



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

XXV. évfolyam (2022)  
1-2. szám

# EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 2560-287X (elektronikus)

EURÓPAI  
TUKÖR  EUROPEAN  
MIRROR

Európai Tükör  
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Pásztor Szabolcs

Teleki Bálint

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Balogh Csaba

Baranyai Gábor

Christian Schweiger

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Fóris György

Gazdag Ferenc

Győri Enikő

Halmi Péter

Hegyaljai Mátyás

Jobbágy Zoltán

Kaló József

Karin Liebhart

Ladislav Cabada

Martonyi János

Navracsics Tibor

Nyikos Györgyi

Olga Gyárfásóva

Palánkai Tibor

Pap András László

Papp Tekla

Simonné Gombos Katalin

Somssich Réka

SzecsKay András

Takács Szabolcs

Zupkó Gábor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: [europaitukor@uni-nke.hu](mailto:europaitukor@uni-nke.hu)

A folyóirat weboldala: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)



# Tartalom

## ELŐSZÓ

A Diogenész Klub . . . . .	5
----------------------------	---

## TANULMÁNYOK

Rada Péter: A liberális világrend napirendalkotói: az Európai Unió és az Egyesült Államok kapcsolatai. . . . .	7
--	---

Németh Viktória: Az Európai Unió Arktisz-politikájának pillérei. . . . .	31
--	----

Kalas Vivien: Alkustratégiák az Európai Tanácsban. . . . .	53
--	----

Ujházi Lóránd: A környezetvédelem és a teremtésvédelem mint találkozási pont a katolikus egyház és az Európai Unió kapcsolatában . . . . .	71
--	----

Kocsis Lóránt Zsombor: A Székelyföldi régió fejlesztésének lehetséges irányvonalai. . .	91
---	----

Seidner Márton: A V4-ek gazdasági és politikai kapcsolata Izraellel – a szavazati magatartás az ENSZ Közgyűlésben a V4-ek és Izrael viszonyrendszerében . . . .	111
---	-----

Riczu Zsófia: A távmunkára vonatkozó hazai munkajogi szabályozás a jogharmonizáció tükrében . . . . .	137
---	-----

Forstner Róbert: Az európai bűnügyi együttműködés nemzetközi vonatkozásban . .	151
--	-----

Vivien Köböl-Benda: The EU's Attitude towards the ECHR's System in Light of the EU's Climate Ambition . . . . .	167
---	-----

Philippe Pellet: Evolution of the Right to Life . . . . .	189
---	-----

Nimitxay Thepphavanh: ASEAN–EU Relations: Laos in ASEAN–EU Relations . . . .	207
--	-----

## KÖNYVISMERTETÉS

Stepper Péter: Recenzió . . . . .	219
-----------------------------------	-----



# A Diogenész Klub

Az emberiség történelmét végigkíséri a különböző nyilvános vagy titkos társaságokat, köröket körülölelő rejtély, vagy éppen ellenkezőleg, nimbusz, egyfajta renomé és az elit-hez tartozás titkon jóleső érzése, vagy csak a hozzánk hasonlóan gondolkodó emberekkel való kapcsolattartás öröme, legyen szó akár a Rotaryról, a Bilderberg-csoportról, egy remekbe szabott szabadkőműves páholyról, a kerületi ping-pongosok klubjáról vagy a monacói jachtklubról. Az ember e tekintetben hajlamos egyszerre azonosulni az olyan szállóigévé vált kijelentésekkel miszerint „Ha én ezt a klubban egyszer elmesélem...” vagy „Sohasem lennék egy olyan klubnak a tagja, amelyik elfogadna engem tagjának”, habár kétségkívül a skála két szélsősége közötti úr meglehetősen széles. A klubok, társaságok, körök sűrűjéből azonban kiemelkedik a skót születésű Sir Arthur Conan Doyle (1859–1930) tollából született, francia felmenőkkel büszkélkedő detektív, Sherlock Holmes bátyja, Mycroft Holmes által alapított Diogenész Klub. E klub fő ismérve *A görög tolmács* címet viselő fejezetben Sherlock Holmes által kifejtett, az egyszerre embergyűlöletből vagy féltékenységből eredő, „emberkerülést”. Tehát „egymás mellett” és mégis „külön-külön”, vagy ha jobban tetszik „egyedül” egy adott térben és időben. Ez a 19. századi romantika korában egyben különcnek szánt és ható jellemző mára, azaz a 21. század elejére általános urbánus életérzéssé nőtte ki magát.

A világ nagyszínpadán a különböző aktorok közötti pozitív interakció hiányát voltak hivatottak betölteni a második világháborút közvetlenül követő időszakban a különböző nemzetközi szervezetekbe tömörülő államok által létrehozott érdektömörülések. Hogy az adott érdek nemes vagy csupán gazdasági, katonai jellegű volt, nem von le semmit a fejlődés üdvözlendő jellegéből. Az „emberkerülést” felváltotta a különböző „klubokon” belüli és a különböző klubok közötti párbeszéd, azaz inter- és intraklubdiskurzus vagy kommunikációs csatorna. Korántsem volt idill, ezt mi magyarok tudjuk talán a legjobban, de a világ mintha előre haladt volna, megpróbált volna fejlődni, aki tudta, hova kell nézni, az megpillanthatta benne helyenként akár még a szépet is. Nos, ebből mára nem maradt szinte semmi. Az Unió, a globalizáció által generált egyik krízisből a másikba tántorog tizenöt éve, és saját sorsa felett mintha egyre kevésbé lenne ura a „geopolitikai” címkét magán viselő von der Leyen vezette Bizottság által fémjelzett Unió. Tagjai mintha „egymás mellett” és mégis, „külön-külön” vagy ha jobban tetszik „egyedül” lennének. A Diogenész Klub, köszöni szépen, él és virul, míg mi azon elmélkedhetünk, vajon Rembrandt *Európa elrablása* csupán egy műalkotás-e a sok közül.

Nem ígérem, hogy ezt a „spleent” meg fogja változtatni az *Európai Tükör* első dupla száma, de talán segítségül szolgálhat egyes folyamatok megértéséhez annál is inkább, mivel ez a szám számos, az európai kül- és biztonságpolitikát érintő tanulmányt is tartalmaz, amelyek az Uniónak nemcsak aktuális, hanem akár a jövőbeni kihívásaira is fókuszálnak. A teljesség igénye nélkül emelném ki Rada Péter tollából *A liberális világrend napirendalkotói: az Európai Unió és az Egyesült Államok kapcsolatai* címet viselő tanulmányt vagy Németh Viktória *Az Európai Unió Arktisz-politikájának pillérei* című írását, illetve Seidner Márton *A V4-ek gazdasági és politikai kapcsolata Izraellel – a szavazati magatartás az ENSZ Közgyűlésben a V4-ek és Izrael viszonyrendszerében* munkáját, de Ujházi Lóránd

*A környezetvédelem és a teremtésvédelem mint találkozási pont a katolikus egyház és az Európai Unió kapcsolatában* című tanulmánya is izgalmas, ígéretes fejtegetéseket tartogat az olvasó számára. Azonban „klasszikusabb” tematikájú tanulmányok is helyet kaptak, érdemeltek ebben a számban, mint például az *Az európai bűnügyi együttműködés nemzetközi vonatkozásban* Forstner Róbert tollából, az Európai Tanács működésének rejtelmébe kalauzoló Kalas Vivien írása, vagy az emberi jogok kérdésével foglalkozó szerzőink, Philippe Pellet és Kőből-Benda Vivien által írott tanulmányok.

Reméljük, tartalmas, kellemes és hasznos lesz a jelen lapszám is, nemcsak a menynyisége, hanem a tartalmi minősége szempontjából is.



Rada Péter<sup>1</sup>

# A liberális világrend napirendalkotói: az Európai Unió és az Egyesült Államok kapcsolatai

## The Agenda Setters of the Liberal World Order: The EU–US Relations

*Az Európai Unió (EU) és az Amerikai Egyesült Államok kapcsolata nem egyenlő az európai–amerikai kapcsolatokkal. Az utóbbi jóval bővebb, és tradicionálisan hangsúlyos védelmi együttműködési és biztonsági eleme van. A tanulmány célja, hogy körüljárja azokat az ügyeket, amelyek a két fél kapcsolatainak napirendjén vannak, és a legfontosabb, trendeket meghatározó kérdésterületek alapján csoportosítva adjon logikát az EU és az Egyesült Államok kapcsolatai elemzésének. Ha leszűkítjük a kérdésterületet, akkor a napirenden lévő ügyek alapján a kapcsolatokat három nagyobb dimenzióba sorolhatjuk. Ezek egymással is átfedést mutatnak, és egyes ügyek nem egyértelműen tartoznak kizárólagosan csak egy csoportba. Ezek a kérdéscsoportok: a biztonsági jellegű kérdések; a gazdasági kapcsolatok; illetve azok a globálisan jelen lévő ügyek, amelyekben a két fél kölcsönösen egymásra van utalva. A napirend leíró bemutatása azért érdekes, mert az EU és az Egyesült Államok a liberális világrend legbefolyásosabb szereplői és annak alakítói.*

**Kulcsszavak:** EU, Egyesült Államok, európai–amerikai kapcsolatok, liberális világrend

*The EU–US relations do not correspond completely with the European–American relations. The latter is broader and traditionally it has a very heavy defence and security policy cooperation dimension. The present analysis intends to look into the specific EU–US relations with defining the issues on the agenda and examining these issue areas. The issue areas overlap each other and a single issue may belong to other areas, too. These areas of issue groups on the EU–US agenda are: security cooperation; economic cooperation and the global challenges, which need to be addressed together.*

---

<sup>1</sup> Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar  
Európa-tanulmányok Tanszék, e-mail: [rada.peter@uni-nke.hu](mailto:rada.peter@uni-nke.hu)



*Description of the agenda makes sense in the perspective of the liberal world order, because the EU and the US are the two most important agenda setters of the liberal world order.*

**Keywords:** EU, United States, European–American relations, liberal world order

## Bevezetés

Az EU és az Egyesült Államok kapcsolata nem egyenlő az európai–amerikai kapcsolatokkal. Az utóbbi jóval bővebb, és tradicionálisan hangsúlyos védelmi együttműködési és biztonsági eleme van, például a NATO-n keresztül. Az amerikaiak európai jelenléte mindig valamilyen biztonsági kihíváshoz volt köthető a múltban is. Jelen tanulmány ezt a tényt/dilemmát járja körül koncentrálna az EU–USA-halmazra, még akkor is, ha rengeteg átfedés van. Ha leszűkítjük a kérdésterületet, akkor a napirenden lévő ügyek alapján a kapcsolatokat három nagyobb dimenzióba sorolhatjuk. Ezek egymással is átfedést mutatnak, és egyes ügyek nem egyértelműen tartoznak kizárólagosan egyetlen csoportba. Ezek a kérdéscsoportok: a biztonsági jellegű kérdések; a gazdasági kapcsolatok; illetve azok a globálisan jelen lévő ügyek, amelyekben a két fél kölcsönösen egymásra van utalva.

A tanulmány vállaltan nem törekszik klasszikusan tudományos elméleti újítás felvázolására, és nem is célja, hogy a nemzetközi kapcsolatok tudományos módszertanát megújítsa. Mégis a vállalkozás nem teljesen értékelhetetlen tudományos szempontból, mert egy komplex terület tematikáját kívánja összefoglalni egy tudományos folyóiratban, magyar nyelven. Magában a tanulmányban leírt megállapítások valószínűleg ismerősek lesznek azoknak, akik az EU–USA-kapcsolatokkal foglalkoznak, és nem lesznek meglepők azoknak sem, akik vagy az EU külkapcsolataival, vagy az Egyesült Államok külpolitikájával foglalkoztak korábban. Rendezvények, blogbejegyzések, médiainterjúk léteznek a témában, ezért az olvasóban valóban az az érzés merülhet fel, hogy jelen tanulmány egy „túlírt” területen jelenik meg. Viszont a kizárólag az EU–USA-kapcsolatokkal foglalkozó, magyar nyelvű és tudományos folyóiratban nem jelentek meg tanulmányok az elmúlt években. Így a szakértők és azok, akik mélyebben foglalkoztak tudományosan az EU-val vagy az Egyesült Államokkal, azok látják és értik ennek a tanulmánynak hiánypótló – ha nem is jellegét, hanem – törekvését.<sup>2</sup>

A liberális világregend értelmezéseinek keretei közé helyezve az EU–USA-napirendet, a tanulmány célja a fentebbieket is figyelembe véve éppen ezért az, hogy rávilágítson, a „liberális világregend” szempontjából releváns összefüggések között mi alkothat egy olyan logikai és gondolati rendszert, amely hazánk és régióink szempontjából is releváns és a minket körülvevő rend meghatározó szereplőit jellemzi. Az EU és az Egyesült Államok a liberális világregend „fenntartói”, így a két szereplő napirendjén megjelenő

<sup>2</sup> Miszlivetz Áron hasonló célú és tematikájú munkáját érdemes megemlíteni 2021-ből. Ezenkívül a Nemzeti Közszerológati Egyetemen működő több kutatóintézet is foglalkozik a kérdéssel, és több esemény is érintőlegesen említette a jelen tanulmányban taglalt kérdést. Lásd MISZLIVETZ 2021.



kérdések magának a rend működésének meghatározó elemei és lenyomata. Mindezen keresztül végső soron következtetéseket lehet levonni a világrend jövőjével kapcsolatban is. Mindez nem célja jelen tanulmánynak, de kijelöli azt a teret, amelynek irányába jelen kutatást is fejleszteni érdemes. Nem azt állítjuk itt, hogy senki sem foglalkozott volna a világrend – hiszen jelen tanulmány szerzője is megtette többször<sup>3</sup> – működésével, a régiókkal, az Egyesült Államokkal vagy az EU-val. A tanulmány inkább megkísérli bevégezni azt, amit a korábbi releváns írások és szerzők intellektuális erőfeszítései hoztak elérhető közelségbe a hazai és a nemzetközi szakirodalomban, és összefoglalja a napirenden megjelenő kérdéseket, még ha inkább leíró módon is.

## Történeti háttér

Az európai–amerikai kapcsolatok története rendkívül hosszú múltra tekint vissza, gondoljunk csak arra a tényre, hogy magát az Egyesült Államokat európai telepesek hozták létre, és az Európához, Nagy-Britanniához fűződő – kezdetekben kifejezetten konfliktusos – kapcsolat sarkalatos pontját képezte az Egyesült Államok külpolitikájának. Mindez világosan kifejeződött például az amerikai elzárkózás politikájának tradíciójában és olyan normatív irányokban, amelyeket például Washington búcsúbeszéde vagy a Monroe-elv jelölt ki. A 20. századra vonakodó nagyhatalommá váló Egyesült Államok Európában maradt a második világháború után, és tevékenyen részt vett Európa újjáépítésében és az új biztonsági intézményrendszer létrehozásában. Ma pont ez a biztonsági felépítmény recseg és okot ad a reformmal kapcsolatos gondolatok megfogalmazására.

Washington számára a hidegháború hajnalán nem csak gazdasági érdek diktálta cél volt egy egységes Európa. Az európai egység megteremtése biztosítékot jelentett a szovjet területi és a kommunista ideológiai térnyerés feltartóztatására is. Nem meglepő módon az Egyesült Államok már az EU előzményének számító ESZAK-kal hivatalos diplomáciai kapcsolatot létesített 1953-ban, és a brit különleges kapcsolatok jegyében arra „bátorította” legszorosabb európai szövetségesét, hogy vegyen részt az európai integrációban. Ugyan az amerikaiak csak 1961-ben hoztak létre képviseleti irodát Brüsszelben, de a bilaterális kapcsolatok intenzívek és szorosak maradtak. A hidegháború végére reagálva, még a Szovjetunió felbomlását megelőzően elfogadták a Transzatlanti nyilatkozatot 1990-ben,<sup>4</sup> amely szorosabb gazdasági-kereskedelmi, tudományos és oktatási területeken elindított együttműködést célzott. Majd az új nemzetközi helyzetben 1995-ben elfogadták a jóval ambiciózusabb Új Transzatlanti Napirendet.<sup>5</sup> A dokumentum, amelyet a 2020-as tervek újítanak meg (az életbelépéshez elengedhetetlen volt Biden ratifikációja 2022 októberében<sup>6</sup>) 150 részletesen kifejtett célt fogalmazott meg a szoros és intézményes együttműködésre az átalakuló globális politikai és gazdasági környezetben. A legfontosabb közösen megfogalmazott célok között szerepelt Európa

<sup>3</sup> Lásd pl. RADA 2007; RADA 2019.

<sup>4</sup> European Community 1990.

<sup>5</sup> European Union 1995.

<sup>6</sup> Lásd az adatok megosztásáról szóló megegyezés ratifikációjával kapcsolatos fehér házi közleményt: [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-implement-the-european-union-u-s-data-privacy-framework/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-implement-the-european-union-u-s-data-privacy-framework/)



gazdaságának fejlesztése és a volt szocialista országok integrálása a transzatlanti szövetségi rendszerbe, megújuló kapcsolatok Oroszországgal és Ukrajnával, az emberi jogok védelmének megerősítése az európai szomszédságban, vagy a demokráciák övezetének kiszélesítése az egész európai kontinensen. Az azóta eltelt időszakban több stratégiai dokumentumot is elfogadtak, amelyek célja a kapcsolatok intézményes elmélyítésének folytatása volt, többek között a rendszeres EU–USA-csúcsok formájában. Azért érdekes és fontos ez a dokumentum, mert a háború előtt, sőt a Covid-járvány elején szövegezték, de pont azokat a kihívásokat érintik, amelyek hatása a háború miatt felerősödött, mint a gazdasági nehézségek, az energia biztonságos és kiszámítható előállítása vagy a kiberbiztonság.

A transzatlanti napirend keretei között a felek 1998-ban Londonban fogadták el a gazdasági kapcsolatok fejlesztésének új kereteit is Transzatlanti Gazdasági Partnerség címmel.<sup>7</sup> Ebbe a sorba illik a 2005-ös közös nyilatkozat a transzatlanti gazdasági integrációról és növekedésről,<sup>8</sup> illetve a 2021-es közös zöld gazdasági kezdeményezés.<sup>9</sup> A gazdasági együttműködés célja, hogy leépítsen olyan akadályokat, amelyek a kereskedelem fejlődésének útjában állnak. A cél mindig is nagyra törő volt, de számos központi ellentétes érdek miatt nem sikerült megvalósítani a még ambiciózusabb Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Partnerség tervét.<sup>10</sup> Ilyen akadályok voltak, amelyekkel kapcsolatban kétoldalú megállapodások születtek: a légi kereskedelem és közlekedés összehangolása, a műholdas navigáció egységesítése (Galileo), vagy a vállalkozások érdekeinek kölcsönös figyelembevétele (Transatlantic Business Dialogue<sup>11</sup>) a nemzetközi fórumokon, mint például a Kereskedelmi Világszervezet tárgyalási fordulóján.

A transzatlanti kapcsolatok nem merül ki az EU és az Egyesült Államok intézményes viszonyában, az annál bővebb, de mindenképpen összefüggő területeket foglal magában, mint a biztonsági és védelmi együttműködésnek keretet adó NATO és az összes európai országgal ápolt (nem csak EU-tagok) bilaterális kapcsolatokat is. Nem véletlen, hogy a „leegyszerűsítés” – természetesen – nem kimondott szándékával az Egyesült Államok támogatta a NATO és az EU folyamatos bővítését is, így a különböző együttműködések tagsága többé-kevésbé mára meg is egyezik. Az EU és az Egyesült Államok szoros kapcsolata évente közel hattrillió dollár értéket állít elő, és közvetlenül csak az együttműködés tízmillió munkahelyet teremt.<sup>12</sup>

A NATO-n túl, közvetlenül EU-s szinten meghatározott célok a világjárvány ellen tett erőfeszítések, a klímaváltozás lassítása, a kereskedelmi és befektetési környezet javítása vagy a demokráciák globális támogatása. Továbbá olyan kényes kérdések is megjelentek a napirenden – amelyek inkább megosztják az Uniót –, mint a demokratikus és jogállami elvek háttérbe szorulása elleni fellépés (az EU-n belül is), az EU nem hatékony Covid-19 utáni gazdasági helyreállítási tervei. A legutóbbi EU–USA-csúcson

<sup>7</sup> European External Action Service 1998.

<sup>8</sup> Council of the European Union 2005.

<sup>9</sup> European Council – Council of the European Union 2021.

<sup>10</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership, lásd: [www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/ttip](http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/ttip)

<sup>11</sup> Lásd: <https://transatlanticbusiness.org/tabd>

<sup>12</sup> Congressional Research Service 2022.



döntöttek a Kereskedelmi és Technológiai Tanács<sup>13</sup> felállításáról, valamint elindították a közös technológiai és versenypolitikai párbeszédet.<sup>14</sup> A Trump által üdvözölt, de az EU és Egyesült Államok kapcsolatát valójában bonyolító brexit szintén központi téma volt 2016 óta. Az új helyzet olyan kérdéseket érint, mint egy lehetséges szabadkereskedelmi megállapodás (a Biden-adminisztráció számára ez nem azonnali prioritás) az Egyesült Államok és Nagy Britannia között, a brit–EU-kapcsolatok megnyugtató új mederbe terelése, de például a Clinton-adminisztráció bábáskodása mellett megszületett nagypénteki megállapodás és az északír békefolyamat jövője. A kapcsolatok napirendjén ma olyan kérdések jelennek meg, mint az amerikaiak inflációt kordában tartani kívánó intézkedései, vagy a legnagyobb technológiai (amerikai) óriások európai tevékenységének szigorú szabályozása.<sup>15</sup> Előbbi az amerikai lépések miatt, az utóbbi pedig az EU szabályozásai miatt<sup>16</sup> – még ha akár érthetők is a szándékok – kérdőjelezi meg a liberális szabadkereskedelem elveit.

Az amerikai–európai kapcsolatok rendkívül összetettek, és könnyű sok száz tételből álló listát összeállítani. A kapcsolatok sokszínűsége mögött azonban három kiemelt, stratégiai fontosságú dimenzió jelenik meg (természetesen nem degradálva olyan területek szerepét sem, mint a kulturális, társadalmi, oktatási kapcsolatok sokszínűsége): a biztonsági dimenzió, a gazdasági dimenzió és a globális ügyek dimenziója. Ez nem meglepő, hiszen az EU és az Egyesült Államok kapcsolataiban is ezek a dimenziók voltak az együttműködés fejlesztésének sarokkövei.

## Az EU és az Egyesült Államok kapcsolatának biztonsági dimenziója

Ha a biztonsági dimenziót említjük, vitathatatlan hogy a transzatlanti kapcsolatokon belül először a NATO jut eszünkbe. Jelen tanulmány fókuszja az EU és az USA kapcsolata, így a NATO-n belüli kapcsolatok és a NATO–EU-viszony nem képezi annak központi témáját. Természetesen teljesen nem lehet elvonatkoztatni a NATO-tól és a katonai, védelmi együttműködéstől, és az itt tárgyalt témák és a NATO–ügyek között átfedés van.

<sup>13</sup> Az EU hivatalos oldala: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en); valamint az amerikai fél hivatalos oldala: [www.state.gov/u-s-eu-trade-and-technology-council-ttc/](http://www.state.gov/u-s-eu-trade-and-technology-council-ttc/)

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

<sup>15</sup> A 2022 augusztusában hatályba lépő amerikai infláció csökkentéséről szóló törvény (Inflation Reduction Act, IRA) semmiképpen sem meglepő, ha Joe Biden amerikai elnök prioritásait vesszük figyelembe, és összhangban van mind a zöldpolitikai tervekkel, mind a világkereskedelem szempontjából a kínai befolyás növekedésének lassítása céljával. Azonban az IRA értelmében az amerikaiak a klímacélok elérése során preferálják az amerikai szereplőket, így az EU-s partnerek is versenyhátrányba kerülnek és negatív diszkrimináció hatálya alá esnek. Természetesen mindez sem a liberális rend alapelveivel, sem pedig az EU–USA-napirend általános logikájával nincsen összhangban. A kérdés még jó darabig problémát fog jelenteni a kapcsolatokban. Lásd például: [www.bruegel.org/comment/eu-response-untied-states-inflation-reduction-act](http://www.bruegel.org/comment/eu-response-untied-states-inflation-reduction-act)

<sup>16</sup> A GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) gyűjtőnévvel illetett techóriások tevékenységével kapcsolatban már nagyon hosszú ideje folyik a vita mind gyakorlati, mind alapvető elveket érintő kérdésekben. Lásd bővebben: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000153\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000153_EN.html)



A NATO–EU-kapcsolatok, vagy általában a NATO fejlődése gazdag szakirodalommal rendelkezik, ami útmutatót ad ebben, ezekben a kérdésekben is.<sup>17</sup>

Az orosz invázió Ukrajnában a második világháború óta eltelt időszak egyik legsúlyosabb nemzetközi jogsértése, ami a biztonsági dimenzió szerepét talán aránytalanul is prioritizálja. 2014-ben is világos volt, hogy az orosz agresszióra nem katonai választ kell adni, de a biztonsági együttműködés egységének a bizonyítása kiemelkedően fontos. Még inkább igaz mindez a szankciók egységességének (azaz hatékonyságának) megtartására, amelyhez az EU elengedhetetlen partner. 2014 nem törte meg Moszkvát, legalábbis nem annyira, mint a 2015-ben a megegyezésbe belemenő Iránt a közös szankciócsomag. A 2022-es jóval koordináltabb és súlyosabb csomag, de a valódi hatásairól folyamatosak voltak a viták, és a szövetség sem tud örökre kitarítani, ha a nem szándékolt következmények látványosan jobban megviselik az EU-t, mint az Egyesült Államokat. Az biztos, hogy gazdaságilag Oroszország belerokkan hosszú távon a szankciókba, de nem ez a cél (legalábbis nem szabadna), hanem a háború minél gyorsabb befejezése, vagyis nem Oroszország kiiktatása a nemzetközi politikai-gazdasági rendszerből, ami az EU-nak is rendkívül fájdalmas lenne. Az EU–orosz gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok értéke számokban kifejezve tízszerese az amerikai–orosz hasonló kapcsolatoknak. Viszont úgy tűnik, hogy ez a tény elfelejtődik a politikai viták közepette.

A szankciók tekintetében viszont a túlzó amerikai követelések visszaüthetnek, például azoknak az európai cégeknek a szankcionálása, akik bármilyen formában együttműködnek orosz cégekkel (például közös konzorciumok vagy vegyesvállalatok formájában), mert az európai gazdaság ütőerét jelentő energiaellátást is érintik. És akkor még nem is beszéltünk arról, hogy az egyoldalú és az európai félelmeket és fenntartásokat nem meghalló amerikai külpolitika gyanút kelt az EU egyes tagállamaiban, amelyek a realitás talaján állva egyébként sem viszonyulnak egységesen a szankciókhoz. Még akkor sem, ha a szankciók jogosságát az EU 27 tagállama közül egy sem kérdőjelezte meg. A magyar kormányt vélt oroszbarátsága miatt többször pellengérré állították Washingtonban, miközben az EU egyéb tagállamai sem repdestek az örömtől a szankciók tekintetében. 2014-ben Görögország tulajdonképpen meg is kérdőjelezte a szankciókat, Szlovákia és Csehország sem volt éltanuló az amerikaiak szemében, és például Németország fenntartotta az Északi Áramlat projekteket. 2022-ben pedig a sajtóban szintén aránytalanul többször kritizált magyar álláspont jelenik meg az energiahordozók kereskedelmének szankcionálása tekintetében, miközben a valódi visszatartó erő Németország és Franciaország is inkább semleges szeretne maradni ezen a területen.<sup>18</sup> És az is biztos, hogy 2014-hez hasonlóan ma is az EU-t (és egyes tagállamait eltérő módon) sokkal súlyosabban érinti, így nem alaptalan az a nézet, hogy a szankciók árát nem megosztva fizetik meg a szövetségesek, hanem az EU erőn felül viseli a terheket.

Viszont jelentős fejlemény a biztonsági dimenzióban, hogy 2014-től eltérően az EU és az Egyesült Államok is szállít fegyvereket Ukrajnának. Először Trump döntött a katonai segély jelentős növeléséről 2018-ban, majd 2022-ben az EU is engedélyezte a fegyverszállításokat, miután egyértelművé vált, hogy a minszki alapokon nyugvó megbékítési politika (éppen Putyin mondta azt fel) kudarcot vallott.

<sup>17</sup> Lásd például GARDNER 2017.

<sup>18</sup> VINOCUR 2022.



Kevesebb figyelmet kap manapság, de az amerikai–európai biztonsági együttműködés fontos pillére (volt) az iráni nukleáris fegyver kifejlesztésének megakadályozása. Az együttműködés és a koordinált szankciós politika eredményeként írták alá 2015-ben az iráni nukleáris megállapodást (Joint Comprehensive Plan of Action),<sup>19</sup> amelyet egyébként éppen az Egyesült Államok rúgott fel, amikor Trump 2018-ban egyoldalúan felmondta az abban való részvételt. Biden már a kampány alatt kiemelt témaként kezelte, hogy az Egyesült Államok visszatér a tárgyalásokhoz, azoknak a jövője megjósolhatatlan, tekintve, hogy azoknak Oroszország is a részese volt.<sup>20</sup> De ennél még komplexebb a kérdés, mert a teljes közel-keleti stabilitást érinti és a 2022 őszére érzékennyé vált szaúdi–amerikai kapcsolatokat is befolyásolta. Az energiaellátás és energiaárak szempontjából Európában kulcsfontosságú monarchia nem tette meg azt a szívességet, hogy a kitermelést fokozva lenyomja az árakat, így kárt okozva Oroszországnak. Az amerikai elnök hiába tett látogatást is az országban 2022 nyár végén.<sup>21</sup>

Az energiabiztonság vitathatatlanul központi eleme a biztonsági dimenzióknak még akkor is, ha a szankciós politikához hasonlóan nagyon hangsúlyos gazdasági hatása van. Hosszú távon mindig is cél volt az orosz gáztól való függés csökkentése az EU-n belül, és összhangban az európai zöld megállapodással (EU Green Deal)<sup>22</sup> a megújuló energiára való fokozatos átállás jegyében az európai gazdaság struktúrájának átalakítása, többek között például mindez hangsúlyos eleme a Covid-19 utáni helyreállítási terveknek is. De maga Ursula von der Leyen vallotta be 2022-es évértékelő beszédében,<sup>23</sup> hogy nem működik az RRF-stratégia (nem így fogalmazott nyíltan, de kiemelte, hogy mennyi pénz vár még gazdára). Egyértelműen ideológiafűtött vita lett a magyar jogállamiság (a lengyel is, ha nem Ukrajna megsegítése a kérdés, mert akkor engedékenyebbek a kritikus hangok) kérdéséből, amely összekapcsolódott az újraindítási pénzekkel. Az RRF lényege, hogy elismerjük, csak közös fejlődéssel lehet kilábalni az európai szintű válságból, akkor bármilyen fejlesztési pénzt visszatartani egész Európára veszélyes. Egyébként is kiderült, hogy jó pár „jogállami éltanuló” sem kapta meg az uniós pénzeket, mint Hollandia.<sup>24</sup> Azaz a jelenlegi súlyos gazdasági helyzetben inkább a pénzek hatékony felhasználására kellene most már koncentrálni. Egyébként ez amerikai érdek is.

Az Oroszországtól független energiaforrások megtalálása kiemelt feladat (elméletben működik is), például az LNG nyújtotta lehetőségek hatékonyabb kihasználásával. Ugyanakkor – bármennyire is erre helyezi a hangsúlyt Washington – az LNG-szállítások csak a töredékét válthatják ki az orosz gáznak, és még ha a számos nyitott infrastrukturális kérdést figyelmen kívül is hagyjuk, akkor is kétséges, mikorra lehet valódi realitása a valódi amerikai jelenlétnek a gázszállítások terén Európában. Gyakran elfelejtjük, hogy a megnövekedett LNG-forgalom például számos zöld kibocsátási célt veszélyeztetne.

<sup>19</sup> ROBINSON 2022.

<sup>20</sup> GARDNER 2020.

<sup>21</sup> Lásd például a Carnegie elemzését a témában: ALGHANNAM–YAGHI 2022.

<sup>22</sup> European Commission 2019.

<sup>23</sup> Ursula von der Leyen évértékelő beszéde meghallgatható és olvasható: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493)

<sup>24</sup> Hivatalos csatornákon igyekeznek ezeket a tényeket homályosabban közölni, de Hollandia volt az egyik ország, amelyeknek szintén problémái voltak az RRF-tervek benyújtása során is. A következő cikk kicsit rávilágít a háttérre: WATT 2022.





Azaz hiába vált az Egyesült Államok 2017-re (előtte törvényi akadályai is voltak) önellátóvá és nettó exportórré, nem lesz képes az orosz gázt kiváltani.

Az energiabiztonság nem új eleme az EU–USA-együttműködésnek, hiszen az első olajválság után éppen ennek a keretében hozták létre az OECD részeként működő párizsi székhelyű Nemzetközi Energia Ügynökséget. A földgáz tekintetében viszont nem nagyon történt előrelépés és az infrastruktúra is kötött. A helyzet természetesen rendkívül súlyos, és Oroszország számtalanszor használta az energiafegyvert az EU megosztására is, és 2006-ban, 2009-ben, valamint 2013–2014-ben is elzárta a gázt Ukrajna felé a leghidegebb hónapokban. Ezek a válságok az EU számára világossá tették a kietettség mértékét és Ukrajna elkerülésére tett projektek irányába lökték az egyes uniós tagokat (lásd az Északi Áramlat projektek),<sup>25</sup> illetve rákényszerítettek további tagokat a hosszú távú újabb megállapodások aláírására, többek között korlátozva ezen országok általános külpolitikai mozgásterét Oroszországgal szemben. A nukleáris energia egyfajta alternatívát jelenthetne, amint az a magyar tervekben is szerepel, de itt is megjelenik egyszerre az orosz jelenlét szankcionálásának az igénye, illetve anélkül is a valódi európai helyettesítő javaslat hiánya. Azaz például a nem valós és megvalósítható amerikai javaslatok, az európai alternatíva hiánya önálló megoldásokat kényszerítettek ki az EU-n belül, ami az EU-t meg is osztja.

Az energiabiztonság tágabban értelmezve már a hidegháború alatt fontos cél volt az amerikai–európai együttműködésben, és az is maradt mai napig. Az Egyesült Államok hiába önellátó az energia területén, az európai szövetségesei miatt nem engedheti meg a teljes kivonulást például a Közel-Keletről. Az európai energiabiztonság hiánya politikai és gazdasági fenyegetésekhez és egyensúlytalanságokhoz vezetne Európában, és áttelesen gazdasági nehézségeket az Egyesült Államokban. A politikai instabilitás pedig nagyon könnyen éket verne a NATO-, valamint az EU-tagországok közé (éppen emiatt lenne tanácsos a jóval megfontoltabb, az EU-ra nehezedő amerikai nyomás az orosz gázt érintő szankciók tekintetében). Intézményesen az energiabiztonság politikai és üzleti kérdéseit is figyelembe veszi az EU–USA Energia Tanács,<sup>26</sup> amelynek találkozóin minden felet meghallgatnak, azonban a nagypolitikai, stratégiai döntések során nem minden esetben szívárognak át az itt kialakult nézőpontok, vélemények. A keretrendszert pedig a korábban említett Transzatlanti Gazdasági Együttműködés jelenti.

Az EU és az Egyesült Államok biztonsági együttműködésének kiemelt eleme a terrorizmus elleni küzdelem, uniós viszonylatban elsősorban a rendészeti együttműködés, a hírszerzési, bűnüldözési információk megosztása területén. Mindez nem meglepő a 2015-ös elégtelenül kezelt illegális migrációs válság fényében, amikor számos olyan személy jutott az EU-ba, akik ismeretlenek voltak a hatóságok számára, viszont az amerikai együttműködés keretében az EU is rendelkezett volna róluk információkkal, többek között az amerikai terrorista-adatbázisok megosztása és cserébe az európai határrendészeti adatok (már ha volt egyáltalán ilyen) megosztása segítségével. Például a 2015-ös párizsi támadás kilenc elkövetője közül hatról bizonyították később, hogy harcoltak az Iszlám Állam kötelékében és a kaotikus állapotokat kihasználva észrevétlenül jutottak vissza az EU-ba. Egyébként az esetükben a francia hatóságok is rendelkeztek

<sup>25</sup> Congressional Research Service 2022.

<sup>26</sup> European Commission 2022.



információkkal, csak a többi ország nem, amelyeken keresztülhaladtak. Annak ellenére, hogy a frissebb számok nem érik el a 2015–2016-os sajnálatos csúcst, még 2020-ban is 57 terrortámadás történt, miközben az EU-statisztikák közé már nem vették be Nagy-Britanniát.<sup>27</sup> Ugyanakkor az őrizetbe vételek száma arányában ma már jelentősen meghaladja a kivitelezett támadásokat, ami köszönhető többek között a hatékonyabb rendészeti együttműködésnek is az Egyesült Államokkal.

Az Egyesült Államok biztonsága szempontjából is kiemelkedően fontos az együttműködés, és a rendészeti kooperáció elégtelensége nagyon könnyen okozhatja a vízumszabályozások megváltozását. Jelenleg az EU állampolgárai vízumkönnyítés segítségével utazhatnak az Egyesült Államokba, azonban ha az EU nem képes megfelelően biztos adatokkal rendelkezni potenciális terroristákról (akik egyébként uniós állampolgárok), illetve nem hajlandó az adatokat megosztani az Egyesült Államokkal, a vízumprogram sem fog sokáig működni. Az EU-n belül is problémát jelent, hogy a terroristák a schengeni övezet adta lehetőségeket kihasználva, állampolgárként szabadon utazhatnak bármelyik országba az övezeten belül. Sok esetben az sem megnyugtató amerikai nézőpontból, hogy ugyan az uniós tagországok hatóságai potenciálisan terroristaként tartanak számon személyeket, ha mégsem sikerül megakadályozni a támadásokat. Erre példa, hogy a 2016-os berlini karácsonyi vásárt ért támadás elkövetőjéről pontosan tudták, hogy terrorcselekményre készül. A megoldás a Schengeni Információs Rendszer megosztása lenne az amerikai hatóságokkal, ami viszont nemcsak gyakorlati akadályokba ütközik, hanem jelentősen össze is kapcsolódik az eltérő EU-s és amerikai adatvédelmi szabályozással.

Ugyan az EU rendészeti hatékonysága a terrorcselekmények megakadályozása terén még hagy kívánnivalót maga után, de hozzá kell tenni, hogy jelentős fejlődést ért el az EU a rendészeti területen az elmúlt három évtizedben. Az Europol 1994-es létrehozása óta a terrorizmus elleni küzdelem központi elemmé vált uniós szinten is. Az Europol 1999 óta minden súlyosabb bűncselekmény esetében koordinál, 2002-ben pedig létrejött az Eurojust, amely a rendészeti területen felül az igazságszolgáltatást is összehangolja. Természetesen a 2001-es terrortámadások az Egyesült Államokban ezen a területen is indokolták az EU-s és az európai-amerikai együttműködés fokozását. Például ezek után van az EU-nak is saját listája a terrorista szervezetekről, illetve elfogadott definíciója a terrorizmussal kapcsolatban. Az illegális migrációs válság és az azt követő terrortámadásokra reagálva az Európai Bizottság 2017-ben közös jogszabályt fogadott el a terrorizmus elleni küzdelem tekintetében.<sup>28</sup> 2018-ban tovább szélesedett a vizsgált területek köre, ami kiterjed az online kommunikációra is.

Az európai-amerikai együttműködés tekintetében nem a célok meghatározása jelentette a vita alapját, hanem a megvalósítás. A viták sorából is kiemelkedik az utasnyilvántartási adatok (*passenger name record*, PNR) kezelése, pontosabban azok megosztása az EU és az Egyesült Államok között. Az adatok gyűjtésének fontosságát megerősítette az EU 2014-es stockholmi programja,<sup>29</sup> amelynek célja a terrorizmus, súlyos bűncselekmények és szervezett bűnözés megelőzése és azok elleni hatékony

<sup>27</sup> Europol 2021.

<sup>28</sup> 2017/541 (EU) európai parlamenti és tanácsi irányelv.

<sup>29</sup> PEERS 2014.





fellépés. Az EU 2017-ben és 2018-ban is újabb csomagokat fogadott el ezzel kapcsolatban, elsősorban a terroristák EU-n belüli mozgásának megnehezítésére és feltérképezésére, ami magában foglal minden online tevékenységet vagy elektronikus kommunikációt is. Azaz nem feltétlenül volt helytálló az amerikai kritika, hogy az EU nem igyekezne mindent megtenni ezen a téren, de figyelembe véve, hogy a Covid-19-járvány előtt éves szinten 70 millió utas<sup>30</sup> utazott transzatlanti járatokon, a kérdés valóban kulcsfontosságú. Csak összehasonlításként, az Egyesült Államok 1992 óta használja a PNR-adatok gyűjtését a terrorizmus elleni küzdelemben, mégsem sikerült fényt deríteni a 2001-es terrortámadásokra, mert az elkövetőkről Európában létező adatok nem álltak rendelkezésre az Egyesült Államok hatóságai számára. Értelemszerűen, ahogyan fentebb is említettem, nem a cél tér el, de az EU fenntartásokkal kezeli, hogy tömegesen lehessen személyes adatokat gyűjteni, elsősorban a visszaélésekkel kapcsolatos lehetőségekre gondolva. A PNR-megállapodás 2012 óta létezik az EU és az Egyesült Államok között,<sup>31</sup> de nem feltétlenül volt hatékony a gyakorlat. Végül 2016-ban az EU úgy döntött, hogy megosztja partnereivel a nemzetközi járatokkal kapcsolatos utasinformációkat. Ebben a folyamatban az amerikai relációban Magyarország élen járt a 2015-ben kibontakozó menekültválság kezelése érdekében.<sup>32</sup>

Nem meglepően a kérdés kezelésének újabb sürgető aktualitást adott az addig nem tapasztalt menekülthullám és illegális migrációs válság 2015 óta. Az Egyesült Államok jogosan kritizálta európai partnereit, hogy az EU külső határait nem képesek megfelelően védeni. Ez a kérdés kisség álságos, mert az Obama-adminisztráció semmit sem tett, hogy nyilvánosan elismerje a menekültválság biztonsági kockázatait az Egyesült Államokra nézve. Azaz az Obama-adminisztráció nem lépett a rendkívül negatív – többek között Magyarországgal kapcsolatos – közvélemény alakítása érdekében, így kontraproduktív módon ebben a kialakult súlyos helyzetben is inkább a szövetségesei belpolitikájával volt elfoglalva. A „mainstream” amerikai média sem segített, amely a szenzációt követve a legnagyobb nyomás alatt álló EU-s országok ellen hangolta az amerikai közhangulatot. Nagyon sokan elemezték már a 2015-ös válságot, és itt nem is cél annak a feltárása, hogy milyen okok vezettek ahhoz, hogy csak 2015-ben 1,2 millió külföldi állampolgár érkezett – többségük illegálisan – az EU-ba. Az illegális migrációs válság súlyosabban hatott az EU-ra, mint a globális gazdasági válság 2008-ban, hiszen éket vert az EU tagállamai közé ideológiai és érzelmi alapon, így megnehezítette az amerikai-európai együttműködést is ezen a területen.

A migrációs hullámmal óhatatlanul terroristák és bűnözők is érkeztek az EU-ba, amit az Egyesült Államok aggódva figyelt, hiszen ezen emberek jelentős része (például hazatérő külföldi harcosok) uniós állampolgárként a vízummentességi program keretében könnyedén az Egyesült Államokba is utazhat(ott). Továbbá hosszú távon problémának tűnt, hogy a menekültként érkező terroristák és bűnözők, akik nem rendelkeztek EU-s papírokkal bizonyos idő után akár állampolgárokká válhatnak. Ugyan a közvélemény Donald Trumphoz köti a beutazási tilalmat, de az amerikai Kongresszus

<sup>30</sup> Minden évre és régióra pontos adatokat lehet találni az ENSZ vonatkozó repülési ügyekkel foglalkozó szervezete honlapján: [www.icao.int/annual-report-2019/Pages/the-world-of-air-transport-in-2019.aspx](http://www.icao.int/annual-report-2019/Pages/the-world-of-air-transport-in-2019.aspx) 22012A0811(01) megállapodás.

<sup>31</sup> Hazánk ilyen jellegű tevékenysége már jellemző volt az uniós magyar elnökség idején is. Europe Daily

<sup>32</sup> Bulletin 2011.



már 2016-ban szigorította a szabályozást és megtagadta a vízummentes beutazást azoktól az uniós állampolgároktól, akik 2011 óta Szíriában, Irakban, Iránban, Szudánban, Líbiában, Jemenben vagy Szomáliában jártak.<sup>33</sup> Önmagában azonban nem hatékony ez a szigorítás, ha az európaiak nem rögzítik, vagy nem osztják meg, hogy kik ezek az állampolgárok. Mindez kiegészült azzal az igénnyel, hogy az Európába érkező összes „menekültet” alaposan ellenőrizték a külső határokon, és vegyenek mindenképpen ujjlenyomatot, amelyet megosztanak az amerikai hatóságokkal automatikusan, például a National Counterterrorism Centerrel, akik képesek valós időben az adatokat összehasonlítani az amerikai terrorista-adatbázissal.<sup>34</sup> Mindez logikusnak hangzik, de a legtöbb uniós tagországban az ilyen jellegű adatok személyes, így védett adatoknak számítanak, és alapos ok és indok nélkül azokat nem lehet(ett) tárolni és megosztani sem. 2020-ban az EU elfogadta, hogy tárolhatja egy központi adatbázisban a külföldi állampolgárok adatait, és 2021-ben bevezette azt a rendszert, hogy minden vízummentesen érkező adatait is tárolják.<sup>35</sup> De lássuk be, hogy amerikai részről ez még mindig nem oldja meg teljesen a helyzetet, mert mi történik az uniós állampolgárok adataival?

Szintén a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem területéhez és az együttműködéshez tartozik a pénzügyi tranzakciók adatainak rögzítése és az adatok megosztásának a kérdése. Ezen a területen az együttműködés szorosabb és intézményesítettebb, annak köszönhetően, hogy a transzatlanti kapcsolatok legdinamikusabb területe a gazdasági együttműködés. Ennek legfontosabb jogi szabályozását a Terrorist Finance Tracking Program jelenti.<sup>36</sup> A megállapodások kiterjednek a pénzügyi tranzakciók nyomon követésére például a terrorizmushoz kapcsolódó tevékenységeket illetően is. A SWIFT-rendszer gördülékeny működése eleve megkövetelte ezen a területen az együttműködést, így például a pénzmosás üldözése is kifejezetten hatékonyan működik EU–USA-viszonylatban. Tegyük hozzá, hogy a brexit ezen a téren is fennakadásokat okozott és kérdéseket vetett fel, mert Nagy-Britannia kiemelkedően jelentős szereplő az európai pénzügyi tranzakciók szabályozása területén.

Ugyan, ahogyan említettem, a transzatlanti védelmi együttműködés legfőbb intézményes keretét a NATO jelenti, de EU–USA-szinten is megérdemel pár gondolatot a terület elemzése. Az EU a védelempolitika területén különösen hasznos az Egyesült Államok számára olyan földrajzi régiókban, ahol az amerikai hadsereg „kevésbé aktív”, mint Afrika. Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitikájának (CSDP) keretében végrehajtott polgári és katonai békefenntartó műveletek többsége Afrikában zajlik. Az Egyesült Államok megítélése szerint ezek a műveletek alapjaiban járulnak hozzá a kontinens biztonságának és stabilitásának a fenntartásához. Az EU nélkül a régió destabilizálná, ami a terrorizmus növekedéséhez, járványok terjedéséhez, gazdasági instabilitáshoz és esetlegesen humanitárius katasztrófákhoz vezetne. Az EU-nak, pontosabban a tagállamainak (a brexit itt is problémákat vet fel) régebbi hagyományai vannak az afrikai jelenlét tekintetében.

<sup>33</sup> THRUSH 2017.

<sup>34</sup> A szervezet hivatalos honlapja: [www.dni.gov/index.php/nctc-home](http://www.dni.gov/index.php/nctc-home)

<sup>35</sup> GARDNER 2020.

<sup>36</sup> A programról bővebben: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/page/terrorist-finance-tracking-programme\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/page/terrorist-finance-tracking-programme_en)



Amerikai szempontból szintén különösen fontos az EU jelenléte a Nyugat-Balkánon vagy a Keleti Partnerség országaiban. Az utóbbi térségben végzett uniós tevékenység sikerét erősen megkérdőjelezi az orosz agresszió 2014 óta, és az invázió 2022-ben értelmetlenné is teszi annak elemzését az eredeti célok értelmében, vagyis a béke és stabilitás övezetének kiterjesztését. Az EU boszniai művelete elengedhetetlen jelentőségű az amerikai politika szempontjából is. De ugyanígy az EU koszovói tevékenysége is kiegészíti a NATO- vagy az amerikai jelenlétet.

A békefenntartói tevékenységek tekintetében általában is elmondható az érdekek harmóniája, amelyet a 2011-es megegyezés intézményesített.<sup>37</sup> A megállapodás értelmében az amerikai fél is részt vesz például az afrikai uniós műveletekben, de a koszovói együttműködésnek is ez adott új keretet. A további együttműködés elmélyítésének tekintetében azonban vannak kétségek az amerikai fél részéről. Vannak, akik azt vetik fel, hogy az önálló EU-védelempolitika (esetlegesen egy uniós stratégiai autonómia) minden bizonnyal súrlódásokat okozna az EU és az Egyesült Államok között, valamint a NATO-n belül is új kérdéseket vetne fel. Természetesen Washington számára az lenne a legkényelmesebb, ha a védelempolitika területén az EU egyszerűen követné az Egyesült Államokat és az amerikai érdekek szerint meghatározott célok elérését szolgálná. Érdekes ez az álláspont, mert a lisszaboni szerződés előtt az amerikai félnek inkább az volt a baja, hogy a védelempolitika területén az EU nem képes koordinálni a tagállami álláspontokat, és a közös politika lassú és körülményes.<sup>38</sup> Ezzel összekapcsolódik, de inkább a NATO-n belül központi téma az egyes tagországok elégtelen védelmi ráfordítása, amelyet az Egyesült Államok mindig is kritizált. Ahogyan fentebb is említettük, az orosz invázió ebben változást hozott. Az EU 2014 után aktívabban kezdett foglalkozni annak a lehetőségével, hogy a lisszaboni szerződés adta új kereteket hogyan lehet hatékonyan használni a védelempolitika területén. 2017-ben az EU-tagországok – Nagy-Britannia, Dánia és Málta kivételével – úgy döntöttek, hogy az állandó strukturált együttműködés (*permanent structured cooperation*, PESCO)<sup>39</sup> keretében lehetővé teszik, hogy az együttműködésben részt vevő államok közösen fejlesszék kapacitásukat az EU védelmi képességeinek javítása érdekében. Az együttműködés tágabb kereteket biztosít, mint a korábban is létező harccsoportok intézménye. A Trump-adminisztráció kritikus volt a PESCO-val kapcsolatban, mert abban a mindig elkerülni szándékozott duplikációt látták.<sup>40</sup> Valójában az igazi indoka az amerikai kritikának az volt, hogy féltek, az európaiak nem veszik a későbbiekben megfelelő mértékben igénybe az amerikai védelmi ipart és csökkenni fognak az amerikai beszerzések. Vagyis Trump attól félt, hogy az európaiak követik az amerikai gyakorlatot a védelempolitika területén és a „buy American first” amerikai beszerzési logikára építve egyfajta „buy European first” politikára állnak át, diszkriminálva az amerikai vállalatokat. A teljes igazsághoz hozzátartozik, hogy a PESCO gyakorlati sikerét erősen megkérdőjelezi az agresszív amerikai bilaterális lobbizás az amerikai fegyverek beszerzésére.

<sup>37</sup> IÑIGUEZ DE HEREDIA 2020.

<sup>38</sup> GARDNER-EIZENSTAT 2010.

<sup>39</sup> IÑIGUEZ DE HEREDIA 2020.

<sup>40</sup> BRATTBERG 2020.



## Az EU és az Egyesült Államok kapcsolatának globális dimenziója

A globális kihívások elleni közös küzdelem talán az EU és az Egyesült Államok együttműködésének legsikeresebb területe. Ezek közül is kiemelkedik a klímaváltozás lassítása és általában a környezetvédelem területe. Azonban a védelmi területtől eltérően itt az EU számít éltanulónak és (nyilván uniós szempontból) követendő példának. Az EU-alapszerződések evolúciója során is egyre fontosabb kérdéssé vált a környezetvédelem, és az EU-nak hatékony intézményes eszközei vannak ezen a területen. A gazdasági növekedés kényszere az Egyesült Államokat sokszor ambivalenssé teszi a globális versengés miatt a klímacélok kialakítása és jogi kötőerővel rendelkező vállalása szempontjából. Azt ugyan mindkét fél elfogadja, hogy egy bolygónk van, de az Egyesült Államok inkább vonakodó, mint valódi globális példamutató vezető volt az EU-hoz képest ezen a területen. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy a két fél vezető szerepe nélkül nem nagyon képzelhető el elmozdulás a sokak által szükségesnek tartott globális kormányzás irányába. A környezetvédelem és a klímaváltozás kihívása nyilvánvaló, de nem biztonságiasodott a terület,<sup>41</sup> ami miatt a transzatlanti együttműködés ebben a kérdésben nem hasonlítható például a NATO-ban tapasztalt szoros kapcsolathoz. Az EU nagyon sokáig gyakorlatilag egyedül volt a fejlett országok, azaz a legfőbb kibocsátók közül, amelyik valódi és költséges lépésekre is hajlandó volt. Az eltérő hozzáállást az eltérő lehetőségek is okozzák. Természeti kincsek tekintetében az EU inkább függő, míg az Egyesült Államok gyakorlatilag önellátó, mindez többé-kevésbé igaz az agrárszektorra is, annak ellenére, hogy az EU-n belül a közös agrárpolitika a kezdetektől kiemelt terület. Az amerikai vezető politikai körökben is gyakran osztott nézet – például Trump is hangoztatta, illetve ki is léptette az Egyesült Államokat a klímaegyezményből<sup>42</sup> – szerint nem bizonyított teljes mértékben, hogy az Egyesült Államok jelenlegi gazdasági tevékenysége valóban ennyire káros lenne a környezetre.

Az eltérő álláspontok kialakulásához nem kis mértékben járult hozzá az a tény, hogy míg az Egyesült Államok gyakorlatilag képes lenne teljes mértékben – és hosszú távon – önellátó lenni az energiaszükségletei kielégítése szempontjából, addig az EU mind a kőolaj, mind a földgáz tekintetében súlyosan függ a külső forrásoktól. Ez már korábban is azt jelentette, hogy az EU nagyobb hangsúlyt fektetett a megújuló energiaforrásokra, aminek további motivációt jelent a 2022-es orosz invázió és az orosz függőség csökkentésének igénye.

A klímaváltozással vagy a környezetvédelemmel kapcsolatban egyértelműen törést jelentett az 1997-es kiotói jegyzőkönyv amerikai ratifikálásának elmaradása. Ugyan Al Gore, Clinton alelnöke szignifikáns szerepet játszott a megegyezés tető alá hozásában, az amerikai Kongresszus és elnök (ekkor már Bush) mégsem ratifikálta azt. Mindeközben az EU ment tovább az elkezdett úton, és jól meghatározott klíma- és kibocsátási célok határozott meg és követett. Ennek fényében, ha az Egyesült Államok részéről jogosnak ítéljük a kritikát a védelmi területen, akkor a környezetvédelemben az EU teljesít erőt

<sup>41</sup> WRIGHT 2021.

<sup>42</sup> MCGRATH 2020.



felül és az Egyesült Államok a potyautas. Az amerikaiak ugyanakkor úgy érveltek, hogy az európai partnereiknek könnyebb, mert a gazdaságot és az ipar szerkezetét egyébként is át kellett volna alakítani a gazdasági fejlődés fenntartása érdekében, így a szigorúnak tűnő célok nem jelentettek jelentős többletterheket. Az Egyesült Államok viszont lemaradna a globális gazdasági versenyben.

A jegyzőkönyvben vállaltak teljesítése világviszonylatban is megbukott, gyakorlatilag csak az EU folytatta azok végrehajtását, és újabb célokat is kitűzött a 2010-es években. Valamilyen – legalábbis elvi hozzáállás mentén mindenképpen – változást hozott Barack Obama elnöksége. Az mindenképpen igaz, hogy 2009-ben az Egyesült Államok súlyos és addig precedens nélküli vállalásokat tett időzítve a koppenhágai csúcsra. Azonban az EU és az Egyesült Államok között jelentős mértékben nem közeledtek az álláspontok a klímaváltozás valódi hatásait tekintve. Nem meglepő módon a csúcs valójában kudarc volt.<sup>43</sup>

Ugyan Koppenhága nem volt sikeres, de megalapozott a későbbi együttműködésnek és a részes államok megegyeztek, hogy tető alá hoznak egy Kiotót felváltó nemzetközi megállapodást, amelynek az Egyesült Államok már tevékeny részese lett. Mindez végül a 2015-ös párizsi klímacsúcshoz és megállapodáshoz vezetett.

A párizsi klímamegállapodás tekintetében az Egyesült Államok valódi vezető szerepet vállalt és nem hagyta magára az EU-t, az amerikai megbízott folyamatosan tárgyalta a kulcsfontosságú egyéb partnerekkel is, mint Kína vagy Oroszország. Például a csúcs után elfogadták a nemében történelmi – hatásaiban kevésbé – közös kínai-amerikai nyilatkozatot a klímaváltozásról.<sup>44</sup> A már közös európai-amerikai ambíciók valóban jól hangoztak, és az EU szempontjából jogi kötőerővel is rendelkeztek, azonban Obama számára nem volt elegendő az elnökségből hátralévő kicsivel több mint egy év. A továbbra is létező ellentéteket kihangsúlyozva, az új elnök, Donald Trump egyik első intézkedése volt, hogy biztosítsa, az Egyesült Államokat nem köti jogilag semmi az önkéntes vállalások teljesítésére. Ennek legitim terepet adott, hogy az amerikai alkotmány értelmében a megállapodást a Szenátusnak kellett volna jóváhagynia, de az a republikánus többségen nem ment át, és az elnöki rendelettel helyettesített ratifikációt egyszerű volt semmisé tenni egy új elnöki rendelettel. A létező szerződéses kötelezettségeket az Egyesült Államok tiszteletben tartotta és csak az átmeneti időszak lejárta után lépett ki valójában, ami érdekes módon a 2020-as elnökválasztás másnapján lépett életbe. Az egyezmény vállalásait egyéni és önkéntes alapon az amerikai szövetségi államok közel fele ennek ellenére betartotta.

Joe Biden kampánya során is élesen kritizálta Trump döntését és egyik első intézkedése volt annak az elnöki rendeletnek az aláírása, amely újra részes állammá tette az Egyesült Államokat 2021. február 19-én. Biden aktívan részt vett a glasgow-i csúcson is 2022-ben, amely után Kínával egy újabb közös nyilatkozatot fogadtak el. Biden esetében a kihívás a vezető szerep visszaszerzése lesz, illetve a hitel újraépítése a környezetvédelem tekintetében a transzatlanti együttműködés keretében is.

Szintén globális együttműködés kiemelt területének számít a nemzetközi segélyezés és a humanitárius fellépés. Ez a terület tulajdonképpen globális EU-amerikai

<sup>43</sup> McGRATH 2020.

<sup>44</sup> GARDNER 2020.



koprodukciónak számít, mert a két fél a globális segélyezés pénzügyi fedezetének kétharmadát adja. Ha csak a történelmi gyökereket tekintjük, az EU és az Egyesült Államok együttműködése a Marshall-segéllyel indult. Ennek sikerén felbuzdulva, illetve abból tanulva nem véletlen, hogy a terület kiemelt politikává vált/maradt. Humanitárius kérdésterület egyértelműen a globális járványok megfékezése, amire sikeres példa a 2014–2015-ös nyugat-afrikai ebolajárvány elleni közös fellépés, amit sikerült izolálni. Sajnálatos módon az együttműködés nem működött ilyen hatékonyan a Covid-19 esetében, amelyet már 2019-ben észleltek, de 2020 végéig nem sikerült valóban fellépni ellene, és az ugyan koprodukciónban fejlesztett védőoltások ellenére jelentős nézeteltérések is felmerültek az EU és az Egyesült Államok között. Ennek nemcsak az utazással összefüggő korlátozások kölcsönös feloldása volt az oka (2021 novemberéig az Egyesült Államok – bizonyos különleges esetek kivételével – tiltotta a beutazást), hanem a járvány gazdasági hatásai kezelésében felmerülő gazdasági eszközök nem megfelelő összehangolása is. A Covid-19 nem tűnt el, és hasonló járványok megkövetelnék a szoros együttműködést, amely felismerés létezik is, de a gyakorlati politika hagy kívánnivalót maga után. Végleges konklúziókat a Covid-19 kezelésével és az együttműködéssel kapcsolatban még korai levonni, annak ellenére, hogy cikkek tömkelege foglalkozik a témával, nem feltétlenül tudományosan megalapozott módon. Éppen ezért jelen tanulmány nem is kíván hosszabban foglalkozni az egyébként vitathatatlanul kulcsfontosságú kihívással.

A globális kérdések közös kezelésénél figyelembe kell venni, hogy általában igaz a tény, hogy az Egyesült Államok elsősorban azokban az esetekben lép fel tartósan, ahol biztonsági fenyegetést érzékel. A segélyezéspolitikát is elsősorban ez motiválja, azaz itt is előjön, hogy az amerikai politika alapvetően realista, míg az EU liberális. Nem véletlen, hogy a segélyezési politika amerikai szempontból tágabb kontextusba került már az 1990-es években. Ez annak is köszönhető, hogy a legfőbb motiváció már nem a kommunizmus feltartóztatása volt. A nem működő államok (amerikai szóhasználatban bukott vagy törékeny államok) újjáépítésének agendája kiemelt szerepet kapott Clintonnál, még inkább Bushnál, és ugyan a retorikából eltűnt, de nem vesztette el teljesen jelentőségét ma sem.<sup>45</sup> Ezeknél az „államépítési” műveleteknél kiemelkedően fontos, hogy megszűnjön a „sörétespuska-effektus”,<sup>46</sup> és az EU és az Egyesült Államok valóban összehangoltan végezze a segélyezést. A célok többé-kevésbé azonosak, de a megvalósítás során a koordináció hiánya számos nem várt következménnyel jár, ami magyarázza azt a „segélyezési fáradtságot”, amely egyébként az EU-t is jellemezni kezdte az új évezred második évtizedére.

## Az EU és az Egyesült Államok kapcsolatának gazdasági dimenziója

Ezen a területen a legszorosabb az együttműködés, és annak története az EU létrejöttének (és elődjének) kezdeti időszakához is visszanyúlik. Nyilván az aktuális kérdések

<sup>45</sup> Lásd pl. RADA 2012.

<sup>46</sup> ETZIONI 2007.





közül kihagyhatatlan a megíusult szabadkereskedelmi egyezmény. A két fél sokáig folytatott tárgyalásokat a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (TTIP) létrehozásáról, azonban a fundamentális ellentétek bizonyos területeken (akár az adatvédelem is ide sorolható, amiről lesz még szó) megakadályozták a sikeres lezárást, és Trump az EU ellen indított kereskedelmi háborúja csak hab volt a tortán. Hozzá kell tenni, hogy a szabadkereskedelemmel szemben mindkét oldalon a közvéleménynek is voltak fenntartásai. A TTIP a globális GDP 60%-át fedte volna le, a termékek kereskedelmének egyharmadát és a szolgáltatások kereskedelmének 42%-át.

Már a megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalások esetében viták alakultak ki a befektetők védelmével kapcsolatban, a befogadó államok jogairól, illetve, hogy ki viheti a vitákat bíróság elé. Tulajdonképpen mindkét fél szuverenitási kérdést csinált az ügyből, amely eredeti célja a szabályozáson keresztül a kiszámítható befektetési környezet kialakítása és a politikai és gazdasági kérdések egyértelmű szétválasztása lett volna. Az amerikaiak azt kifogásolták, hogy nem mindegyik EU-tagállamban védik megfelelően a befektetőket az állami beavatkozástól, az EU viszont az amerikai igényekben az európai fogyasztók (államok) kiszolgáltatottsága növekedésének rémét látta. Végül nem a potenciális kerékkötőnek gondolt Franciaország, hanem Németország lett a legfőbb akadálya a tárgyalások lezárásának.<sup>47</sup> A német politika a közvéleményt követte, amely pedig abban hitt, hogy a gyengébb amerikai fogyasztóvédelmi szabályok és kontrolálatlan befektetések lesznek majd jellemzők (például csökkenő biztonsági sztenderdek az autógyártás területén).

Minden probléma ellenére 2013-ra sikerült azonosítani azokat a területeket, amelyek mentén a megállapodást kialakították volna.<sup>48</sup>

- vámok és egyéb akadályok eltörlése a termékek kereskedelmében;
- szolgáltatások kereskedelmének megkönnyítése, beleértve az állami tendereken való indulás jogát;
- a szabályozási rendszerek összehangolása;
- közös fellépés a versenyt korlátozó gyakorlat ellen.

Trump egyértelműen a TTIP ellen fordult, ami nemcsak a valós értékelésen alapult, hanem azon a tényen is, hogy azt Obama forradalmi jelentőségűnek bélyegezte, és a neve túlságosan összekapcsolódott a szabadkereskedelemmel. Trump, aki büszke volt üzleti sikereire, egyszerűen nem engedte meg, hogy ne ő találja ki a részleteket. (Hasonlóan a TTIP ázsiai megfelelőjéhez a TPP-hez, amelyet pedig Trump felmondott a létező megállapodás ellenére.) Az amerikai félnek bizonyos szempontból az is hiúsági kérdést jelentett, hogy tulajdonképpen a TTIP nem más, mint az EU-ban létező egységes piac elveinek a földrajzi kiterjesztése az Atlanti-óceán másik oldalára. Ahogyan az európai integráció tekintetében is, a TTIP-tárgyalások során az álláspontok a mezőgazdasággal kapcsolatban voltak a legmerevebbek.

A TTIP ötlete sokkal több volt, mint egyszerű gazdasági kérdés, annak geopolitikai jelentőségét azonban az EU nem nagyon akarta elfogadni. Nem véletlen, hogy az amerikai jelenlétet igénylő, és az amerikai védőernyőtől leginkább függő balti

<sup>47</sup> GARDNER 2020.

<sup>48</sup> GARDNER 2020.



és közép-európai országok esetében volt a legnagyobb a várakozás a TTIP-val kapcsolatban, miközben kézzelfoghatóan pont ezek az országok profitáltak volna a legkevesebbet az egyezményből. A TTIP végérvényesen pontot tett volna az orosz eurázsiai uniós elképzelés kiterjesztése kérdésének a végére. És lássuk be, a kínai gazdasági befolyás növekedésének is gátat szabhatott volna a térségben. Ehelyett az amerikai fél egyoldalúan követelte – semmit nem nyújtva cserébe – az oroszok, valamint a kínaiak gazdasági jelenlétének elutasítását a régiós partnereitől. Pedig a TTIP-t végül is az Amerikai Egyesült Államok akadályozta meg.

A TTIP még nem teljesen halott, de nehéz elképzelni, hogy jelentős áttörésre kerülne sor Biden elnöksége alatt. Egyrészt mert jelenleg nem ez a prioritás, másrészt, ha figyelembe vesszük, hogy stratégiai kérdésekben sem tudtak megegyezni, akkor nehéz elképzelni, hogy a rendkívül bürokratikus uniós logikát össze lehet hangolni az amerikai hozzáállással a részletek tekintetében. Valószínű ugyanakkor, hogy inkább egy egyszerűbb transzatlanti szabadkereskedelmi övezetet lehet majd kialakítani, nem pedig az átfogóbb TTIP-t.

A TTIP-hez is kapcsolódik, de általában a gazdasági együttműködés fejlesztésének kiemelt területe vagy eseteként gátja az eltérő adatvédelmi szabályozási tradíciók léte. 2016-ban az EU és az Egyesült Államok egy új és minden korábbinál átfogóbb megállapodást hozott tető alá, az EU–USA adatvédelmi pajzsot (Privacy Shield).<sup>49</sup> A megállapodás segített volna úgy megtartani az adatvédelmi elveket, hogy a két fél cégei mégis hozzáférhessenek fogyasztók adataihoz. Nem meglepően ez beakadt az EU joggyakorlatába, és az Európai Bíróság 2020-ban az egész megállapodást érvénytelenítette. Biden hatalomra kerülése után a téma újra felmerült és tervbe vették az új megállapodás, a 2022-es nevén Transzatlanti Adatvédelmi Keretegyezmény (Trans-Atlantic Data Privacy Framework)<sup>50</sup> aláírását. A megállapodást nehezíteni fogja, hogy az EU-ban olyan tech-cégóriások ellen folynak perek és szigorodnak a működésükkel kapcsolatos feltételek, mint a Facebook vagy a Twitter.

Az adatvédelemmel kapcsolatban központi probléma, hogy valóban érvényesüljenek a Safe Harbour elvei,<sup>51</sup> amelyről még 2015-ben azt állította az EU, hogy nem biztosít megfelelő védelmet a személyes adatok forgalmának a transzatlanti kereskedelemben. Az adatokat nemcsak gazdasági célokkal, hanem hírszerzési szempontokat figyelembe véve is felhasználták. Ez utóbbi szempontjából pedig a hírszerzési együttműködés területén létező együttműködést kell(ene) figyelembe venni. Szintén ide tartozik az internet teljes monitorozása, amely mindenképpen biztonsági cél (fentebb taglaltuk a biztonsági dimenzióánál), de kérdéseket vet fel az adatvédelem területén. Az amerikaiak egyébként nem értik az európai aggályokat, hogy pont az Egyesült Államoktól félnek, miközben az EU más szerződéses partnerei bizonyítottan tömegesen gyűjtenek adatokat hírszerző tevékenységük során. Erre Kína vagy Oroszország a legjobb példa, akik nagyon aktívak az EU-ban és gyakran gazdasági köntösbe csomagolják a hírszerzési tevékenységüket (lásd hosszú távú energiaszállítási szerződések, vagy az IT-infrastruktúra kiépítése). Az állami tömeges megfigyelések nem alaptalan fenntartásokat generálnak, de

<sup>49</sup> European Commission (é. n.).

<sup>50</sup> The White House 2022.

<sup>51</sup> European Parliament Think Tank 2017.





az Egyesült Államok szerint azt az EU túldimenzionálja, az EU szerint pedig az Egyesült Államok visszaél a terrorizmus elleni közös küzdelem adta keretekkel.<sup>52</sup>

Legaktuálisabb és legújabb ügy a gazdasági területen a zöld programok, a gazdasági kérdések és a világpolitikai amerikai célok metszetében is értelmezhető amerikai gazdaságpolitikai szándék. Az infláció globális probléma, de rövid távú hatása először mindenhol a belpolitikában jelenik meg. Az infláció elharapózó következményei a gazdaság egészét érintik, és azonnali nyomás nehezedik a kormányokra, hogy reagáljanak. Joe Biden ezt megtette a bevezetőben is említett IRA elfogadásával. Az ügy nem lezárt, és az amerikai–EU-kapcsolatok tekintetében még számos nyitott kérdést kell tisztázni. Az infláció európai probléma is, a zöld célok európaiak is, Kína gazdasági befolyásának növekedésével kapcsolatban az EU-nak is van véleménye. Ebből a szempontból az IRA jelenleg bonyolítja az európai–amerikai kapcsolatokat.

A digitalizáció tehát nem meglepő módon kiemelt területe a gazdasági együttműködésnek, és nem mentes a fentebbi dilemmáktól. A digitális gazdaság fejlesztése és az együttműködés az adatvédelmen kívül a kiberbiztonság fokozásának az igényét is felveti. A kibertér jórészt biztonsági dimenzióba tartozó ügy, és van is közös kialakított gyakorlat. A közvéleményt is érdekelte az elmúlt években, hogy Európában az Amazon, Google, Apple vagy Facebook (a média GAFAM)<sup>53</sup>-ként említi, de nyugodtan hozzá lehetne tenni a Microsoftot is) milyen mértékben uralná az európai digitális piacot, ha nem léteznének a protekcionista szabályozások. Ezeknek a techóriásoknak a tevékenységével kapcsolatban az Egyesült Államokban is számos per volt, és az amerikai Kongresszus is vizsgálóbizottságot állított fel több esetben. Nem meglepő, hogy az EU-ban még erősebb trösztellenes tradíciók és szabályok esetében még több problémát vet fel ezeknek a cégeknek a gyakorlata. Amely területen biztosan megállapodás és együttműködés kell, az a szabályok harmonizációja, illetve a techcégek digitális tevékenységének és az abból származó bevétele megadóztatásának a kérdése. Ez nemcsak az Egyesült Államokat kell hogy aggassza, hanem az EU-t is, mert a tagállamok között is eltérnek a szabályok, és a koordinálatlan fellépés megjósolhatatlan következményekkel járhat a digitális piacon. Mindez felveti a kérdést, hogy létezik-e uniós egységes digitális piac, illetve az beletartozik-e a négy szabadság elvének körébe.

## Összegzés

Az EU és az Egyesült Államok kapcsolatainak jövőjét rendkívüli módon terheli meg a nagyhatalmi politika kiújulása Európában és az orosz invázió, amely minden napirendet felülír. Különösen annak tekintetében érdekes mindez, hogy az EU és az USA viszonyát igyekeztek elsősorban amerikai érdekek mentén elválasztani a tisztán biztonsági, védelmi kérdésektől, amelyek fóruma a NATO. Azonban eddig is nehéz volt éles választóvonalat húzni, így nem meglepő, hogy a jövővel kapcsolatos kérdéseket is mindez homályossá teszi. Az orosz–ukrán háború és a fennálló nemzetközi jogi keretek és intézményrendszer által lefektetett szabályok figyelmen kívül hagyása és ilyen

<sup>52</sup> Lásd Snowden- vagy Wikileaks-ügyek, amelyek megmutatták a kritikák ezen oldalát is.

<sup>53</sup> CHATZKY 2017.



súlyos megszegése sokkal égetőbb kérdéseket vet fel, mint hogy az európai kapcsolatai egyfajta „marsi” az Egyesült Államok amerikai kivételessége mellett folytatódhatnak, vagy a puha-liberális európai „vénszi” kivételesség lesz-e a sorvezető.

Jelen helyzetben egyértelműen a kemény (katonai) érvek és eszközök dominanciája jósolható meg, ami az EU-nak egyáltalán nem jó, mert a sokat hangoztatott nézet szerint az EU gazdasági óriás, de politikai törpe, azaz, ha nem lesz képes bizonyítani, hogy globálisan az EU-val biztonságpolitikai és védelmi kérdésekben is számolni kell, akkor nem lesz jelen az új nemzetközi rend kialakításánál. Ha ez a forgatókönyv valósul meg, akkor az Egyesült Államoknak nem is kell magyaráznia kivételességét, és az európai szövetségeseinek is az lesz a hosszú távú érdeke, hogy az amerikai dominancia ne csökkenjen Európában vagy a világban például Kína miatt.

Az EU–USA kapcsolatokat alapvetően befolyásolja a világpolitika változása és annak a világtrendnek az átalakulása, amely a transzatlanti viszonyrendszert a hidegháború után meghatározta. A Szovjetunió felbomlását követő évtizedekben számos történelmi fordulópontot éltünk meg, de elmaradt a második világháború realitásait tükröző nemzetközi intézményi rendnek a felülvizsgálata. Annak az intézményi felépítménynek, amely abból a feltételezésből táplálkozott 1991 után, hogy a nagyhatalmi háborúkat elfelejthetjük és a világ vezetői közösen, közös célokért képesek működtetni a rendszert. Mindez addig igaz volt, ameddig ezek a vezetők valóban nem voltak érdekeltek a rendszer erőszakos újragondolásában. Leegyszerűsítő megközelítés, de mégis világosabban mutat rá erre a helyzetre a nemzetközi jog (azaz a nemzetközi béke és biztonság) öreként számon tartott ENSZ alaplogikája. Az ENSZ Alapokmány alappillére a fegyveres erőszak tilalma és a kollektív biztonság elve alapján az ENSZ tagjai megbüntetésének a lehetősége, amennyiben azok vétének a szabályok ellen. Azonban eredetileg a hatékonyság miatt kitalált, majd a Szovjetunió részvételét biztosítandóan létrehozott Biztonsági Tanács működése mindig is magában hordozta annak veszélyét, hogy az állandó tagok mégis csak egyenlőbbek az egyenlőknél. Azaz röviden, a rendszer addig működik, ameddig egy állandó tag nem kerülne a „vádoltak padjára” és nem ellene kellene a szabályokat alkalmazni, hiszen a fékként szolgáló „vétójog” mögé bújva jelen esetben Oroszországgal szemben az ENSZ tehetetlen. (Lássuk be Kínával is hasonló lenne a helyzet.)

Mai világunk kikerülhetetlen jellemzője a nemzetközi szereplők egymásra utaltsága, a folyamatok közötti átfedések és a nemzetközi események tömkelegének párhuzamos jelenléte. Ezt jól mutatják az EU–USA kapcsolatrendszerének legintenzívebb területei. E területek között a politikai-biztonsági területen egyértelműen az Egyesült Államok tölti be a vezető szerepet, de például a globális „nemzetközi kormányzást igénylő területeken, mint a környezetvédelem az EU a normatív, példamutató és vezető hatalom. Gazdasági területen mindkét fél nem meglepő módon önérdékkövető és a haszonmaximalizálás logikáját követi, azzal a különbséggel, hogy az EU álláspontja már egy egyeztetett, kompromisszumos (hiszen 27 tagország érdekeit kell figyelembe venni) folyamat eredménye. Az amerikai álláspontot ezzel szemben gyakrabban vezérli rövidebb távú belpolitikai érdekek által meghatározott hozzáállás. Washington nehezen érti meg az egységes piac lényegét, és gyakran a saját érdekei mentén közvetlenül a tagállamokhoz fordul, nem titkoltan nyomásgyakorlási céllal. Így alakulhatott ki a legszorosabb szövetségesek között egyfajta kereskedelmi háború például Trump elnöksége alatt.



Az EU-n belül is számos súrlódás jelenik meg a tagállami érdekek eltérése mentén, ezért nehéz egységes EU-s karakteres álláspontról beszélni. Nem mindegy, hogy mit értékelünk az EU–USA kapcsolatok terén sem: azaz Brüsszelt állítani a középpontba és a valóban egységes EU-t nem ugyanaz, mint a valóságot gyakrabban tükröző tagállami politikákat. Jelen tanulmány figyelembe véve mindezt és nem elfelejtve a tagállami politikák összehangolásának a folyamatát inkább az uniós szintet vizsgálta, ugyanakkor kitekintést adva a hazánk számára még közvetlenebbül fontos visegrádi régió politikai realitásaira ebben a kontextusban.

Mind a kifejezés, „új világrend”, mind annak mélyebb értelmezése népszerű témája volt a nemzetközi szakirodalomnak az elmúlt három évtizedben. Azonban egy téma felkapottsága nem jelenti, hogy azzal már nem érdemes tovább foglalkozni, főleg annak figyelembevételével, hogy mennyi olyan esemény történt 1991 óta, amelyet a szakértők korszakváltónak értékeltek. A fentebbi gondolatmenet értelmében különösen igaz az EU és az Egyesült Államok kapcsolatainak jelenére, annak figyelembevételével, hogy nem szűnt meg az új világrend igénye, de nem mindegy, hogy azt egy erőszakosan, egyoldalúan fellépő hanyatló és magát sarokba szorítva érző hatalom, Oroszország diktálja, vagy egy őszinte amerikai–európai párbeszédre alapuló folyamat fogja-e kialakítani.

Már az orosz invázió előtt is turbulens éveket éltünk meg, és 2020 és 2021 során is számos olyan multidimenziós, párhuzamosan megjelenő kihívással kellett szembenéznünk, amelyekkel kapcsolatban számos elemzés megjelent a nemzetközi szakirodalomban, de megnyugtató válaszok nem érkeztek. Azaz ezek a kihívások – Kína globális szerepének növekedése, a nem kielégítően menedzselt brexit, Európa energiabiztonsága, az illegális migráció és természetesen a Covid-19-világjárvány – még mindig velünk vannak annak ellenére, hogy a napirendet egyértelműen a háború dominálja.

Az elmúlt három évtizedben globálisan lecsapódó kihívások világossá tették, hogy azok a nemzetközi intézmények és valójában a nemzetközi rend, amelyet a második világháború realitásából tanulva hoztak létre a győztes nagyhatalmak, nem képesek minden, a mai világunkban megjelenő fenyegetést megnyugtatóan és rugalmasan kezelni. Ez nem azt jelenti, hogy a biztonsági architektúra érvénytelen, hanem azt, hogy igény van a regionálisan megjelenő eltérések figyelembevételével átgondolt reformra. Ebben az EU-nak és az Egyesült Államoknak kiemelkedő szerepe van, ami súlyos felelősséget is jelent, nem mindegy, hogyan élnek a politikai döntéshozók ezzel a lehetőséggel, és a felelősségük teljes tudatában lesznek-e képesek az ideológiai vitákon felülemelkedve valóban tartós rendet kialakítani és működtetni.

## Irodalomjegyzék

- ALGHANNAM, Heshman – YAGHI, Mohhamed (2022): Biden's Trip to Saudi Arabia: Successes and Failures. *Carnegie Endowment for International Peace*, 2022. augusztus 11. Online: <https://carnegieendowment.org/sada/87662>
- BRATTBERG, Erik (2020): How Washington Views New European Defense Initiatives? *Carnegie Endowment for International Peace*, 2020. március 3. Online: <https://bit.ly/43OoMZ9>



- CHATZKY, Andrew (2017): France's Tech Tax: What to Know. *Council on Foreign Relations*. 2019. július 17. Online: [www.cfr.org/in-brief/frances-tech-tax-what-know](http://www.cfr.org/in-brief/frances-tech-tax-what-know)
- Congressional Research Service (2022): *U.S.-European Relations in the 117<sup>th</sup> Congress*. Washington, D.C.: CRS. Online: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11094>
- Council of the European Union (2005): *Initiative to Enhance Economic Integration and Growth*. Online: [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201004/20100427ATT73625/20100427ATT73625EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201004/20100427ATT73625/20100427ATT73625EN.pdf)
- ETZIONI, Amitai (2007): *Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
- European Commission (2019): *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52019DC0640>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelve (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017L0541>
- European Commission (é. n.): *EU-US Data Transfers*. Online: <https://bit.ly/3mUXmAb>
- European Commission (2021): *EU-US Launch Joint Technology Competition Policy Dialogue to Foster Cooperation in Competition Policy and Enforcement in Technology Sector*. 2021. december 7. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_6671](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6671)
- European Commission (2022): *The Ninth U.S.-EU Energy Council*. 2022. február 7. Online: [https://ec.europa.eu/info/news/ninth-us-eu-energy-council-2022-feb-07\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/ninth-us-eu-energy-council-2022-feb-07_en)
- European Community (1990): *Transatlantic Declaration on EC-US Relations*. Online: [www.europarl.europa.eu/cmsdata/124320/trans\\_declaration\\_90\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124320/trans_declaration_90_en.pdf)
- European Council – Council of the European Union (2021): *EU-US Summit Statement*. Online: [www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/06/15/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/06/15/)
- European External Action Service (1998): *Transatlantic Economic Partnership*. Online: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/trans\\_econ\\_partner\\_11\\_98\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf)
- European Parliament Think Tank (2017): *From Safe Harbour to Privacy Shield: Advances and shortcomings of the New EU-US Data Transfer Rules*. 2017. január 19. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_IDA\(2017\)595892](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2017)595892)
- European Union (1995): *The New Transatlantic Agenda*. Online: [www.europarl.europa.eu/cmsdata/210469/New-Transatlantic-Agenda\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/210469/New-Transatlantic-Agenda_EN.pdf)
- Europe Daily Bulletin (2011): *Terrorism and Cybercrime, EU-US Meeting*. 2011. április 15. Online: [https://agenceurope.eu/aewebsite\\_dev/en/bulletin/article/10359/24](https://agenceurope.eu/aewebsite_dev/en/bulletin/article/10359/24)
- Europol (2021): *European Union Terrorism Situation and Trend Report*. Online: <https://doi.org/10.2813/677724>
- GARDNER, Anthony (2020): *Stars with Stripes*. London: Palgrave. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-29966-8>



- GARDNER, Anthony L. – EIZENSTAT, Stuart (2010): *New Treaty, New Influence?* *Foreign Affairs*, 2010. március 1. Online: [www.foreignaffairs.com/articles/europe/2010-03-01/new-treaty-new-influence](http://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2010-03-01/new-treaty-new-influence)
- GARDNER, Hall szerk. (2017): *NATO and the European Union: New World, New Europe, New Threats*, New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315248332>
- IÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta (2020): Military Capacity Building as EU's New Security and Development Strategy. In JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth – VLASKAMP, Martijn C. – BARBÉ, Esther (szerk.): *European Union Contested*. Barcelona: Springer, 173–190. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-33238-9\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-33238-9_10)
- MCGRATH, Matt (2020): Climate Change: US Formally Withdraws from Paris Agreement. *BBC*, 2020. november 4. Online: [www.bbc.com/news/science-environment-54797743](http://www.bbc.com/news/science-environment-54797743)
- Megállapodás az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió között az utas-nyilvántartási adatállomány felhasználásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériumának való továbbításáról. 22012A0811(01). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22012A0811%2801%29>
- MISZLIVETZ Áron (2021): Varázslat egy csapásra? Az EU-USA kapcsolatok jövője. *Ludovika.hu*, 2021. január 21. Online: [www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/01/21/varazslat-egy-csapasra-az-eu-usa-kapcsolatok-jovoje/](http://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/01/21/varazslat-egy-csapasra-az-eu-usa-kapcsolatok-jovoje/)
- PEERS, Steve (2014): The Next Multi-year EU Justice and Home Affairs Programme Views of the Commission and the Member States. *Statewatch*, 2014. március 12. Online: [www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf](http://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf)
- RADA Péter (2007): Átalakuló biztonsági kihívások. In RADA Péter (szerk.): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*, Budapest: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, 53–72.
- RADA, Péter (2012): End of Post-Modern Realism in the United States' Democracy Promotion Strategy? Lessons from North-Africa and the „Arab Spring”. In ONDREJCSAK, Robert (szerk.): *Panorama 2011*. Bratislava: Centre for European and North Atlantic Affairs (CENAA), 135–154.
- RADA Péter (2019): Megváltozó világunk és a biztonsági kihívások átalakulása. In SZÁLKAI Kinga – BARANYI Tamás Péter – SZARKA E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák*. Budapest: Antall József Tudásközpont, 15–23.
- ROBINSON, Kali, (2022): What is the Iran Nuclear Deal? *CFR*, 2022. július 20. Online: [www.cfr.org/background/what-iran-nuclear-deal](http://www.cfr.org/background/what-iran-nuclear-deal)
- THRUSH, Glenn (2017): Trump's New Travel Ban Blocks Migrants from Six Nations, Sparing Iraq. *The New York Times*, 2017. március 6. Online: [www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/travel-ban-muslim-trump.html](http://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/travel-ban-muslim-trump.html)
- VINOCUR, Nicholas (2022): Europe has Met Its Pain Threshold on Russia Sanctions. It Wasn't That High. *Politico*, 2022. március 16. Online: [www.politico.eu/article/europe-met-pain-threshold-russia-sanctions-not-high/](http://www.politico.eu/article/europe-met-pain-threshold-russia-sanctions-not-high/)
- WATT, Andrew (2022): Recovery and Resilience: Stop-Gap or Sea-Change? *Social Europe*, 2022. május 30. Online: [www.socialeurope.eu/recovery-and-resilience-stop-gap-or-sea-change](http://www.socialeurope.eu/recovery-and-resilience-stop-gap-or-sea-change)



The White House (2022): *United States and European Commission Announce Trans-Atlantic Data Privacy Framework*. 2022. március 25. Online: [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/)

WRIGHT, Thomas (2021): *The Center Cannot Hold*. *Foreign Affairs*, 2021. augusztus 24. Online: [www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/center-cannot-hold](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/center-cannot-hold)







Németh Viktória<sup>1</sup>

# Az Európai Unió Arktisz- politikájának pillérei

## Pillars of the Arctic policy of the European Union

*Az Arktisz térsége az elmúlt évtizedekben a nemzetközi politikai érdeklődés homlokterébe került, aminek két legfőbb oka van: a helyi klímaváltozás által felvetett problémák és az újonnan kibontakozó gazdasági lehetőségek. Az Európai Unió (EU) több szállal kötődik a térséghez, aminek földrajzi, történelmi és gazdasági gyökerei egyaránt vannak. Emellett Európa szerepet kíván vállalni az újonnan kialakuló regionális rendben. Jelen tanulmány fő célja, hogy megvizsgálja az EU szerepvállalását az Arktisszal kapcsolatos ügyekben. A dolgot abból a megközelítésből indul ki, hogy az EU érdekérvényesítését a térségben ambivalencia jellemzi. Az EU egyszerre a régió belüli és azon kívül álló nemzetközi szereplő. Jelenléte tagadhatatlan, de számos kihívással és korláttal néz szembe.*

**Kulcsszavak:** Arktisz, Európai Unió, szomszédságpolitika, geoökonómia, geopolitika

*The Arctic region has re-emerged as a geopolitical hotspot during the past decades, mainly due to the problems raised by climate change and manifesting economic opportunities. The European Union has been interested in the region in several aspects. Europe has geographical, historical and economic ties with the Arctic, and wants to play a role in the forming regional order. The main object of this paper is to investigate EU's involvement in Arctic affairs. The main argument is that EU's presence in the region is characterised by duality. The EU is regional and outsider at the same time. Its role is determinative, but faces many challenges and limitations.*

**Keywords:** Arctic, European Union, neighbourhood policy, geo-economics, geopolitics

---

<sup>1</sup> Pécsi Tudományegyetem Földtudományok Doktori Iskola, Pallas Athéné Alapítványok Geopolitikai Doktori Program, e-mail: [nemetwiki@gmail.com](mailto:nemetwiki@gmail.com)



## Bevezetés

Az Európai Unió Arktisz-politikájának főbb pillérei a környezetbiztonság kérdései, a fenntartható gazdasági fejlődés és a nemzetközi kooperáció. Az Uniót egyes tagállamain keresztül speciális kapcsolat fűzi a felértékelődő északi-sarkvidéki régióhoz: területileg, földrajzilag, történetileg, gazdaságilag, illetve nemzetközi kapcsolatai által érintett. Jelenléte ugyanakkor korlátozott, mivel tagállamainak<sup>2</sup> nincs közvetlen kijárata az Arktikus-óceánra,<sup>3</sup> illetve annak melléktengereire, és nem tagja a régió legfontosabb szervezetének, az Arktisz Tanácsnak<sup>4</sup> (Arctic Council) sem. Az EU tagállamain, Finnországon és Svédországon keresztül így is megkerülhetetlen szereplőnek tekinthető az Északi-sarkvidék térségében. A régióban kialakuló, új nemzetközi rendet vizsgáló elméletek ezzel együtt számolnak az EU északi-sarkvidéki jelenlétével.

Az Európai Unió arktikus kapcsolatainak alakulásában fontos mérföldkő volt, hogy a szervezet az 1990-es évek közepén észak-európai államokkal bővült. Ez éppen abban az időszakban történt, amikor az északi-sarkvidéki országok együttműködése is elkezdett szorosabbá válni. Finnország az európai uniós csatlakozása után néhány évvel sikeresen érvényesítette az úgynevezett északi dimenzió politikáját – (az Északi-sarkvidék térsége felé való nyitást) – az európai integráción belül. Azóta az EU több stratégiát dolgozott ki, számos projektet finanszírozott, és egyre több Arktisszal kapcsolatos nemzetközi fórumon képviselteti magát.

A tanulmány célja, hogy feltárja az Európai Unió Északi-sarkvidékkel kapcsolatos érdekeit, és a formálódó új regionális rendben betöltött szerepét. A dolgozat három egységre tagolva vizsgálja a témakört. Az első szakaszban az európai tagállamok Arktiszhoz való kötődését elemzem, földrajzi, történelmi és gazdasági perspektívából. E tényezők már alkalmasak arra, hogy megvilágítsák az uniós politika főbb pilléreit. Az elemzés második része összegzi az EU Arktisz-politikáját. Ennek a szakasznak a keretében azt is vizsgálom, hogyan hatott az egyes, érdekelt tagállamok víziója az uniós álláspont kialakítására. Továbbá arra a kérdésre is keresem a választ, hogy az EU hogyan képes saját Arktisszal kapcsolatos álláspontját képviselni a nemzetközi térben. Az utolsó szakaszban azt vizsgálom, hogy az EU milyen módon tud részt venni a régióban kialakuló, új nemzetközi rendszerben.

<sup>2</sup> Az északi-sarkvidéki uniós tagállamok: Finnország és Svédország. Dánia helyzete specifikus, autonóm tartománya Grönland 1985-ben kilépett az Európai Gazdasági Közösségből.

<sup>3</sup> Az Arktikus-óceán, másnéven Jeges-tenger, amely a világ óceánjainak egyike, ezért jelen tanulmány jelenleg használatos hivatalos elnevezéssel, Arktikus-óceánként hivatkozik rá. Ugyanakkor az ún. Northern Sea Route, vagyis az északi-tengeri út elnevezésben a tenger kifejezés szerepel, az az Arktikus-óceán melléktengerein halad keresztül.

<sup>4</sup> Csatlós Erzsébet (2011), aki a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszéknek oktatója, a Magyar Tudományos Akadémia Köztesületi tagja készítette az első átfogó tudományos művet az Északi-sarkvidék nemzetközi jogi helyzetéről Magyarországon. 2011-ben megvédett disszertációjában (*Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete*) Arktisz Tanácsként fordította magyarra a szervezet elnevezését. A szerző a tudományos műben részletesen elemzi a nemzetközi intézmény történetét és működését.



## Az Európai Unió földrajzi, történeti és gazdasági kapcsolatai az arktiszi régióval

Az elemzés során arra a következtetésre jutottam, hogy az Európai Unió, illetve tagállamai speciális helyzetben vannak az Arktisz ügyeiben érdekelt nemzetközi szereplők között. E kettősség már a földrajzi tér vizsgálata során megmutatkozik. Az északi-sarkvidéki területekkel rendelkező európai uniós tagországok (Dánia, Finnország és Svédország) közül egyik sem parti állama az Arktikus-óceánnak. Ez alól Grönland mint dán tartomány lehetne kivétel. Grönland azonban 1985-ben kilépett az európai integrációból. Az Északi-óceán menti tagállamok érintettek legközvetlenebbül a helyi erőforrások elérhetővé válásában (tengeri hajózási útvonalak, fosszilis energiahordozók és más ásványkincsek), valamint az óceán kontinentális talapzatára vonatkozó területi igényekkel rendelkeznek. Összességében, az Unió térségbeli jelenléte szempontjából fontos tényező, hogy a tagállamok közül kettő is rendelkezik szárazföldi területtel a sarkkörön túl (Finnország és Svédország).

Emellett több más európai ország történelmi kapcsolatai kontinuitást képeznek a századokkal ezelőtti és mai érdekek között. Az európai országoknak évszázadok óta vannak gazdasági és kereskedelmi kapcsolatai a térséggel, ami mellett a terület tudományos feltárásába szintén bekapcsolódtak.

Európa északi sarkkörön túli geopolitikai érdekei a legtöbbször valamilyen gazdasági vagy kereskedelmi mozgatórugóval rendelkeztek napjainkban is. Így szükséges vizsgálni az egyes tagállamok, illetve az Európai Unió egészének gazdasági lehetőségeit a sarkvidéki régióban.

### Földrajzi aspektus

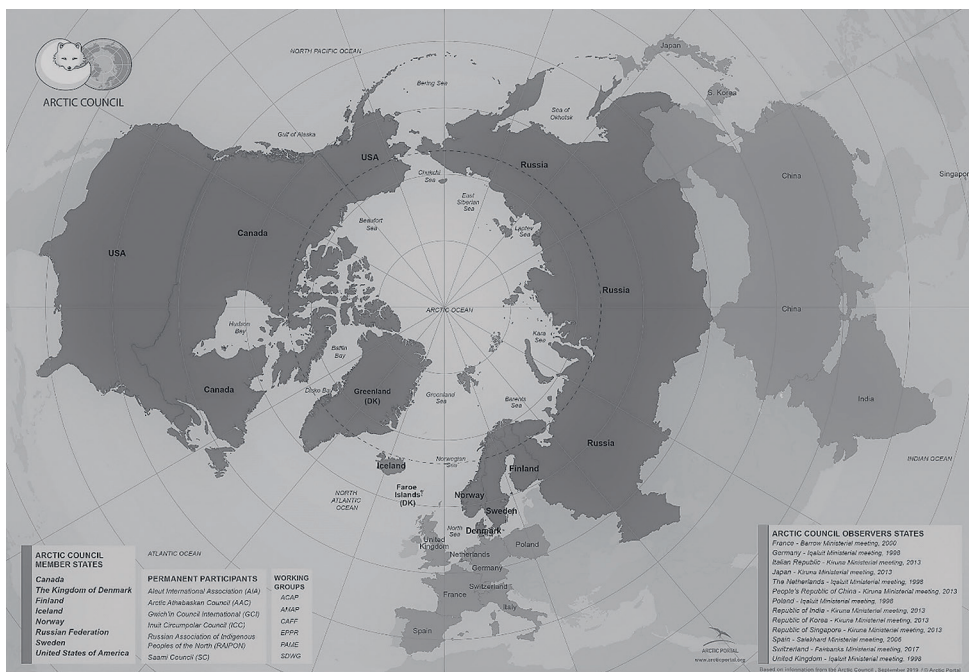
Az Arktisz földrajzi helyzete szintén különleges, ebből a szempontból fontosnak tartom kiemelni, hogy a régió területét maga a földrajztudomány is többféleképpen írja le: konkrét szélességi fokokkal (66° 33-tól északra eső területek), vagy természetföldrajzi jellemzők alapján (a hóhatár, erdőhatár vagy a 10 °C fok alatti júliusi középhőmérséklet alatti területek)<sup>5</sup> egyaránt definiálja a térség határait. Lényegében Eurázsia és Észak-Amerika legészakibb partszakaszai, az Arktikus-óceán és annak szigetei, illetve melléktengerei tartoznak hozzá. Ez esetben összesen nyolc ország tartozik a régióhoz: USA, Kanada, Dánia, Izland, Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország. Az Arktikus-óceán parti államai kifejezéssel egy szűkebb, öt országból<sup>6</sup> álló csoport jelölhető. Annak, hogy melyik definíciót tekintjük érvényesnek a térség jelölésére, politikai következményei vannak, mivel az a részes államok körét határozza meg. Ezt az álláspontot erősíti meg az *Arktisz Évkönyvben* (*Arctic Yearbook*) Andreas Kuersten mindkét említett csoportosításra kiterjedő vizsgálata. A szerző felhívja rá a figyelmet, hogy a legtöbb esetben, így

<sup>5</sup> Lásd: <https://nsidc.org/cryosphere/arctic-meteorology/arctic.html>

<sup>6</sup> USA, Kanada, Dánia, Norvégia és Oroszország.



az Arktisz Tanács esetében is az utóbbi, tágabb meghatározás érvényesül.<sup>7</sup> (Az Arktisz Tanács tagjait térképen szemlélteti az 1. ábra.) Ez az Északi-sarkvidék ügyeivel foglalkozók legszélesebb körben elfogadott intézményesült fóruma, azonban az itt tárgyalt ügyek korlátozottak, elsősorban a környezetbiztonság és fenntartható fejlődés kérdéseire fókuszálnak. Eközben a parti államok sok esetben informális egyeztetéseket folytatnak a helyi ügyek szélesebb köréről, gazdasági és biztonságpolitikai kérdéseket is érintve. Összességében mégis az Arktisz Tanács meghatározását tartom megfelelő kiindulási pontnak a vizsgálódás során – korábbi kutatásaim alapján –, mivel a szervezet kiváló tájékoztatósi pont a regionális ügyekben érintett szereplők felmérésére, valamint azért, mert az intézmény a legfontosabb fóruma a helyi kormányoknak és az öslakosokat képviselő és tömörítő szervezeteknek.



1. ábra: Az Arktisz Tanács tagjai

Forrás: Arktisz Tanács, 2019

Fontos szempontnak tartom azt is, hogy közvetlen területi érintettség mellett további földrajzi és politikai kapcsolatot jelent, hogy az EU-t a többi Arktikus-óceán menti skandináv államhoz szintén szoros kapcsolatok fűzik. Norvégia és Izland az Európai Gazdasági Térségen keresztül kapcsolódik az európai integrációhoz. Az észak-európai államok együttműködése hagyományosan rendkívül szoros.

<sup>7</sup> KUERSTEN 2016: 429–437.

Emellett szükségesnek tartom kiemelni azt is, hogy az északi-sarkvidéken a nemzetközi együttműködések összetett hálózata működik. Az észak-európai államok több, az Arktisz ügyeit is tárgyaló térségbeli szervezetnek a tagjai. Ezek közé tartozik a Barents Euro-Arktisz Tanácsa (Barents Euro-Arctic Council, BEAC),<sup>8</sup> amelynek munkájába az Európai Unió képvisellete is bekapcsolódik. Továbbá az észak-európai uniós tagállamok fontos egyeztető fóruma az Északi Miniszterek Tanácsa (Nordic Council of Ministers) szintén foglalkozik az Arktiszhoz kapcsolódó ügyekkel. Az előbbieken kívül az észak-európai őslakos szervezetek is szorosan együttműködnek, sok esetben határon átnyúló intézmények keretein belül egyeztetnek egymással. Az észak-európai őshonosok, a *számik* érdekeit a Számi Tanács képviseli a nemzetközi szervezetekben, közöttük az ENSZ-ben, az Arktisz Tanácsban és a Barents Euro-Arktisz Tanácsban is. Az intézmény négy ország, (Finnország, Norvégia, Oroszország és Svédország) őslakosainak érdekképviselői és transznacionális egyeztető fóruma.<sup>9</sup>

Az arktikus európai uniós tagállamokon kívül számos további tagország megfigyelőként működik közre az Arktisz Tanács munkájában.<sup>10</sup> Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy e megfigyelő államok érdeklődését megalapozza, hogy többségüket szintén történelmi szálak fűzik a régióhoz, az elmúlt századokban részt vettek a terület felfedezésében és feltérképezésében. Az északkeleti átjárón való hajózás már a nagy földrajzi felfedezések korszaka óta kívánatos cél volt egyes európai országok számára, mint Hollandia és az Egyesült Királyság. Az elmúlt évtizedekben, vagyis azóta, amióta az Arktisz gazdasági jelentősége felértékelődött, az Európai Unió törekedett a megfigyelői státusz elnyerésére az Arktisz Tanácsban, de ez eddig nem valósulhatott meg. Ennek okát a tanulmány további részében fejtem ki.

## Történelmi kapcsolatok

Az európai államok közül, földrajzi helyzetüknél fogva, a legrégebbi sarkkörön túli kapcsolatai az északi államoknak vannak. Három-négy évszázaddal ezelőttig az északi sarkkörön túli területek még nem tartoztak az észak-európai államokhoz, hanem az őslakos népek szállásterületei voltak.<sup>11</sup> Érdemesnek tartom kiemelni, hogy a skandináv népek a 16. századtól kezdődően hódították meg a sarkkörön túli szárazföldi területeket, amelyeket már évszázadokkal korábban is ismertek, és amelyek napjainkban Skandinávia legészakabbi tartományai. Az Északi-sarkvidék az óceán, a tengerek, szigetek, illetve tengeren túli területeinek feltérképezése szempontjából fontos mérföldkővet jelentett, hogy a vikingek az első ezredforduló környékén északnyugatra hajózva eljutottak

<sup>8</sup> A szervezet történetét, szervezeti felépítését és működését bemutató, átfogó tudományos mű, Csatlós Erzsébet: *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete* (2011) c. disszertációban Barents Euro-Arktisz Tanácsként fordítja a szervezet elnevezését.

<sup>9</sup> CSATLÓS 2013.

<sup>10</sup> Franciaország, Németország, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Spanyolország és az Egyesült Királyság.

<sup>11</sup> A helyi őslakosok, a számik (lappok) a 9. századtól az észak-európai országok adófizetői lettek. Később az északi sarkkörön túli területek fokozatosan az egyes északi államok része lett BEREZKI 2007: 75–78.



a Feröer-szigetekre, Izlandra<sup>12</sup>, Grönlandra, majd Új-Fundlandra<sup>13</sup> is. A Skandinávia partjaitól északi irányba tett felfedezéseik során először az Északi-foknál<sup>14</sup>, majd – bizonyos feltételezések alapján – a Spitzbergáknál is jártak. Eközben más földrajzi égtájak felé, így északkeletre is indultak tengeri expedíciók. A vikingek a 9. század során már a Fehér-tengeren hajóztak. A 14. századra a kereskedőtelepülések a Skandináv-félsziget északi partja mentén végig kialakultak.<sup>15</sup>

A 16. század második felétől távolabbi országok hajósai is érdeklődést mutattak az északi óceán és annak melléktengerei iránt. Ugyanakkor fontos tényező, hogy a korszakban elsősorban kereskedelmi szempontok kerültek előtérbe mint a földrajzi felfedezések legfőbb mozgatórugói. Skandináv és orosz hajósok, bálna- és rozmárvadászok, prémkereskedők mellett nyugat-európai országok hajósai is eljutottak a magas északra.<sup>16</sup>

Vizsgálataim során arra a következtetésre jutottam, hogy a felfedezéstörténet számos kutatója a térség feltérképezését általában az első nyugat-európai hajósok megjelenéséhez köti. Ezek az expedíciók a 16. század második felében kezdődtek. Az angol hajósok először 1553-ban hajóztak a Barents-tengerre, majd az 1590-es évektől a hollandok is megjelentek az északi vizeken.<sup>17</sup> Az expedíciók geopolitikai háttere abban rejlik, hogy a spanyol és portugál hegemoniát megtörni kívánó, feltörekvő hatalmak, Anglia és Hollandia alternatív kereskedelmi útvonalakat kerestek a Távols-Kelet irányába. A kísérletezés néhány évtizedig tartott, majd a sikertelen expedíciók után más földrajzi irányok felé nyitottak az angol és holland hajósok.

E korszakot követően a felfedezések a 19. századig kisebb intenzitással zajlottak. Az 1800-as évek végéhez kötődik az úgynevezett sarki láz, amikor lecsökkent a Föld felfedezetlen területeinek száma, és ennek köszönhetően sokan tudományos célból vagy versenyszellemtől hajtva igyekeztek minél magasabb szélességi fokokat elérni. A 19. század utolsó harmadának expedíciói kapcsán fontosnak tartom kiemelni, hogy számos európai állam képviselői erőforrást (pénzt, tudományos és technikai arzenált) nem kímélve próbálták meghódítani az Északi-sarkot, vagy keresztülhajózni az északkeleti, illetve északnyugati átjárón. Nagyobb részben európai nemzetek állampolgárai voltak a vállalkozók között, mint Nagy-Britannia, Franciaország, Svédország, Dánia, Németország, az Osztrák–Magyar Monarchia, Norvégia és Olaszország.

A 19–20. század fordulója kivételes korszak volt az Arktisz meghódításában, illetve hasznosításában, mivel a tudományos érdeklődés vált kiemelkedővé a korábbi századok törekvéseit meghatározó kereskedelmi érdekek helyett. A területet emberi hasznosításra alkalmatlannak ítélték, de a térség ismeretlensége és a kihívás miatt vonzotta a felfedezőket. Az utakat nagy közérdeklődés kísérte. E tekintetben érdemes kiemelni

<sup>12</sup> Egyes elképzelések szerint már az ókori görögök elhajóztak az Atlanti-óceán északi területeire. Később, a 8. században ír szerzetesek érkeztek a Feröer-szigetekre és Izlandra. Grönland meghódítása szintén több hullámban történt. Az első viking települések a középkor végére kihaltak. Grönland másodszori meghódítása is a 17–18. században zajlott, ebben Dánia játszott a főszerepet. Ugyanakkor a telepések többsége norvég volt.

<sup>13</sup> HELLE 2003; MILLS 2003.

<sup>14</sup> Az európai kontinens legészakibb pontja, a mai Norvégia partjainál.

<sup>15</sup> HELLE 2003; MAGIDOVIC 1961. A tengerparti kereskedőtelepek kialakulása nem esett egybe a szárazföldi hódításokkal.

<sup>16</sup> MILLS 2003.

<sup>17</sup> MILLS 2003.





az egyes szerzők, közöttük Daniel K. Benjamin (2001) által feltárt párhuzamot, miszerint a jelentős tudományos és technikai arzenált felvonultató 19–20. század fordulóján zajló expedíciók a 20. század amerikai–szovjet űrversenyével is párhuzamba állítják a jelenséget.<sup>18</sup>

A felfedezés folyamata kapcsán fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a korszakban kialakultak a 20. század eleji és mai területi követelések alapjait képező pozíciók. Az Arktikus-óceán szigetei azokhoz az államokhoz kerültek, amelyek földrajzilag a legközelebb helyezkedtek el, illetve a tengeri övezetek kijelölése is megtörtént a 20. században. A területi követelésekben a 21. század hozott fordulatot, a kontinentális talapzatra benyújtott területi igényekkel, ami szintén a parti államokhoz kötődik.

A felfedezések korszaka másik jelentős következményének tartom, hogy az említett, Arktiszon kívüli, a régió feltérképezésében részt vevő államok nagy része ma is érdeklődést mutat a terület iránt. Részt vesznek tudományos expedíciókban, perspektívát látnak az északkeleti átjárón való hajózásban, illetve megfigyelő státuszú tagjaivá váltak az Arktisz Tanácsnak.

## Gazdasági kapcsolatok

Az EU arktikus gazdasági kapcsolatainak vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy az Unió gazdasági adottságai, kapcsolatai és érdekei eltértek, attól függően, hogy kizárólag a sarkkörön túli tartományokat vagy az Unió egészét vizsgáljuk. A következőkben ezt a két szempontot külön-külön mutatom be.

### Az Arktisz gazdasági lehetőségeinek hatása a finn és svéd gazdaságra

Grönland – ahogy fentebb írtam róla – kilépése miatt nem tagja az integrációnak, és így jelen vizsgálat sem tért ki rá részletesebben. Azt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kilépés hátterében elsősorban a tartomány halászati érdekei álltak. A halászat és a hajózás fontos része az északi identitásnak, amely sok esetben a többi európai államtól való izolációt is magában foglalja. Többek között hasonló okok tartják távol Norvégiát és Izlandot is az EU-csatlakozástól.<sup>19</sup>

A svéd és finn sarkvidéki területek státuszát a tekintetben különlegesnek tartom, mivel csak ez a két arktikus állam nem rendelkezik az Arktikus-óceán felé közvetlen tengeri kijáráttal.

Megvizsgáltam a finn és svéd északi tartományok helyzetét. Ez alapján a legészakibb tartomány Finnország esetében a közepesen fejlett tartományok közé tartozik, míg Svédországban jelentős ipari és bányászati tevékenység miatt a legjobban teljesítők közé sorolható. Mindkét ország északi tartományára jellemző, hogy a bányászat, erdőgazdálkodás, rénszarvastenyésztés és turizmus a legmeghatározóbb gazdasági

<sup>18</sup> BENJAMIN 2001.

<sup>19</sup> SZABÓ 2009.



ágazatok. A tengeri kijárat, illetve a fosszilisenergiahordozó-tartalékok hiánya miatt ezeket a területeket elkerülheti a többi arktikus térségben várt gazdasági fellendülés.

A gazdasági tényezők vizsgálata alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az Arktisz esetében növekedési potenciált hordozó ágazatok közül talán csak a turizmus további fejlődésével lehet számolni a két észak-európai országban. Lappföld (Finnország) és Norrbotten (Svédország) tartományok esetében már jelenleg is kimagasló a turizmus ágazatának teljesítménye. Az országokon belül is kiemelkedő helyszín az eltöltött külföldi és belföldi vendégéjszakák számát tekintve egyaránt. Finnországban Helsinki régiója után Lappföld a második.<sup>20</sup> E tényező mellett is az északi tartomány turizmusa növekszik a legdinamikusabban, sok esetben évente kétszámjegyű, akár 20% körüli bővülést is mutat.<sup>21</sup> Svédországban több olyan nagyváros van, amely kiemelt turisztikai célpontnak számít a statisztikák alapján. Ugyanakkor a vidéki helyszínek között Norrbotten turizmusa kiemelkedő.<sup>22</sup> A finn és svéd arktikus területek adatait más országok legészakibb régióinak statisztikáival összehasonlítva a leglátogatottabb helyszínek. Finn Lappföldön a becslések szerint 2017-ben 2,5 millió turista járt, a svéd Norrbottenben 2 millió 152 ezer, míg a harmadik helyezett Alaszkában kevesebb mint 2,1 millió fő,<sup>23</sup> miközben a területek mérete között jelentős különbség van, a két észak-európai tartomány lényegesen kisebb kiterjedésű. A turizmus az említett területeken kihat más szektorok fejlődésére is.<sup>24</sup> Ezáltal az északi régiókban a turizmus húzóágazat, amelytől a jövőben is növekedést várnak. Megjegyzendő az is, hogy az észak-európai államokban különös hangsúlyt fektetnek a számi kultúra megőrzésére és ennek turizmussal való összekapcsolására.<sup>25</sup> Az ágazat bevételi forrást jelent a kedvezőtlenebb gazdasági körülmények között élő őslakos kisebbségek számára, és lényegében lehetőséget teremt saját hagyományaik ápolására és kultúrájuk megőrzésére.

A fentiekén túl megállapítható, hogy a sarkvidéki régió visszatükrözi a két ország gazdasági szerkezetét és növekedési kilátásait. A svéd Norrbottenben a nehéz ipari ágazatok és a bányászat a legjelentősebb, míg Finnországban az innováció és a turizmus a növekedés motorja.

## Az Arktisz gazdasági lehetőségeinek hatása az Európai Unió egésze számára

### *Tengeri kereskedelem*

Annak ellenére, hogy az Európai Uniónak nincs közvetlen tengeri kijárata az északkeleti átjáró felé, az integráció egésze számára – kutatásaim alapján – a tengeri kereskedelmi lehetőségek biztosíthatják a legjelentősebb gazdasági perspektívát a térség újonnan

<sup>20</sup> A szabadidős külföldi vendégéjszakák számát tekintve Lappföld vezet. Statistics Finland 2018.

<sup>21</sup> ØIAN et al. 2018.

<sup>22</sup> TILLVÄXTVERKET 2015.

<sup>23</sup> MAHER 2017.

<sup>24</sup> ØIAN et al. 2018.

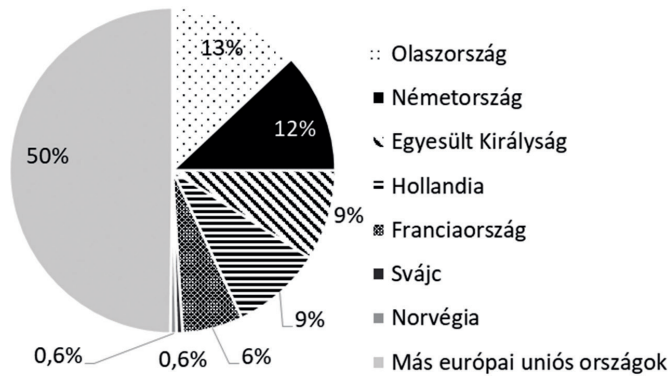
<sup>25</sup> UNEP 2007.



elérhetővé váló lehetőségei közül. Az északi tengeri utak keresése nem előzmény nélküli, ahogy a fenti történelmi fejezetben ismertettem. Ugyanakkor az északi tengeri út kereskedelmi célú használata várhatóan ázsiai fölényt fog mutatni.

A becslések szerint 2035–2040 körül rendszeresen használhatóvá válhat az észak-keleti átjáró. Az északi tengeri út jelentősége, hogy akár 30-40%-kal is lerövidítheti a távolságot időben, térben és költségben Észak-, illetve Nyugat-Európa és Kelet-Ázsia között.<sup>26</sup> Az áruforgalom azonban csak részben terelődhet át az északi tengeri útra, mivel a természeti akadályok egy része megmaradhat a jövőben is.<sup>27</sup> Emellett a kereskedelmi előnyök, az áruszállítás aszimmetrikus szerkezete miatt eltérően hatnak a két kontinens államaira. Patrick Leypoldt, német kutató korábbi kutatásai alapján 15-20 éves időtávlatban keletről nyugatra 307 millió tonna, nyugatról keletre pedig 134 millió tonna áruforgalom irányulhat.

Leypoldt becslése szerint 2050-re a nyugatról keletre irányuló kereskedelem esetében a legfőbb importálók (Ázsiából<sup>28</sup> tengeri úton a kontinensre irányuló áruszállítás arányában a következők) Olaszország (13%), Németország (12%), Nagy-Britannia (9%), Hollandia (9%) és Franciaország (6%) (2. ábra). A skandináv államok közül Norvégia (0,6%) a legjelentősebb importőr, de az előbbi államoktól elmarad az áruk volumene. Az Ázsiába irányuló európai szállítás tekintetében Németország (20%), Nagy-Britannia (15%), Hollandia (13%), Olaszország (9%) és Franciaország (8%) a sorrend. Norvégia és Svájc ez esetben 3-3%-os arányt mutat<sup>29</sup> (3. ábra).



2. ábra: Az európai országok becsült részesedése az északi-tengeri útvonalon keresztül megvalósuló importvolumenből 2050-ben

Forrás: a szerző szerkesztése Leypoldt 2015 alapján

<sup>26</sup> HANSEN et al. 2016.

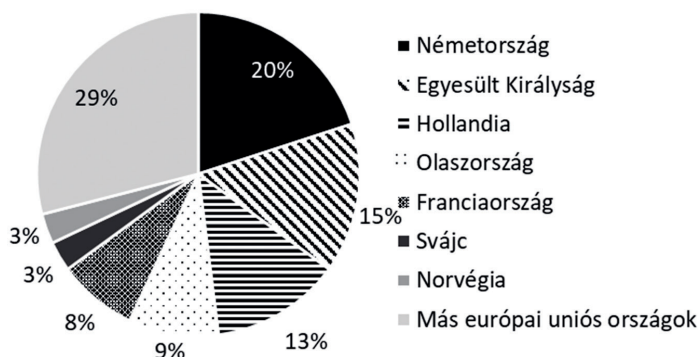
<sup>27</sup> Az északi-tengeri úton csak a különleges körülményekre kialakított hajók, sok esetben jégtörők kíséretében hajózhatnak. A klímaváltozás előrehaladtával és a jég visszaszorulásával sem szűnnek meg bizonyos akadályok, mint a téli sötétség és a zátonyok nagy száma. Ugyanakkor a Szezi-csatorna ismertségével és bejáratottságával is nehéz versenyezni.

<sup>28</sup> Japán, Dél-Korea, Kína, Hong Kong és Tajvan.

<sup>29</sup> LEYPOLDT 2015: 89–106.







3. ábra: Az európai országok becsült részesedése az északi-tengeri útvonalon keresztül megvalósuló exportvolumenből 2050-ben

Forrás: a szerző szerkesztése Leyboldt 2015 alapján

A becsült adatok alapján, az export tekintetében a nagy uniós tagállamok – különösen Németország – fölénye volt megfigyelhető, amely kiegészült az unión kívüli államok közül Svájc és Norvégia aktivitásával. Az import eloszlása már jóval egyenletesebb volt, és a kisebb tagállamok GDP-arányában többet exportáltak a nagyobb GDP-jű európai államokhoz képest. A számok tulajdonképpen tükrözték az Ázsiába irányuló kereskedelem jellemzőit, és a szerzők csak kisebb arányú eltolódásokkal számoltak a következő évtizedekben.

A 2010-es évek második fele után a 2020-as évek elején többségében még mindig a belföldi, orosz hajózási társaságokhoz kötődött a forgalom jelentős része. A nemzetközi hajózás tekintetében a 2022-es év jelentett változást. Az orosz–ukrán konfliktus hatására a korábban egyre növekvő számú, európai hajózási társaság által végrehajtott utak elmaradtak. Ráadásul a háború kitörése előtti időszakban már sokkal gyakoribbá váltak az európai kikötőkbe irányuló orosz hajók által véghez vitt utak, mint az ázsiai-csendes-óceáni térség kikötőibe tartók. Mindazonáltal alig csökkent a térségen keresztül szállított áruk volumene a megelőző évhez, 2021-hez képest. Ez a szám 2022-ben elérte a 34 millió tonnát, ami kisebb mértékű csökkenést jelentett az előző évhez képest, 2021-ben 35 millió tonna volt ugyanez a szám. Míg a forgalom, elsősorban az orosz Északi-sarkvidékről Európába és Ázsiába irányuló olaj- és gázszállítások formájában, rekordszintet ért el, a nemzetközi hajózási társaságok összeomlottak, mivel a szankciók és az ukrán háború következtében a nemzetközi hajózási társaságok tartózkodtak az útvonal használatától. Ugyanakkor a kereskedelem irányaiban is hangsúlyeltolódás történt, Európa helyett Ázsia és azon belül is Kína és India irányába.<sup>30</sup>

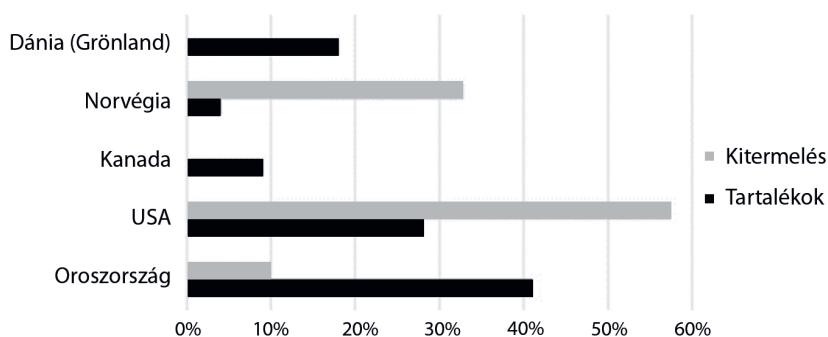
<sup>30</sup> GUNNARSON 2020; Statista 2023b; HUMPERT 2023; EITERJORD 2022.



## Északi-sarkvidéki kőolaj- és földgáztartalékok

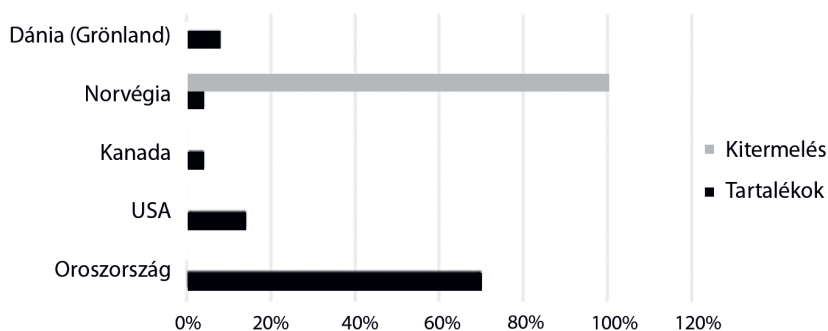
Magán- és állami tulajdonú vállalatok egyaránt jelen vannak az északi-sarkvidéki kőolaj- és földgázkészlet kutatásában és kitermelésében. Azonban a kőolajkészletek kutatása és kitermelése kapcsán fontosnak tartom kiemelni, hogy a 2010-es években, de különösen az évtized közepén a világgpiaci árának csökkenése nyomán az északi-sarkvidéki beruházások lecsökkentek. A vállalatok a sarkvidéki kőolaj-kitermelésének a lehetőségét évtizedekkel későbbre halasztották.

Az Arktisz legtöbb kőolaj- és földgázforrása Oroszországhoz tartozik: az összes fel nem tárt, de hasznosítható kőolajkészletek 41%-a és a gáz 70%-a lehet az országban. Ezzel együtt az USA jelenleg is vezető szerepet tölt be az északi-sarkvidéki palaolaj termelésében, Norvégia pedig a gázkitermelésben.



4. ábra: Az egyes országok részesedése az Északi-sarkvidék offshore kőolajtartalékából (sötétszürkével jelölt) és a kitermeléséből (világosszürkével jelölt)

Forrás: KAZNACHEEV–BAZALEVA 2016, U.S. Geological Survey, Statistics Norway, Centre for Resource Economics, RANEPА



5. ábra: Az egyes országok részesedése az Északi-sarkvidék offshore földgáztartalékából (sötétszürkével jelölt) és a kitermeléséből (világosszürkével jelölt)

Forrás: KAZNACHEEV–BAZALEVA 2016, U.S. Geological Survey, Statistics Norway, Centre for Resource Economics, RANEPА



Az alacsony kőolajárak és az Oroszországgal szembeni szankciók miatt számos északi-sarkvidéki projekt jövője kétségessé vált, különösen azoké a projekteké, amelyek még a tervezés fázisában voltak. Összességében megállapítható, hogy az Északi-sarkvidék hatalmas kiaknázatlan szénhidrogén-erőforrásokkal rendelkezik, miközben viszonylag kevés olyan projekt van, amely a kereskedelmi termelés szakaszában van.

E beruházások – elemzésem alapján – az európai országok szempontjából két okból fontosak: azzal együtt is, hogy a kitermelés alacsony szinten van az Arktikus-óceán talapzatán, az amerikai vagy norvég energiahordozók bővíthetik a keresletet a jelenleg a szankciós politika hatálya alá eső orosz kőolajforrások pótlására, másrészt egyes európai országok óriásvállalatai maguk is rendelkeznek saját kutatásokkal a régióban. Az olasz központú Eni az Egyesült Államokban, Norvégiában és Oroszországban is beruházott a fosszilis energiahordozók feltárásába, míg a francia székhelyű TotalEnergies SE Norvégiában kezdte meg kutatásait.<sup>31</sup> Az Eni 2022-ben kiadott saját közleménye alapján Oroszországban marginális jelenléttel rendelkezett. A Rosnefttel közös, az Északi-sarkvidéken kiadott feltárási engedélyekhez kapcsolódó meglévő közös vállalkozásokat már évek óta befagyasztották, többek között a 2014 óta bevezetett nemzetközi szankciók miatt. Emellett az Eni el kívánja adni a Gazprommal egyenlő részben közös részesedését a Kék Áramlat gázvezetékben, amely Oroszországot Törökországgal köti össze.<sup>32</sup> Továbbá, más okokból, de a brit-holland Shell 2015-ben szintén leállította az északi-sarkvidéki projektjét az Egyesült Államokban Alaszka partjainál. Ezt a fúrások kedvezőtlen eredményeivel indokolták, valamint a feltárások magas költségeire és a jövőbeli amerikai engedélyek megszerzésének kihívásaira hivatkoztak.<sup>33</sup>

Ugyanakkor a kínálat szűkülését jelenti, hogy számos olajipari nagyvállalat vonult ki Oroszországból 2022 során.<sup>34</sup> Ugyanebben az évben Oroszország északi-sarkvidéki olaj- és gáztermelése napi 10,65 millió hordó olajegyenértéket tett ki, ami messze a legnagyobb termelő az egész világon. A szárazföldi oroszországi kőolaj-kitermelés többsége az északi-sarkvidéki régióban található. Eközben Norvégia sarkvidéki termelése az elmúlt években nőtt, és 2022-ben elérte a napi közel 487 ezer hordó olajegyenértéket. Az Egyesült Államok termelése szorosan követte, és abban az évben mintegy 484 ezer hordó olajegyenértéket tett ki.<sup>35</sup>

### *További gazdasági lehetőségek*

Az Északi-sarkvidék további erőforrásaiból, mint a halászat és a felderítetlen, tengerfenéki, illetve a kontinentális talapzat kőolaj-, földgáztartalékai és egyéb ásványkincsek, az Európai Unió nem részesül közvetlenül. Az energia- és nyersanyag-függőségével kapcsolatos dilemmákat az arktikus erőforrások sem oldják meg, mivel azok a hagyományos, fosszilis erőforrások, amelyeket külső, harmadik államoktól lehetne beszerezni. Az alternatív energiahordozók, a fenntartható fejlődés támogatása

<sup>31</sup> KAZNACHEEV–BAZALEVA 2016.

<sup>32</sup> Lásd: [www.eni.com/en-IT/eni-worldwide/eurasia/russia.html](http://www.eni.com/en-IT/eni-worldwide/eurasia/russia.html)

<sup>33</sup> KOCH 2015.

<sup>34</sup> SCHREIBER 2022.

<sup>35</sup> Statista 2023a.



és a környezetvédelmi szempontok érvényesítésének előtérbe kerülése részét képezik az uniós északi-sarkvidéki politikának is.

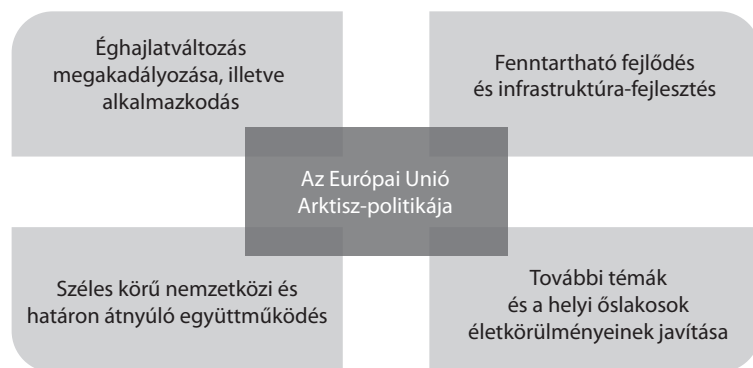
Így összességében az Északi-sarkvidék újonnan elérhetővé váló erőforrásai közül a leginkább a tengeri hajózási útvonalak jelenthetnek perspektívát az európai gazdaságok számára. Az északkeleti átjáró rendszeres hajózhatóvá válása, amely inkább az importköltségek csökkenésében jelentkezik. A következő fejezetben szereplő gazdaságpolitikai cél lehet a helyi turizmus továbbfejlesztése, aminek addicionális előnye, hogy ezen keresztül a helyi őslakos kultúrák támogatása is megtörténhet.

## Az Európai Unió Arktisz-politikája

Az Európai Unió Arktisszal kapcsolatos politikája jól körülhatárolható, számos hivatalos dokumentum és politikai nyilatkozat áll rendelkezésre. A következőkben ezeket az elveket és támogatási irányvonalakat összegzem.

Az Európai Unió Arktisz-politikája három plusz egy pilléren alapul. Ezek az EEAS (European Union External Action) adatbázisa alapján a következők (6. ábra):

- az éghajlatváltozás és folyamatának megértése a kiemelt feladatok közé tartozik. Ez hozzájárulhat a káros hatások mérsékléséhez, illetve az új körülményekhez való alkalmazkodást is előmozdíthatja. Emellett az Északi-sarkvidék természeti kincseinek megóvása is célja az európai országoknak;
- az Unió hozzá kíván járulni a fenntartható fejlődéshez az Arktisz térségében;
- az EU részt kíván venni azokban a nemzetközi együttműködésekben, amelyek az Északi-sarkvidék ügyeivel foglalkoznak. Ennek keretében az EU már jelenleg is többoldalú regionális és szubregionális együttműködésekben vesz részt (lásd fentiekben);
- a célkitűzések negyedik csoportja általánosabb, további témákban való közreműködés lehetőségét foglalja magában, amelyek az EU-t és a sarkvidéki régiót érintik. Emellett a helyi őslakos társadalom életkörülményeinek javítása is az irányelvek között van.



6. ábra: Az Európai Unió Arktisz politikájának pillérei

Forrás: a szerző szerkesztése az EEAS dokumentumai alapján



Az EU Arktisszal kapcsolatos céljai 2016-ra körvonalazódtak, de kutatásom alapján azok korábbi fejlődés eredményei, amelyeket a 2010-es évek közepe előtt nem foglaltak hivatalos uniós dokumentumba. A célok – kutatási eredményeim alapján – összhangban vannak a tanulmány első fejezetében bemutatott Európa és az Arktisz régiója között fennálló földrajzi, történelmi és gazdasági kapcsolatokkal. Emellett 2019 márciusában Rovaniemiben, a Lappföldi Egyetemen folytatott tanulmányi utam során végzett kutatásaim alapján az uniós célok kialakításában megfigyelhető az északi tagállamok érdekérvényesítése.

Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy az Unió északi dimenziója az európai integráció északi irányú bővítése, 1995 óta került a politikai irányvonalak közé. Finnország első uniós kezdeményezései közé tartozott a Northern Dimension Initiative (NDI) életre hívása 1997-ben. Az NDI célja az volt, hogy erősítse az EU és a szervezeten kívüli államok együttműködését az északi régióban: az EGT tagállamaival, Izlanddal, Norvégiával és Oroszország északnyugati tartományaival. Ehhez kapcsolódik a Barents Euro-Arktiszi Tanács<sup>36</sup> és annak<sup>37</sup> szervezeteivel való együttműködés is. A kooperáció hasonló területeket fed le, mint az Unió Arktisz-politikája: gazdasági, infrastruktúra-fejlesztési, kulturális és tudományos, illetve határ menti kapcsolatok erősítése.<sup>38</sup> Ugyanakkor ez egy szélesebb körű összefogás, amely nem csak sarkvidéket érintő ügyekkel foglalkozik, illetve a témák ennek megfelelően szintén tágabb régiót érintenek, mint az európai Arktisz. David Arter (2002) arra is rávilágít, hogy az NDI sikeres érdekérvényesítését is tükrözi, mivel saját geopolitikai és földrajzi helyzetéből fakadó adottságokat és prioritásként kezelt politikai területeket egyesít. Finnországgal szoros kapcsolatban lévő EU-s és EU-n kívül államokat köt össze, és a finn kisebbségek által lakott, északnyugati orosz tartományokat is bekapcsolja az együttműködésbe. Egyúttal hasznosítja a finn külpolitikai ismereteket és gyakorlatot, amelyben az orosz reláció fontos szerepet tölt be.<sup>39</sup>

Arra a következtetésre jutottam, hogy a 2000-es évek második fele, mint a legtöbb Arktisz térsége iránt érdeklődő állam és szervezet számára, fordulópontot hozott az EU esetében is. A kiemelt nemzetközi érdeklődés kezdete 2007-re datálható, mivel ekkor vált a nyári szezonban először jégmentessé az északkeleti, illetve északnyugati átjáró, és így elérhető közelségbe került a terület hasznosításának lehetősége.

2009-re az EU elkészítette első Arktisz-politikáját, és kérelmezte, hogy az Arktisz Tanács megfigyelői státuszú tagja legyen. Kérelmét azonban Kanada megvétózta. Az amerikai állam a legjelentősebb fókavadász nemzetként sérelmezte az európai tilalmat a fókatermékeken.<sup>40</sup> Kanada álláspontja szerint a helyi őslakos népek fő megélhetési forrása a fókavadászatból és az így előállított termékekből származik.<sup>41</sup> Más szerzők arra

<sup>36</sup> Tagjai: Norvégia, Svédország, Finnország, Oroszország, régiók szintjén: Norvégia: Finnmark, Nordland és Troms; Svédország: Norrbotten és Västerbotten; Finnország: Oulu, Lappföld és Kainuu; Oroszország: Arkhangelszk, Karélia, Komi, Murmanszk és Nyenye; valamint helyi őslakosszervezetek.

<sup>37</sup> Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Izland, Lettország, Litvánia, Norvégia, Lengyelország, Oroszország, Svédország.

<sup>38</sup> ARTER 2002.

<sup>39</sup> ARTER 2002.

<sup>40</sup> PHILLIPS 2009.

<sup>41</sup> DEPLEDGE 2015.



is felhívják a figyelmet, hogy az USA közvetett módon szintén jelezte ellenállását, mivel álláspontja szerint szupranacionális – vagyis nem közvetlenül megválasztott, és ezáltal nem demokratikus – szervezet képviselője nem vehet részt az Arktisz Tanács működésében. Erre vonatkozóan az Arktisz Tanács 2011-ben szabályt is elfogadott.<sup>42</sup> A későbbiek során az EU és Kanada megegyeztek az óslakosok által készített fókatermékekről, azonban így is maradt ellenállás az EU tagsága ellen. Oroszország is az ellenzők sorába tartozott.<sup>43</sup> Az Uniónak a továbbiakban is fontos marad a régió, a szoros kapcsolatai jelenleg is fennállnak, illetve az EU képviselői eseti megfigyelőként így is több esetben közreműködtek az Arktisz Tanács működésében.

A fentiekben jelzett célokat elemzésem alapján az Európai Unió finanszírozott projekteken keresztül is támogatja. A térség természettudományos kutatását az Európai Bizottság 2016-ban kiadott dokumentuma szerint közel másfél évtized alatt (2002 óta) 200 millió euró összegben finanszírozta.<sup>44</sup> Ehhez járultak még hozzá az egyes tagállamok egyedi támogatásai. A kutatásokban a stratégia egyik főbb pilléréként megjelölt éghajlatváltozás és annak a helyi ökoszisztémára és gazdaságra gyakorolt hatásai állnak. Emellett a kutatóállomások fejlesztésére is sor került.

Az Európai Unió az északkeleti átjáró megnyílásának fenntartható fejlődési célokkal való harmonizálásában szintén érdekelt lehet, mivel jelentős kereskedelmi flottával rendelkezik, illetve a környezeti előírásoknak megfelelő hajógyártásban és kikötői infrastruktúra-fejlesztésben is szerepet tud vállalni.

Az Európai Bizottság jelentése kitér a helyi óslakoskultúrák támogatására is, az előbbieket jelentősen meghaladó mértékben: a 2007–2013-as időszakban 1,14 milliárd euró (tagállami finanszírozással együtt 1,98 milliárd euró), a 2014–2020-as időszakban 1 milliárd euró összegben járult hozzá. A programok három fő területe a kutatás és az innováció, a kisvállalkozások támogatása és a tiszta energia voltak.<sup>45</sup>

A dokumentumok elemzése alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az Európai Unió stratégiája az északi tagállamok, különösen a finn álláspont sajátosságait tükrözi, a határon átnyúló, észak-európai együttműködések formájában és a területfejlesztési támogatásokon keresztül. Az éghajlatváltozás tanulmányozása és a tudományos infrastruktúra fejlesztése már szélesebben vett európai értékeket mutat. Ugyanakkor a környezetvédelmi elvek különösen fontosak az északi politikai kultúrában. Továbbá az összeurópai gazdasági érdekek leginkább az északkeleti átjáró megnyílásával kínáló kereskedelmi lehetőségek, illetve infrastruktúra-fejlesztések formájában nyilvánulhat meg.

## Az Európai Unió az északi-sarki régió rendszerében

A szakirányú kutatások jelentős része azt a kérdést igyekezett megvilágítani a 2000-es évek második felétől, hogy az Arktikus-óceán menti államok inkább az együttműködés

<sup>42</sup> COFFEY 2013.

<sup>43</sup> DEPLEDGE 2015.

<sup>44</sup> Európai Bizottság 2016.

<sup>45</sup> Európai Bizottság 2016.



vagy a szembenállás irányába mutató lépéseket tesznek-e. A szerzők többsége egyetértett abban, hogy a kiéleződő helyi konfliktus esélye csekély, a kölcsönösen biztosított megsemmisítés (MAD) elve miatt. A vita sokkal inkább az újonnan formálódó, a régióban kialakuló nemzetközi rendről szólt.

Njord Wegge, norvég kutató, álláspontja alapján három csoportba sorolhatjuk az elméleteket. Ide tartozik a hegemon stabilitás, a hatalmi egyensúly és nemzetközi rezsím kialakulása.<sup>46</sup>

A (1) hegemon stabilitás esetén egy domináns állam határozza meg a regionális rendet, és fenntart egy nemzetközileg elfogadott rezsímet. Amennyiben egypólusú rend alakul ki, legnagyobb valószínűséggel az USA töltheti be ezt a szerepet, a gazdasági ereje és nagyhatalmi státusza miatt. Ugyanakkor Oroszországot földrajzi helyzete és regionális aktivitása kiemeli a többi szereplő közül. Az európai vezető szerepe tekintetben nem jön számításba. A (2) hatalmi egyensúly kialakulásánál a katonai biztonság a fő mozgatórugó, illetve az eszköz, amelyen keresztül az államok megvédik saját területüket, szuverenitásukat és gazdasági erőforrásaikat. Ennek az elméletnek a támogatói úgynevezett kishidegháború kialakulását várták a régióban, amelyben az USA és Oroszország a két fő pólus. Ez esetben Európát az USA szövetségeseként vették számba. Más szerzők harmadik erőközpontként számoltak az Európai Unióval, aminek oka, hogy Európa különálló véleménnyel rendelkezett számos kérdésben, és gazdasági ereje is fontos érv, amely alapján harmadik erőközponttá vált. A (3) nemzetközi rezsím kialakulása során az országok közötti interdependenciák (szabad kereskedelem, demokratikus berendezkedés vagy nemzetközi jogok széles körű elfogadottsága) mellett olyan általánosan elfogadott normák érvényesülnek, amelyek a béke légkörét biztosították a régióban. Az Arktisz Tanács és más, határokon átnyúló szervezetek szabályozó erejét, valamint az UNCLOS, esetlegesen a klímaegyezmény és más nemzetközi rezsímek meglétét vették alapul.<sup>47</sup>

A különféle nemzetközi rendek tulajdonképpen egyidejűleg létezhetnek más és más dimenziók tekintetében. A gazdasági erő esetében az Egyesült Államoké a vezető szerep, ugyanakkor éppen jelentős világgazdasági súlya miatt a lokális államok közül talán számára a legkevésbé fontosak sarkvidéki területei, miközben Oroszországnak jelentheti a legnagyobb erőtartalmakat a térség. Katonai és biztonságpolitikai téren két pólust az USA, illetve a NATO és Oroszország képezi. A klímaváltozással kapcsolatos kérdések esetében a helyi államok hajlandók nemzetközi megoldások elfogadására. Ugyanakkor fontosnak tartom kiemelni, hogy a terület nemzetközi felügyeletét más, régió kívüli szereplők is támogatják. Ezek az államok és nagyhatalmak sokszor módosítják a helyi erőviszonyokat, közöttük is különösen Kína szerepe válhat meghatározóvá. Az Ázsiai ország 2018-ban magát mint „Arktisz közeli állam” (*near-Arctic state*) határozta meg, ami mellett az északi-tengeri utat mint északi-selyemút (*polar silk road*) nevezte meg, és azt az „övezet és út kezdeményezés” – (The Belt and Road Initiative, BRI, más néven Új Selyemút, angolul One Belt One Road, OBOR) – egyik kiemelt útvonalává nyilvánította.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> WEGGE 2010.

<sup>47</sup> WEGGE 2010.

<sup>48</sup> WONG 2018.





Az Európai Unió viszonylag korlátozott mozgásteret miatt – nem tagja az Arktisz Tanácsnak, nincs tengeri kijárata az Arktikus-óceánra – nehezebben tudja a harmadik pólus szerepét betölteni. Az EU arktikus ügyekből való, bizonyos fokú kizárásában szerepet játszhatott az is, hogy a többi érdekelt nagyhatalom szeretné gyengíteni az európai egységet és hatalmi státuszát.

Az Európai Unió a 2010-es években olyan témákban volt aktív, amelyekben könnyebben alakítható ki konszenzus, ilyenek a klímaváltozás és az őslakos népek védelme. Az északi összefogással sokat javult a helyi népek érdekképviselete, és ebben kulcsszerepe volt az észak-európai álláspontoknak. A tudományos megfigyelések és a klímaváltozás kezelése az Arktisz Tanács prioritásává vált. Ehhez hozzájárulhat az is, hogy e kérdések kevésbé konfrontatív témák, mint a területi viták és a helyi erőforrások ellenőrzésére irányuló törekvések. Emellett az európai álláspont a 2010-es évek közepén közeledhet azon régiókn kívül nagyhatalmakéhoz, amelyek a sarkvidéki kérdések nemzetközi kezelését sürgetik, mivel az Unió kívül maradt az Arktisz Tanácson. A nemzetközi megoldások, már az európai integráció jellegéből adódóan is közelebb állhatnak a szervezethez. Továbbá az Unió már a 2010-es évek második felében is aktívvá, illetve kezdeményezővé vált a többoldalú tárgyalásokban.

Mindazonáltal fontosnak tartom azt is vizsgálni, hogy 2022 után, az orosz-ukrán konfliktus kitörésével miként alakult át Európa helyzete és szerepe az északi-sarkvidéki együttműködésben. Az évek során az Északi-sarkvidéket kivételes helynek tekintették, mivel védve volt a régió kívüli konfliktusoktól. 2022-ben azonban a hét sarkvidéki állam, az Egyesült Államok, Norvégia, Kanada, Dánia, Svédország, Finnország és Izland ismét kétségbe vonta Oroszország szerepét az együttműködésben, valamint az Északi-sarkvidék biztonságának és szolidaritásának biztosításában. Miközben az Arktisz régiója volt lényegében az a térség, ahol az Egyesült Államok és a Szovjetunió a hidegháború végén először ült tárgyalóasztalhoz, 2022 után ismét az elhidegülés színterévé vált. A NATO tervezett észak-európai bővítése tovább nehezítheti az arktikus államok közötti együttműködést és a védelmi kérdésekben való egyeztetést. Az Arktisz Tanács – a régió legfontosabb nemzetközi egyeztető fóruma – esetében 2022 márciusában Kanada, Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország és az Egyesült Államok kijelentette, hogy nem vesznek részt a 2021 és 2023 közötti Orosz Elnökség alatt zajló tanácsuléseken Ukrajna orosz inváziója miatt.<sup>49</sup> Később, 2022 júniusában egy szűkebb körű fórumot alakítottak, ahol Oroszország kizárásával egyeztetnek.<sup>50</sup> Hasonló események játszódtak le az európai sarkvidéki régió esetében is, ahol a Barents Euro-Arktisz Együttműködés keretében függesztették fel az Oroszországgal közösen folytatott tevékenységeket.<sup>51</sup> E lépést biztonságpolitikai lépések is követték. A NATO előre jelezte, hogy a jövőben fontosnak tartja, hogy képes legyen harcolni Észak-Európában, miközben Oroszország északi flottája folytatta sarkvidéki képességeinek fejlesztését és gyakorlását.<sup>52</sup> Jelentős bizonytalanság övezi, hogy az Északi-sarkvidéken ismételen kialakuló hidegháborús légkör milyen irányba mozdul el. Nem eldöntött kérdés, hogy az ukrajnai konfliktus mellett

<sup>49</sup> U.S. Department of State 2022.

<sup>50</sup> Government of Canada 2022.

<sup>51</sup> European Union External Action 2022.

<sup>52</sup> HUGHES 2022.



a felek törekednek-e arra, hogy elkerüljék a konfliktus más régiókra való kiterjesztését, miközben az északi-sarkvidéki regionális együttműködés megszakadt, és a térségben fegyverkezési verseny bontakozik ki. Oroszország hadserege az ukrajnai konfliktus alatt is megőrizte jelentős műveleti képességét az Északi-sarkvidéken, különösen a tengeren. A NATO számára 2022 megerősítette az Északi-sarkvidék és az Atlanti-óceán északi részének fontosságát a szövetség számára.<sup>53</sup> Valószínűnek tűnik, hogy a következő évben is folytatódik a regionális államok nyugati tömbje és Oroszország közötti fegyverkezési verseny az arktikus régióban és az elhidegülés a különböző politikaterületeken.

## Következtetések

Az európai országokat és rajtuk keresztül az Európai Uniót szoros földrajzi, történelmi és gazdasági szálak fűzik az Északi-sarkvidéki régióhoz. Ugyanakkor az EU speciális helyzetben van, arktikus viszonyrendszerét kettősség jellemzi. Földrajzi viszonyaira és nemzetközi helyzetére éppúgy igaz ez, ahogy régióin belül és kívül is számos ellentmondás van. Az európai kapcsolatok a régióval kontinuitást képeznek a századokkal ezelőtti és mai érdekek között, amelyek gazdasági, kereskedelmi és tudományos elemeket is tartalmaznak. Gazdasági perspektívái differenciáltan jelentkeznek, bizonyos eltéréseket mutatnak az északi sarkkörön túli területek és a szervezet egésze esetében. Az Európai Unió arktikus tartományai esetében nem várható olyan jelentős új erőforrások elérhetővé válása, mint az Arktikus-óceánra kijáráttal rendelkező térségek esetében. A finn és svéd sarkkörön túli tartományok sokkal inkább a nemzeti gazdasági szerkezet jellemzőit hordozzák magukon. Az Unió egésze számára az északkeleti átjáró megnyílása járhat a legjelentősebb gazdasági hatással, a tengeri kereskedelmen keresztül. Ugyanakkor az északi-tengeri út használatától az európai országok elzárkóztak a 2022-ben kitört orosz–ukrán konfliktus következtében. Az útvonalból származó előnyök kihasználása a távolabbi jövőbe tolódott át. Az európai országok külső energiatartalomcsökkenésének csökkenése nem várható a régió fosszilis energiahordozóin keresztül, legfeljebb csak a beszerzés irányainak diverzifikációját mozdíthatja elő, amiben inkább Norvégia és az észak-amerikai államok tartalékai játszhatnak szerepet. Ugyanakkor az északi-sarkvidéki beruházások alacsony száma és a kitermelés visszafogottabb mértéke miatt ez a lehetőség is inkább csak potenciál marad a közeljövőben. Az európai energiatartalomcsökkenésének fennmaradásával és a klímaváltozás negatív következményeivel együtt megerősíti az EU azon törekvéseit, amelyek a fenntartható fejlődésre és a klímaváltozás következményeinek mérséklésére irányulnak.

Az európai uniós Arktisz-stratégia nagyban épít a bemutatott területi, történelmi és gazdasági adottságokra. Emellett igyekszik közvetítő szerepet betölteni a regionális államok között. Több nemzetközi fórumon kezdeményező szerepet vállal, különösen a klímaváltozással, fenntartható fejlődéssel és a határon átnyúló kezdeményezésekkel kapcsolatban. Az EU a térség legfontosabb szervezete, az Arktisz Tanács esetében még sem kapott megfigyelői státuszt. A többi arktikus hatalom igyekezett gyengíteni az EU hatalmi státuszát és blokkolták a regionális ügyekbe való beleszólását. Ennek

<sup>53</sup> HUGHES 2022.



köszönhetően az EU is az Arktisz problémáinak nemzetközi rendezésében vált érdekeltté. Ugyanakkor az EU által a klímaváltozással kapcsolatban képviselt álláspont is a globális összefogással való megoldások keresését helyezi előtérbe. Az EU és a regionális államok kapcsolatában a 2022-ben kitört orosz–ukrán konfliktus hozott nagyobb változást. Ennek során az EU és legfőbb szövetségese az Egyesült Államok elzárkózott az Oroszországgal való együttműködéstől az Arktisz ügyeiben. Kérdéses, hogy a térségi együttműködés miként folytatódhat az északi sarkkörti területek felét magáénak tudó Oroszország nélkül. Amennyiben az észak-amerikai és európai államok együttműködése új szintre kerül, és egyezményeket, illetve közös célkitűzéseket fogadnak el Oroszország kizárásával, az tovább mélyíti a szakadékokat a nyugati államok és Oroszország között.

## Irodalomjegyzék

- ARTER, David (2002): Small State Influence within the EU? The Case of Finland's Northern Dimension Initiative. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 677–697. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00260>
- BENJAMIN, Daniel K. (2001): Arctic Expeditions of the 19<sup>th</sup> Century. *PERC Reports*, 19(2), 16–17. Online: <https://perc.org/2001/06/01/arctic-expeditions-of-the-19th-century/>
- BERECZKI András (2007): *A lappok (számik) története*. Budapest: ELTE.
- COFFEY, Luke (2013): No European Union Membership in the Arctic Council. *The Heritage Foundation*, 2013. április 5. Online: [www.heritage.org/europe/report/no-european-union-membership-the-arctic-council](http://www.heritage.org/europe/report/no-european-union-membership-the-arctic-council)
- CSATLÓS Erzsébet (2013): *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete*. PhD-disszertáció. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- DEPLEDGE, Duncan (2015): The EU and the Arctic Council. *ECFR*, 2015. április 20. Online: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_eu\\_and\\_the\\_arctic\\_council3005/](https://ecfr.eu/article/commentary_the_eu_and_the_arctic_council3005/)
- EITERJORD, Trym (2022): Amid Ukraine War, Russia's Northern Sea Route Turns East. *The Diplomat*, 2022. december 13. Online: <https://thediplomat.com/2022/12/amid-ukraine-war-russias-northern-sea-route-turns-east/>
- Eni (2022): *Our work in Russia*. Online: [www.eni.com/en-IT/eni-worldwide/eurasia/russia.html](http://www.eni.com/en-IT/eni-worldwide/eurasia/russia.html)
- Európai Bizottság (2016): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Az Európai Unió Északi-sarkvidékre vonatkozó integrált politikája*. JOIN/2016/021 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0021>
- European Union External Action (2022): *Barents Euro-Arctic Cooperation: Joint Statement of the European Union, Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden on Suspending Activities with Russia 2022*. március 9. Online: [www.eeas.europa.eu/eeas/barents-euro-arctic-cooperation-joint-statement-european-union-finland-denmark-iceland-norway\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/barents-euro-arctic-cooperation-joint-statement-european-union-finland-denmark-iceland-norway_en)
- Government of Canada (2022): *Joint Statement on Limited Resumption of Arctic Council Cooperation*. 2022. június 8. Online: [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/06/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/06/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation.html)



- GUNNARSON, Björn (2020): Recent Ship Traffic and Developing Shipping Trends on the Northern Sea Route—Policy Implications for Future Arctic Shipping. *Marine Policy*, 124, 104369. Online: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104369>
- HANSEN, Carsten Ørts – GRØNSEDT, Peter – GRAVERSEN, Christian Lindstrøm et al. (2016): *Arctic Shipping – Commercial Opportunities and Challenges*. Frederiksberg: CBS Maritime.
- HELLE, Knut szerk. (2003): *The Cambridge History of Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CHOL9780521472999>
- HUGHES, Thomas (2022): *Defence in the European Arctic in 2022*. NAADSN, 2022. december 23. Online: [www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2022/12/22-dec-TH-Defence-and-European-Arctic-2022-NAADSN-policy-brief.pdf](http://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2022/12/22-dec-TH-Defence-and-European-Arctic-2022-NAADSN-policy-brief.pdf)
- HUMPERT, Malte (2023): Russia's Northern Sea Route Sees More Traffic Despite War and Sanctions. *High North News*, 2023. január 18. Online: [www.highnorthnews.com/en/russias-northern-sea-route-sees-more-traffic-despite-war-and-sanctions](http://www.highnorthnews.com/en/russias-northern-sea-route-sees-more-traffic-despite-war-and-sanctions)
- KAZNACHEV, Peter – BAZALEVA, Regina (2016): A Comparison of the Roles of Privately and State-Owned Oil Companies in Developing the Arctic Shelf. *Energy Exploration & Exploitation*, 34(1), 99–112. Online: <https://doi.org/10.1177/0144598715623671>
- KOCH, Wendy (2015): 3 Reasons Why Shell Halted Drilling in the Arctic. *National Geographic*, 2015. szeptember 28. Online: [www.nationalgeographic.com/science/article/150928-3-reasons-shell-halted-drilling-in-the-arctic](http://www.nationalgeographic.com/science/article/150928-3-reasons-shell-halted-drilling-in-the-arctic)
- KUERSTEN, Andreas (2016): The Arctic Five Versus the Arctic Council. In HEININEN, Lassi – EXNER-PIROT, Heather – PLOUFFE, Joël (szerk.): *Arctic Yearbook*. Akureyri: Northern Research Forum, 429–437.
- LEYPOLDT, Patrick (2015): The Capacity Potential of the Northern Sea Route by 2050. In KEUPP, Marcus Matthias (szerk.): *The Northern Sea Route – A Comprehensive Analysis*. Wiesbaden: Springer, 89–106. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-04081-9\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-04081-9_6)
- MAGIDOVICH, Iosif Petrovič (1961): *A földrajzi felfedezések története*. Budapest: Gondolat.
- MAHER Patrick T. (2017): Tourism Futures in the Arctic. In LATOLA, Kirsi – SAVELA, Hannele (szerk.): *The Interconnected Arctic — UArctic Congress 2016*. Cham: Springer Polar Sciences, 213–219. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-57532-2\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-319-57532-2_22)
- MILLS, William James (2003): *Exploring Polar Frontiers: A Historical Encyclopedia*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- ØIAN, Hogne – FREDMAN, Peter – SANDEL, Klas et al. (2018): *Tourism, Nature and Sustainability. A Review of Policy Instruments in the Nordic Countries*. Koppenhága: Nordic Council of Ministers, Online: <https://doi.org/10.6027/TN2018-534>
- PHILLIPS, Leigh (2009): Arctic Council Rejects EU's Observer Application. *EUobserver*, 2009. április 30. Online: <https://euobserver.com/green-economy/28043>
- SCHREIBER, Melody (2022): Major Oil Companies and Investors Pull Back from Russian Arctic Oil and Gas. *Arctic Today*, 2022. március 5. Online: [www.arctictoday.com/major-oil-companies-and-investors-pull-back-from-russian-arctic-oil-and-gas/](http://www.arctictoday.com/major-oil-companies-and-investors-pull-back-from-russian-arctic-oil-and-gas/)
- Statista (2023a): *Production of Arctic Oil and Gas Worldwide from 2010 to 2022, by Country*. Online: [www.statista.com/statistics/1300235/arctic-oil-production-by-country/](http://www.statista.com/statistics/1300235/arctic-oil-production-by-country/)
- Statista (2023b): *Annual Volume of Cargo Transportation through the Northern Sea Route (NRS) in Russia from 2011 to 2022*. Online: [www.statista.com/statistics/1147611/northern-sea-route-cargo-transportation-volume-russia/](http://www.statista.com/statistics/1147611/northern-sea-route-cargo-transportation-volume-russia/)



- Statistics Finland (2018): *Foreign Overnights in Finland*. 2018. április 6. Online: <https://bit.ly/3H8eMjF>
- SZABÓ János Lajos (2009): *Norvégia európai integrációja a népszavazások tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest: ELTE.
- Tillväxtverket (2015): *Tourism in Sweden*. Online: <https://bit.ly/3H8eMjF>
- UNEP (2007): *Tourism in the Polar Regions. The Sustainability Challenge*. Online: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9147>
- U.S. Department of State (2022): *Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine*. 2022. március 3. Online: [www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/](http://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/)
- WEGGE, Njord (2010): The Political Order in the Arctic: Power Structures, Regimes and Influence. *Polar Record*, 47(241), 165–176. Online: <https://doi.org/10.1017/S0032247410000331>
- WONG, Andrew (2018): China: We are a 'Near-Arctic State' and We Want a 'Polar Silk Road'. *CNBC*, 2018. február 14. Online: [www.cNBC.com/2018/02/14/china-we-are-a-near-arctic-state-and-we-want-a-polar-silk-road.html](http://www.cNBC.com/2018/02/14/china-we-are-a-near-arctic-state-and-we-want-a-polar-silk-road.html)





Kalas Vivien<sup>1</sup>

# Alkustratégiák az Európai Tanácsban

## Bargaining Strategies in the European Council

*Az Európai Unió hosszú távú jövőjével kapcsolatos legfontosabb döntések az Európai Tanácsban (EiT) születnek. Az állam- és kormányfők határozzák meg az új politikai irányvonalakat és döntenek a szerződés módosításáról. Az EiT döntéshozatali folyamatáról mégis nagyon keveset tudunk, így arról is, hogy a tagországok milyen módon igyekeznek érdekeiket érvényre juttatni a tárgyalások során. Jelen tanulmány azokat az alkustratégiákat tárja fel, amelyeket az államok visszatérően alkalmaznak az Európai Tanács ülésein, illetve a kormányközi konferenciákon.*

**Kulcsszavak:** Európai Tanács, alkustratégiák, kormányközi konferenciák, Európai Unió, érdekérvényesítés

*The most important decisions on the long-term future of the European Union are taken in the European Council (EUCO). The Heads of State or Government set the new political guidelines and decide on treaty changes. Yet very little is known about the decision-making process of the European Council, including how Member States seek to assert their interests in the negotiations. This paper explores the bargaining strategies that are used repeatedly by states in European Council meetings and inter-governmental conferences.*

**Keywords:** European Council, bargaining strategies, intergovernmental conferences, European Union, advocacy

## Bevezetés

Az 1993. november 1-jén hatályba lépett Európai Unióról szóló szerződésben – más néven maastrichti szerződésben – a tagországok állam- és kormányfői az európai integráció fő

<sup>1</sup> Kutató, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet; doktori hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola, e-mail: [kalas.vivien@uni-nke.hu](mailto:kalas.vivien@uni-nke.hu)



irányítójaként az Európai Tanácsot (EiT) határozták meg.<sup>2</sup> A politikai vezetők csúcstalálkozóinak keretét biztosító intézmény<sup>3</sup> legfontosabb feladatai közé tartozik, hogy közép- és hosszú távon kijelölje az integráció jövőbeni irányvonalait és általános politikai ösztönzést adjon neki. Az új kormányközi elmélet szerint az Európai Tanácsnak ma már a szakpolitikai döntéshozatalban is jelentékeny szerepe van.<sup>4</sup> Annak ellenére, hogy az EiT az egyik legfontosabb – ha nem a legfontosabb – intézményévé vált az EU-nak, gyakorlati működéséről, belső döntéshozatali mechanizmusáról keveset tudunk. Ennek legfőbb oka az egyeztetések zárt ajtók mögötti folytatása. Mindennek az az egyik következménye, hogy kevés olyan, általános érvényű megállapításokat tevő szakirodalom van, amely a csúcstalálkozókön zajló tárgyalásokkal, az államok egymás közötti alkudozásának folyamatával foglalkozik. Az a néhány tudományos mű is angol vagy más idegen nyelven íródott, magyarul nem, vagy csak nehezen található forrás.

Tanulmányommal ennek a hiánynak a pótlását tűztem ki célul. Vizsgálatom tárgyát az európai tanácsi ülések és a szerződés módosításra irányuló kormányközi konferenciák (*intergovernmental conferences*, IGC) legfelső szintje képezik. Kutatásomban arra a két kérdésre keresem a választ, hogy ezeken a találkozókön az államok részéről megfigyelhetők-e olyan stratégiák, amelyeket üléseken átívelően, visszatérő módon alkalmaznak mások meggyőzése, érdekeik érvényesítése érdekében, és, ha igen, akkor melyek azok?

A kutatási kérdést és magát a témát azért tartom fontosnak, mert mind az európai tanácsi üléseken, mind a kormányközi konferenciákon a hozott döntések közvetett vagy közvetlen módon hatást gyakorolnak az európai polgárok mindennapi életére. Gondolhatunk itt a válságok idején való koordinációra, létrehozott új eszközökre, például a 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság nyomán létrejövő Európai Szemeszterre, vagy a helyreállítási alapra a koronavírus-járvány után. Ugyancsak mindenkit érintenek a klímavédelem érdekében hozott döntések, vagy napjainkban az Oroszországgal szemben meghozott szankciók és azok hatásai, illetve az EU hosszú távú jövőjéről való gondolkodás. A legnagyobb kihívás, amely most az uniós állam- és kormányfők előtt áll, hogy egyezsége jussanak az Európa jövőjéről szóló konferencia nyomon követésében, a szankciós intézkedésekben, illetve az energiaválság kezelésében. Az alkustratégiák ismerete pedig segítséget nyújtanak abban, hogy értőbben kövessük figyelemmel az ezekkel kapcsolatos döntéshozatalt, esetlegesen előrevetítve a politikai vezetők várható magatartását.

John Peterson és Elizabeth Bomberg (1999) azt fogalmazzák meg, hogy az EiT-üléseken zajló döntéshozatalt a kormányközi elméletek alapján lehet vizsgálni és megérteni.<sup>5</sup> Ezen elméleteknek a fő tézise, hogy a megszülető döntésekre egyedül a tagállamok gyakorolnak közvetlenül befolyást, így erre a megközelítésre támaszkodva, én is csak az állam- és kormányfők tevékenységét elemzem, más szereplőket nem. Tanulmányomban a nemzet, a tagállam és a tagország kifejezéssel ugyanazt jelölöm, és valamennyiszer az adott állam- vagy kormányfő stratégiájára, cselekvésére utalok vele.

<sup>2</sup> NICOLL 2002: 204.

<sup>3</sup> Az Európai Unió (EU) intézményei közé közjogilag csupán 2009-től tartozik.

<sup>4</sup> BICKERTON–HODSON–PUETTER 2015a; BICKERTON–HODSON–PUETTER 2015b; FABBRINI–PUETTER 2016; HODSON–PUETTER 2019.

<sup>5</sup> PETERSON–BOMBERG 1999: 9.



A tanulmány négy tisztán elkülöníthető fejezetből áll. Az első fejezetben az Európai Unió működését, döntéshozatali folyamatát legpontosabban leíró többszintű kormányzás elméletét mutatom be, elhelyezve benne az európai tanácsi üléseket, valamint a kormányközi konferenciákat. A második fejezetben az EiT és az IGC-k felépítését, működését tárgyalom röviden, majd azt követően a kormányközi elméletek főbb típusait, azok alappilléreit ismertetem. A tanulmány utolsó, negyedik szerkezeti egységében a másodlagos forráselemzés módszerét alkalmazva a kutatási kérdéseimre szolgálókkal válasszal és értékelem az eredményeket.

## Többszintű kormányzás az Európai Unióban

Az európai integráció előrehaladására, végcéljára vonatkozóan az elmúlt évtizedekben több elmélet is született. Az 1950-es évek közepétől kezdődő, közel 20 esztendő időszakot a neofunkcionalista megközelítés dominanciája jellemezte. Ezen elgondolás szerint az országok együttműködése egy föderális Európát eredményez majd. A neofunkcionalisták ugyanis azt vallották, hogy a kezdeti együttműködési formák – gazdasági, politikai – idővel egyre több területre terjednek át – ezt más néven „spill-over” hatásnak is nevezték –, így az államok közötti integráció automatikusan mélyül, ami pedig az egységes Európa létrejöttét vonja maga után.<sup>6</sup>

Az 1960-as évek második felétől azonban megkérdőjeleződött a neofunkcionalista felfogás érvényessége, helyét 1965-től kezdődően<sup>7</sup> a kormányközi elmélet vette át, mint olyan megközelítés, amely a legpontosabban ragadja meg az – akkori nevén – Európai Gazdasági Közösség működését és az integráció alakulását. Ezen elmélet a tagországokat tekinti az együttműködés jövője alakítóinak, a szupranacionális szint erősödése egyedül saját érdekeik függvénye, más szereplőnek nincsen arra önálló befolyása.<sup>8</sup>

A neofunkcionalizmushoz hasonlóan idővel a kormányközi elméletet is egyre több kritika érte, és az 1980-as évektől kezdődően a társadalomtudósok, az ezzel foglalkozó szakemberek a többszintű kormányzás (*multi-level governance*, MLG) elméletét tekintik mindmáig olyan felfogásnak, amely a legjobb magyarázatot adja a közösségi döntéshozatali folyamatra, az integráció előrehaladására. E megközelítés szerint a döntéshozatalnak több résztvevője is van, amelyek mindegyike önállóan tud befolyást gyakorolni a politikai folyamatok alakulására. A tagállamok mellett szerepet kapnak benne a szubnacionális szereplők – például regionális képviselők, szakszervezetek –, illetve a szupranacionális aktorok – például Európai Parlament (EP), Európai Bizottság (EB) – is.<sup>9</sup> A nemzeti, nemzetek alatti és nemzetek feletti szintek döntéshozatalba való együttes bekapcsolódása jelenti az egyik – területi alapú – értelmezési síkját a többszintű kormányzásnak. A másik az elfogadott döntés típusára vonatkozik. E felfogásban szintén

<sup>6</sup> HAAS 1958; LINDBERG 1963; MORAVCSIK 1993.

<sup>7</sup> 1965 második felében volt az úgynevezett üres székek válsága, amikor a francia kormánytagok hónapokig nem vettek részt a Miniszterek Tanácsának ülésein, akadályozva ezzel a közös döntéshozatalt. Az ennek véget vető luxemburgi kompromisszum vétőjoggal ruházta fel a tagállamokat a nemzeti érdekeket sértő döntések esetén, amivel az országoknak jelentős befolyásuk lett az integráció alakulására.

<sup>8</sup> HOFFMANN 1966; MORAVCSIK 1993; MORAVCSIK 1995; MOGA 2009.

<sup>9</sup> MARKS-HOOGHE-BLANK 1996.



három – rendszer alatti, rendszer- és rendszer feletti – szintet különböztethetünk meg. A rendszer alatti szintet a szakpolitikákkal összefüggő technikai döntések jelentik, a rendszerszinten elsősorban a szakpolitikai kérdésekről határoznak a politikusok, a rendszer feletti – történelemalkotónak is nevezett – szinten pedig az Európai Unió közép- és hosszú távú jövőjéről, intézményi hatáskörökről születnek döntések.

## Az európai integráció irányításának legfőbb szinterei

A rendszer feletti szint két legfőbb fórumát az általam vizsgált szinterek, vagyis az európai tanácsi ülések és a kormányközi konferenciák jelentik, legfontosabb szereplőik pedig a tagországok állam- és kormányfői.<sup>10</sup> A következő alfejezetekben ezek szerkezetét, működését mutatom be.

### *Európai Tanács*

A tagállamok vezetői már az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) 1952-es létrejöttét követően is tartottak alkalmyszerűen csúcstalálkozókat. E megbeszéléseknek az első esztendőben csupán elenyésző jelentősége volt az integráció alakulása szempontjából, 1969-től kezdődően azonban egyre nagyobb hatást gyakoroltak az együttműködés kereteire. Mindez azt eredményezte, hogy 1974-ben, párizsi találkozásukon az állam- és kormányfők létrehozták az Európai Tanácsot, intézményesítve és rendszeresítve ezzel az egyeztetéseiket.<sup>11</sup> Az EiT közösségi szerződésben először 1986-ban – az Egységes Európai Okmányban – jelent meg, az intézményrendszer részévé pedig közjogilag 2009-ben, a lisszaboni szerződés hatálybalépésekor vált, ugyanis 2009. december 1-je óta az Európai Tanács uniós intézménynek minősül, illetve az általa elfogadott kötelező joghatás kiváltására alkalmas uniós jogi aktusok az Európai Unió Bíróságának (EUB) felülvizsgálatának tárgyát képezhetik.<sup>12</sup>

Az Európai Tanács jelenlegi összetételét, feladatait, működését elsősorban az uniós alapszerződések – *Az Európai Unióról szóló szerződés* (EUSZ), valamint *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés* (EUMSZ) –, valamint az intézmény saját eljárási szabályzata határozzák meg. A csúcstalálkozókon a tagállamok állam- és kormányfői mellett részt vesz az EiT és az Európai Bizottság elnöke, külpolitikai ügyek felmerülésekor pedig az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is meghívást kap.<sup>13</sup> Az ülésen az Európai Parlament elnöke szintén felszólalhat, amennyiben erre felhívást kap, a tanácskozás további részein ugyanakkor már nem vehet részt,<sup>14</sup> azonban az Európai

<sup>10</sup> PETERSON 1995; PETERSON–BOMBERG 1999; NAVRACSICS 1998: 235–237.

<sup>11</sup> Heads of State or Government of the Nine 1974.

<sup>12</sup> NAVRACSICS 1998; EUSZ 13. cikke, EUMSZ 263. cikke, illetve az EUB 2012. november 27-én a C-370/12 sz. Pringle ügyben, EU:C:2012:756, hozott ítéletének 31. pontja.

<sup>13</sup> EUSZ 15. cikk (2) bek.

<sup>14</sup> EUMSZ 235. cikk.



Tanács elnöke az Európai Tanács minden ülését követően jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.<sup>15</sup>

Az intézmény legfontosabb feladata, hogy általános politikai ösztönzést adjon az integrációnak, meghatározza annak irányvonalait, továbbá együttműködéseket kezdeményezzen új területeken.<sup>16</sup> Ezekon túlmenően ezen a fórumon határoznak a szerződésmódosítási folyamat elindításáról, illetve magáról az új dokumentum elfogadásáról.<sup>17</sup> Meghatározzák az Európai Parlament összetételét, figyelemmel kísérik és döntést hoznak arról, ha egy tagállam megsérti az uniós alapértékeket.<sup>18</sup> A tagállamok vezetőinek kiemelt szerep jut a gazdasági együttműködés fejlesztésében, a Tanács jelentését alapul véve következtetéseket fogadnak el az EU, illetve a tagországok gazdaságpolitikai irányvonalairól, a nemzetek vezetői vitát folytatnak arról, mely tagállamok teljesítik a gazdasági és monetáris unió megvalósításához szükséges feltételeket. Szintén az EiT keretein belül tárgyalnak és állapítanak meg következtetéseket az uniós foglalkoztatottság helyzetére vonatkozóan, a közös biztonság- és védelempolitikában az Unió stratégiai érdekeit határozzák meg, a lehetséges veszélyeket értékelik és feltérképezik, továbbá szükség esetén döntenek a közös védelempolitika létrehozásáról.<sup>19</sup> A bel- és igazságügyi együttműködésben szintén jut feladat az Európai Tanács számára, amikor is a büntetőügyekre, rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó irányelvtervezetekkel kapcsolatban felmerülő vitákat az állam- és kormányfők döntenek el.<sup>20</sup> Ugyancsak az EiT feladatai közé tartozik egy új tanácsi formáció létrehozása, kivétel képez ez alól az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa, valamint utóbbi kivételével az intézmény dönt a Tanács elnökségének formációjáról is.<sup>21</sup> Ezen túlmenően a bővítéssel, a hétéves pénzügyi kerettel – annak főbb arányainak meghatározása, illetve a Tanács felhatalmazása, hogy minősített többséggel fogadja el az arra vonatkozó rendeletet –, illetőleg a személyi kérdésekkel kapcsolatos döntések – az EiT elnökének, az Európai Központi Bank elnökének, alelnökének, az Igazgatóság tagjainak, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselejének megválasztása, valamint javaslatétel az EB elnökének személyére – is tartoznak az Európai Tanács hatásköreibe.<sup>22</sup>

Az EiT-ülések két napig tartanak,<sup>23</sup> bonyolultabb ügyekben azonban ennél hosszabb csúcstalálkozó is előfordulhat.<sup>24</sup> A tagok a nyilvánosság teljes kizárásával, zárt ajtók mögött egyeztetnek, egy-egy döntés elfogadásához pedig – az eljárási kérdések és személyi kinevezések kivételével – valamennyi állam- és kormányfő jóváhagyása szükséges. Az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnökének tehát nincsen szavazati

<sup>15</sup> EUSZ 15. cikk (6) bek. d) pontja.

<sup>16</sup> EUSZ 15. cikk (1) bek., illetve annak 21. cikk (2) bek. és 22. cikk (1) bek. együttes olvasata, illetve EUSZ 26. cikk.

<sup>17</sup> EUSZ 48. cikke.

<sup>18</sup> EUSZ 7. cikk, illetve 14. cikk (2) bek.

<sup>19</sup> EUMSZ 121. cikk (2) bek., 140. cikk (2) bek., 148. cikk (1) bek., illetve 222. cikk (4) bek.; EUSZ 22. cikk, 24. cikk, 26. cikk, 31. cikk (1) és (2), illetve (3) bek., 32. cikk, 42. cikk (2) bek.

<sup>20</sup> EUSZ 26. cikk; EUMSZ 82. cikk (3) bek., 83. cikk (3) bek., 86. cikk (1) és (4) bek., illetve 87. cikk (3) bek.

<sup>21</sup> EUMSZ 236. cikk.

<sup>22</sup> DE SCHOUTHEETE – WALLACE 2002; BICKERTON–HODSON–PUETTER 2015b; SIMON 2019; EUMSZ 283. cikk, illetve 312. cikk (2) bek.; EUSZ 15. cikk (5) bek., illetve 18. cikk.

<sup>23</sup> EUSZ.

<sup>24</sup> 2020 júliusában a tagállamok öt napon keresztül tanácskoztak a többéves pénzügyi kerettervről.



vagy vétőjoga. Az elért eredményeket következtetések – vagy nyilatkozat – formájában írásban is rögzítik, amelyet azután nyilvánossá tesznek. Noha az üléseket rendre megelőzik kiscsoportos, informális tárgyalások,<sup>25</sup> tanulmányomban ezeket nem, csak a csúcstalálkozók hivatalos részén zajló folyamatokat vizsgálom.

## *Kormányközi konferenciák*

Az uniós tagállamok együttműködésének kereteit a szerződések határozzák meg. Új ország csatlakozásakor egyes pontjaikon ezeknek változtatni kell,<sup>26</sup> egyébiránt ma – 2009 óta – kétféle módon módosíthatók az alapszerződések. Egyfelől, az egyszerűsített módosítási eljárások révén. Ezeknek kereteiben lehetősége van az Európai Tanácsnak arra, hogy az EU belső politikáival és tevékenységével kapcsolatos szabályozást egy határozat formájában, egyhangúan módosítsa, a közösségi szint hatáskörei viszont ezzel nem bővíthetnek.<sup>27</sup> Ilyen európai tanácsi határozattal módosították a politikusok például 2011-ben az EUMSZ 136. cikkét. A módosítás az euróövezeti országokra vonatkozó Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó kormányközi szerződés alapjául szolgált.<sup>28</sup> Szintén az egyszerűsített eljárás részeként az állam- és kormányfők dönthetnek úgy, hogy a katonai és védelmi ügyek kivételével a Tanács eltérhet a szerződések által előírt egyhangú döntéshozataltól, és minősített többséggel fogadhatja el az adott javaslatot, valamint hogy a különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárás szabályai szerint kell eljárni.<sup>29</sup>

A szerződésmódosítás másik típusa a rendes felülvizsgálati eljárás, amely folyamatot kormányközi konferenciának nevezik. Ennek során a tagállamok, az EB képviselője, az Európai Parlament politikusai, valamint monetáris kérdésekben az Európai Központi Bank (EKB) delegáltja tárgyalnak az alapszerződések létrehozásáról, illetve – akár széles körű – reformjairól, végül pedig elfogadják az új dokumentumot. Az európai integráció történetében mindezidáig tizenkét IGC-t rendeztek.<sup>30</sup> Ezen alkalmakkor a megbeszélések három szinten zajlanak. A legalsót a hivatalnoki szint jelenti. Itt a köztisztviselők és azok tanácsadói tárgyalnak, valamint megfigyelőként részt vesz az EP két legnagyobb frakciójának egy-egy tagja is.<sup>31</sup> Az egyeztetések tárgyát a reformmal összefüggő jogi problémák képezik.<sup>32</sup> A középső szinten a külügyminiszterek találkoznak egymással és politikai ügyeket vitatnak meg. Üléseik elején az Európai Parlament elnöke szintén jelen lehet, utána azonban távoznia kell.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> NAVRACSICS 1998.

<sup>26</sup> EUSZ 49. cikk.

<sup>27</sup> EUSZ 48. cikk (6) bek.

<sup>28</sup> A jogszabály módosításáról, a hozzákapcsolódó jogi vitáról és az ügyben született bírósági döntésről bővebben: az EUB 2012. november 27-én a C-370/12 sz. Pringle ügyben, EU:C:2012:756, hozott ítélete.

<sup>29</sup> EUSZ 48. cikk (7) bek.

<sup>30</sup> A 2002–2003-as Európai Konventtel nem foglalkozom, csak az azt követő kormányközi konferenciával. A Konventen ugyanis sokkal több szereplő vett részt, egyhangúság helyett csupán konszenzusra volt szükség, így a nemzetek által alkalmazott stratégia is lényegileg eltért az IGC-ken tapasztalhatóktól.

<sup>31</sup> CHRISTIANSEN 2002: 43.

<sup>32</sup> STUBB 2002.

<sup>33</sup> CHRISTIANSEN 2002: 43.



A kormányközi konferenciák legfelső szintjén – amellyel tanulmányomban foglalkozom – az állam- és kormányfők folytatnak megbeszélést, európai tanácsi ülés keretében. A politikailag legérzékenyebb kérdéseket ezen a szinten döntenek el, továbbá egyhangú támogatás esetén itt írják alá az új szerződést is. A jogszabály azonban csak azt követően lép hatályba, hogy a különböző nemzeti alkotmányos előírásoknak megfelelően, minden tagállam ratifikálta azt.

Mind az Európai Tanács, mind a kormányközi konferenciák belső döntéshozatali folyamatát leginkább a kormányközi elméletek – azon belül is elsősorban a liberális kormányközi elmélet – segítségével lehet megérteni,<sup>34</sup> így a különböző alkustratégiák bemutatását megelőzően, röviden ismertetem ezen elméletek alaptéziseit.

## Kormányközi elméletek

Az európai integráció fejlődésének kormányközi megközelítése az 1960-as évek közepétől vált meghatározóvá. Képviselői ekkor még a nemzetek együttműködésének egészére kívántak magyarázattal szolgálni vele, az 1980-as évektől kezdődően azonban a többszintű kormányzás elmélete lett az, amely révén a leginkább meg lehet érteni a Közösség működését. A rendszer feletti szinten viszont továbbra is a kormányközi felfogás jelenti azt az értelmezési keretet, amely az európai tanácsi ülések és a kormányközi konferenciák döntéshozatali mechanizmusának vizsgálatára alkalmas. A kormányközi elmélet mindkét típusa – a történeti és a liberális is – a nemzeteket és érdekeiket helyezi a középpontba, amely utóbbiak mentén a tagállamok kizárólagos alakítói az integráció jövőjének, más szereplők nem képesek azt önállóan befolyásolni, a közös álláspont pedig kormányközi alkuk révén alakul ki.<sup>35</sup>

A történeti kormányközi megközelítés képviselői (Alan Milward, Stanley Hoffmann) vizsgálódásaik során elsősorban az európai integráció kezdeti időszakára fókuszáltak, és úgy tartották, hogy a tagországok önértékkövető módon cselekszenek, a szorosabb kooperációt abban az esetben választják, ha azzal sikerül belpolitikai célkitűzéseiket is megvalósítani.<sup>36</sup> Stanley Hoffman (1966) különbséget téve gazdasági és politikai integráció között, azt fogalmazza meg, hogy míg az előbbi típus alá tartozó területek (*low politics*) kapcsán a nemzetek gyakrabban és hamarabb működnek együtt, addig a politikai integráció a nemzeti szuverenitást érintő területeket (*high politics*) foglalja magában, amelyeket a politikusok saját hatáskörükben igyekeznek tartani.<sup>37</sup>

A liberális kormányközi elmélet kiindulópontja szintén az államok önértékkövető, racionális magatartása, tárgyalási pozícióik kialakításakor ugyanakkor nem teljesen függetlenek, hanem kötve vannak belpolitikai tényezők – érdekcsoportok, pártok, választók érdekei – által.<sup>38</sup> E megközelítés alapja Robert Putnam (1988) kétszintű játékelmélete. Putnam a nemzetközi tárgyalásokon alkalmazott politikai gyakorlatot hasonlította kétszintű játékhoz. A nemzeti szinten („kettes szint”) belpolitikai

<sup>34</sup> PETERSON–BOMBERG 1999: 9.

<sup>35</sup> HOFFMANN 1966; MILWARD 1992; MORAVCSIK 1993.

<sup>36</sup> MILWARD 1992.

<sup>37</sup> HOFFMANN 1966.

<sup>38</sup> MORAVCSIK 1993.





csoportok próbálják érdekeiket érvényre juttatni, hogy azok megjelenjenek a közpolitikában, a politikusok pedig e csoportok közötti koalícióalkotással igyekeznek hatalmat biztosítani maguknak. A nemzetközi szinten („egyes szint”) képviselt álláspont kialakításában megkerülhetetlen szerepet játszanak a kettős szinten folytatott megbeszélések, alkudozások, és valamennyi kormány arra törekszik, hogy a lehető legteljesebb mértékben megfeleljen a belpolitikai csoportok – érdekcsoportok, de akár választók is – követelésének, valamint minimálisra csökkentse a nemzetközi megállapodások negatív következményeit.

Putnam elmélete szerint minél szélesebb azon lehetséges megállapodások köre, amely a hazaiaknak elfogadható – valamennyi tárgyalófél esetében –, annál nagyobb valószínűséggel születik megegyezés az első szinten. Ahhoz ugyanis az kell, hogy az elfogadható egyezségek fedjék egymást az egyes nemzeteknél, és minél nagyobb ezeknek a halmaza, annál nagyobb eséllyel jutnak a politikai vezetők közös nevezőre. Mindez pedig fordítva is igaz. Az otthon elfogadható lehetséges megállapodások körének – „win set”-nek – relatív mérete befolyással van a nemzetközi alkukból származó nyereségek eloszlására. Minél több mindenre nyitott ugyanis egy kormány, annál jobban ki van téve mások akaratának, annál gyengébb az alkupozíciója, érdekérvényesítő képessége. Az egyes „win-set”-ek méretét három tényező határozza meg: a belpolitikai csoportok preferenciái és a közöttük lévő erőviszonyok, a nemzeti szintű intézményrendszer, illetve a nemzetközi tárgyalópartnerek stratégiája.<sup>39</sup>

A tárgyalások végén a sikeres kompromisszumkötéshez jelentős mértékben hozzájárul az a tény is, hogy az egyes napirendre kerülő ügyek fontosságának megítélése országoként eltérő.<sup>40</sup>

## Tagállami alkustratégiák

A kormányközi elméletek állításai alapján tehát az európai tanácsi üléseken és a kormányközi konferenciák legfelső szintjén zajló döntéshozatal folyamán a tagállami érdekek a meghatározók, az ugyancsak jelen lévő Európai Bizottság, valamint az Európai Parlament képviselője közvetlenül nem tud befolyást gyakorolni a megállapodásra. A végső egyezséget a felek kormányközi alkuk révén kívánják elérni, amely folyamatot a követelések, visszautasítások és engedmények jellemzik.<sup>41</sup> Alkudozás<sup>42</sup> kifejezés alatt olyan cselekvést értek, amelynek során a résztvevők az előbb felsorolt módokon igyekeznek saját álláspontjaiknak megfelelően formálni a közös döntést. A tárgyalásnak e formája elsősorban a kevésbé intézményesített körülmények közötti, zárt ajtók mögött rendezett megbeszéléseken valósul meg,<sup>43</sup> így az európai tanácsi üléseket – beleértve a kormányközi konferenciák legutolsó szakaszát – is ez a gyakorlat jellemzi. Az egyezkedés akkor tekinthető hatékonynak, ha a végén a felek egy olyan megállapodást tudnak

<sup>39</sup> PUTNAM 1988.

<sup>40</sup> MORAVCSIK 1993.

<sup>41</sup> PANKE 2006.

<sup>42</sup> Tanulmányomban az alkudozás és az egyezkedés fogalmát szinonimaként használom.

<sup>43</sup> PANKE 2006: 360–361.



elfogadni, amely mindenki számára hasznos.<sup>44</sup> Egy-egy tanácskozás alkalmával a tagállamok számos különböző módon igyekeznek érdekeiket érvényre juttatni, az alkufolyamatokat vizsgálva azonban több olyan stratégiát is meg lehet határozni, amelyeket az állam- és kormányfők visszatérően alkalmaznak az ülések során.

## Issue linkage

Az úgynevezett issue linkage módszerével, amelyet magyarul leginkább ügyek összekapcsolásaként lehet definiálni, a felek megállapodáscsomagokat készítenek elő, amelyek során két vagy több téma elfogadásáról együttesen, egy közös döntésben határoznak. A tagországok két fő okból vonhatnak össze egyes napirendi pontokat: vagy egy olyan megállapodás reményében, amely minden résztvevő számára előnyös lesz, vagy pedig azért, hogy egy ügyet „foglyul ejtsen” az által, hogy annak elfogadását egy másikéhoz köti.<sup>45</sup>

Az 1996–1997-es amszterdami kormányközi konferencián az állam- és kormányfők a konstruktív együttműködés jegyében alkalmazták ezt az eszközt. A tárgyalások során összekötötték a szavazási súlyok megváltoztatásának kérdését a Tanácsban, valamint az Európai Bizottság létszámáról folyó vitát. A pozitív döntés érdekében a javaslat az volt, hogy a szavazási súlyokat a nagy tagállamok számára kedvezően változtatják meg az új országok csatlakozásakor, cserébe viszont le kell mondaniuk a második biztos delegálásáról. A kisebb nemzetek pedig viszonzásul azért, hogy elfogadják a Tanácsban szorgalmazott reformokat, megtarthatják saját biztosaikat az intézményben.<sup>46</sup> A törekvések ellenére a politikai vezetőknek nem sikerült megegyezésre jutniuk ezekben a kérdésekben, így a téma a 2000-es nizzai IGC-n ismét napirendre került, amely alkalmával azért, hogy Belgium támogassa a szavazási rendszer átalakítását, a felek ígéretet tettek, hogy az ország biztosíthatja az Európai Tanács rendes üléseinek helyszínét.<sup>47</sup> Ezt, az ügyeknek a megegyezés reményében való összekapcsolását, P. Terrence Hopmann az úgynevezett puha alkudozási formák közé sorolja, amelyeket az együttműködés elérésére törekvő magatartásmódok jellemeznek, úgymint a javaslattétel, ígéret, rugalmasság és kompromisszumkeresés.<sup>48</sup> Annak köszönhetően, hogy a tagállamok eltérő mértékű fontosságot tulajdonítanak egy-egy ügynek, minél több olyan kérdés kerül napirendre, amelyekben a tagországok eltérő érdekekkel rendelkeznek, annál valószínűbb, hogy puha taktikát választanak,<sup>49</sup> ahogyan az történt a fentebb tárgyalt két IGC-n is, de a kormányközi konferenciákra általánosságban is jellemző ez a gyakorlat, hiszen azokon számos téma kerül napirendre.<sup>50</sup>

Az elmúlt évtizedek csúcstalálkozóin a politikai vezetők az ügyek összekapcsolását e mellett zsarolási céllal is választották. Az 1969-ben, Hágában rendezett megbeszélésen a francia köztársasági elnök, Georges Pompidou a Közösség bővítésének támogatását

<sup>44</sup> DÜR–MATEO 2006: 383.

<sup>45</sup> MCKIBBEN 2010.

<sup>46</sup> LEHTONEN 2009.

<sup>47</sup> JANNING 2005.

<sup>48</sup> DÜR–MATEO 2010: 682–683.

<sup>49</sup> MCKIBBEN 2010.

<sup>50</sup> LEHTONEN 2009.



kötötte feltételhez. Pompidou a szavazataért cserébe a közös agrárpolitika állandó finanszírozását lehetővé tévő rendszer bevezetését kérte, aminek eleget téve, az állam- és kormányfők ezen az ülésükön döntöttek arról, hogy azt a továbbiakban a Közösség saját forrásból és nem a befizetésekből fogja finanszírozni. Hasonló módon, az 1974-es párizsi csúcstalálkozóon a Benelux államok kötötték össze az egyeztetések rendszeressé válásának megszavazását három másik üggyel. Ezek közé tartozott az európai parlamenti képviselők közvetlen megválasztása, a Tanácsban az egyhangú döntéshozatal alá eső területek számának csökkentése, valamint az Európai Politikai Együttműködés és az Európai Közösség ügyei közötti megosztottság megszüntetése.<sup>51</sup> 2000-ben, a niz-zai szerződést előkészítő kormányközi konferencián pedig Belgium és Finnország tette a Bizottság összetételéről szóló javaslat támogatását a minősített többségi döntéshozatali szabály alá eső területek pozitív irányú változtatásától függővé.<sup>52</sup>

### *Koalíciókötés*

Egy másik stratégia, amelyet a tagországok visszatérően alkalmaznak akár a kormányközi konferenciákon, akár az európai tanácsi üléseken, az a koalíciókötés. Megkülönböztethetünk alkalmi, illetve állandó szövetségeket, amelyek tagjai a tárgyalásokkor azonos álláspontra helyezkednek egy-egy kérdésben. Állandó szövetségeseknek hagyományosan Franciaország és Németország, az észak-európai országok – Svédország, Finnország és Dánia –, a Benelux államok, a visegrádi országok, a 17 tagországot tömörítő Kohézió Barátai, illetve az úgynevezett takarékos négyek – Ausztria, Dánia, Hollandia és Svédország – csoportja tekinthető. Ezek azok a formációk, amelyek, ha nem is mindegyik minden alkalommal, de egyes témákban közösen állnak ki és vallják ugyanazt a nézetet.

A szövetségeskeresésnek több oka is lehet. Az államok társulhatnak hatalmi megfontolásból olyanokkal, akikkel együtt méltán bizhatnak abban, hogy érdemi befolyást gyakorolhatnak a döntéshozatalra. Ez lehet egy védekező, ellenálló csoport, de a „győzelem” is motiválhatja őket.<sup>53</sup> Utóbbira a legjobb példa az 1963-as Elysée-szerződés óta tartó francia–német kooperáció, amelyre az integráció motorjaként is szoktak tekinteni. A két ország kapcsolatának harmonikussága jelentős kihatással volt mindig is az európai országok együttműködésének alakulására. A problémamentes kooperáció hiánya az integráció előrehaladásában érezte hatását például az amszterdami IGC-n.<sup>54</sup>

Egy másik oka lehet a koalíciókötésnek az érdekazonosság. Ekkor olyan nemzetek lépnek hosszú távú vagy alkalmi szövetségre, amelyeknek céljai megegyeznek egy-egy kérdésben. Ebből a megfontolásból alakult meg a Kohézió Barátai nevű csoport, illetve jött létre a takarékos négyek együttműködése. Mindkét koalíció az Európai Tanácsban a hétéves pénzügyi keretterről folyó tárgyalásokon igyekszik a maga érdekei szerint alakítani a folyamatokat. A 2020. júliusi EiT-ülésen Olaszország, Spanyolország és Portugália is együttesen érvelt emellett, hogy a gazdasági újjáépítési csomagban minél

<sup>51</sup> BULMER–WESSELS 1987.

<sup>52</sup> LEHTONEN 2009.

<sup>53</sup> TALLBERG–JOHANSSON 2008.

<sup>54</sup> VANHOONACKER 2012.



magasabb legyen a támogatások aránya és minél alacsonyabb a hiteleké.<sup>55</sup> A migrációs válság kezelésében ugyancsak az azonos érdekekkel rendelkező országok szólaltak fel közösen: míg a frontországok – Spanyolország, Málta, Olaszország, Görögország – a kötelező szétosztást támogatják, addig a tranzitországok – V4-ek, Ausztria – a kvóták ellen érvelnek.<sup>56</sup> A klímavédelem kérdésében is ez az elv volt megfigyelhető, amikor Csehország, Lengyelország és Magyarország közösen álltak ki a sikeres átállás érdekében a kelet-közép-európaiak számára nyújtandó többlettámogatás mellett.<sup>57</sup> Az érdekvezérelt kooperáció a kormányközi konferenciákon is megfigyelhető volt. Míg az intézményi reformok terén a kis tagországoknak voltak azonos törekvéseik, addig a közös agrárpolitikát illetően Franciaországnak lettek alkalmi partnerei, adózási ügyekben pedig az Egyesült Királyság szerzett szövetségeseiket.<sup>58</sup> Az amszterdami IGC-n Svédország, Ausztria, Belgium, Írország, Dánia és Finnország fogott össze – sikerrel – azért, hogy emeljék közösségi szintre a foglalkoztatáspolitikát.<sup>59</sup>

A közös történelem és kultúra szintén bizonyulhat olyan tényezőnek, amelyre építve egyes államok közösen lépnek fel. A bel- és igazságügyi együttműködés területén az Egyesült Királyság és Írország jellemzően egységes álláspontra helyezkedett, a skandináv országok környezetvédelmi, szociál- és biztonságpolitikai ügyekben vallanak rendre azonos nézeteket, de a Benelux államok és a visegrádi országok kooperációja is történeti-kulturális alapokon nyugszik.<sup>60</sup>

## Vétóval való fenyegetés

Az alkudozási folyamat során az állam- és kormányfők előszeretettel élnek a vétóval való fenyegetés eszközével is. Mindezt az egyhangú döntéshozatalnak köszönhetően tehetik meg, és azt a célt szolgálja, hogy ilyen módon vegyék rá tárgyalópartnereiket az álláspontjuk megváltoztatására, megakadályozva ezzel a számukra kedvezőtlen döntést. A vétót kilátásba helyezhetik a végső megállapodást illetően, de akár már a tárgyalások megkezdése előtt is az egyezség tartalmától függetlenül, ha egy adott ország azt szeretné elérni, hogy bizonyos ügyeket napirendre se vegyenek.<sup>61</sup> A politikai vezetők a már tárgyalt *issue linkage* módszerét választva szintén elérhetik céljaikat a vétózás ígéretével.

Amikor a tagállamok a fenyegetést választják akár az európai tanácsi ülések, akár a kormányközi konferenciák során, jellemzően két, egymással sokszor összefüggő tényezőre – a nemzeti érdekre és a belpolitikai körülményekre – való hivatkozással indokolják azt meg. Utóbbi eredményessége az információs aszimmetriából eredeztethető, ugyanis a tagállamok saját belpolitikai helyzetükről olyan tudással rendelkeznek, amellyel mások nem, amit ki is használnak, hogy – Putnam megfogalmazásával – saját *win-set*-jeiket kibővíthessék. Ide sorolható a választópolgárok preferenciája, a hazai ratifikációs

<sup>55</sup> NAVRACSICS 2020.

<sup>56</sup> KALAS 2020a.

<sup>57</sup> KALAS 2020b.

<sup>58</sup> TALLBERG–JOHANSSON 2008; LEHTONEN 2009.

<sup>59</sup> VANHOONACKER 2012: 193.

<sup>60</sup> LEHTONEN 2009.

<sup>61</sup> LEHTONEN 2009; MCKIBBEN 2016.



folyamat – a kormányközi konferenciák esetében –, valamint az integráció folyamatával szkeptikusabb belpolitikai kihívó által jelentett veszély a kormány hatalmára.<sup>62</sup>

A nemzeti érdek várható sérelme okán jelentette be vétőzási szándékát 2012-ben David Cameron brit kormányfő a 2014–2020-as időszakra szóló hétéves pénzügyi kereterről folyó tárgyalásokat illetően,<sup>63</sup> vagy éppen 2022 tavaszán, egy EiT-ülés előtt a magyar miniszterelnök az Oroszországgal szembeni teljes körű olajembargóra irányuló javaslat esetén.<sup>64</sup>

## *A megállapodás megvétőzése*

Ritkábban, de előfordul, hogy egy tagállam egy csúcstalálkozón valóban megakadályozza egy-egy döntés elfogadását, más módot nem látva érdekei érvényesítésére. A vétő eszközt az azon állam- és kormányfők választják, akiknek kevésbé fontos az adott megállapodás megszületése és megelegszenek a status quóval, vagy akik az aktuális helyzet fenntartásában érdekeltek.<sup>65</sup> Mind a tényleges vétőzást, mind pedig az előző pontban leírt, ezzel való fenyegetést az országok elsősorban a nemzeti szuverenitást és biztonságot érintő, a high politics kategóriába tartozó szakpolitikai területeken alkalmazzák. Ezekben az ügyekben a politikai vezetők a relatív győzelemre törekuszenek, így a konfliktust is felvállaló, kevésbé kompromisszumkész viselkedés jellemzi őket.<sup>66</sup>

Az európai tanácsi üléseken leginkább a hosszú távú költségvetésről szóló egyeztetéseken élnek a tagállamok a vétőzás lehetőségével, mint ahogyan azt Spanyolország példája is mutatja, aki az 1980-as évek végén és az 1990-es esztendőkből mindaddig blokkolta a megállapodást, amíg nem volt biztosított számára a regionális fejlesztési források további folyósítása.<sup>67</sup> Ezen túlmenően, a közösség bővítésének kérdése ugyancsak olyan terület, ahol a tényleges vétőzás több ízben is megfigyelhető volt már. Az Egyesült Királyság csatlakozását az Európai Gazdasági Közösséghez Charles de Gaulle francia köztársasági elnök kétszer is – 1963-ban és 1967-ben – megakadályozta,<sup>68</sup> Észak-Macedónia pedig sokáig szintén azért nem kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat az EU-val, mert először Görögország – 2009-ben –,<sup>69</sup> majd 2020 őszén Bulgária vétőzta meg azt.<sup>70</sup> Magyarországra kevésbé jellemző a vétő alkalmazása magán az európai tanácsi üléseken, sokkal inkább az azzal való fenyegetés eszközével él, ahogyan az például történt az Oroszországot sújtó teljes olajembargó esetében.<sup>71</sup> Tényleges vétőzásra az EiT-on kívül gyakrabban kerül sor, 2022 júniusában az uniós mimimumadó bevezetése és a hatodik uniós szankciós csomag tartalma miatt is vétőzött a magyar kormány.<sup>72</sup>

<sup>62</sup> PUTNAM 1988; SCHNEIDER–CEDERMAN 1994.

<sup>63</sup> Reuters 2012.

<sup>64</sup> WEINHARDT 2022.

<sup>65</sup> TALLBERG 2008; SLAPIN 2011.

<sup>66</sup> MCKIBBEN 2010.

<sup>67</sup> TALLBERG 2008: 696.

<sup>68</sup> ARATÓ–KOLLER 2015.

<sup>69</sup> GOTEV 2018.

<sup>70</sup> MAKSZIMOV 2021.

<sup>71</sup> A vétőval való fenyegetésről mint alku stratégiáról lásd bővebben LEHTONEN 2009; MCKIBBEN 2016.

<sup>72</sup> SZABÓ 2022; NÉMETH 2022.



Noha ezek jogilag Magyarország képviseletében mások – miniszterek, uniós nagykövetelek – nevéhez fűződnek, mégis tekinthetők a magyar miniszterelnök álláspontjának is.

A politikai vezetők nemzeti szuverenitást érintő ügyeket a kormányközi konferenciákon is tárgyalnak, amelyek alkalmával a tagországok szintén alkalmazzák a vétózást mint stratégiát, amikor úgy vélik, hogy a módosított szerződésre vonatkozó javaslat egy-egy pontja túlságosan szorossá fűzné az integrációt.<sup>73</sup> Ez történt a 2003–2004-es IGC-n is, amikor az Egyesült Királyság tiltakozásával megakadályozta, hogy a többséggel történő döntéshozatali szabályt kiterjesszék az adózást, valamint a bel- és igazságügyet érintő ügyekre.<sup>74</sup> A kormányközi konferenciák esetében azonban ez a gyakorlat a tárgyalások folyamán jellemző, amikor még nem a végleges szövegről döntenek az államok, az IGC-ken ugyanis törekszenek valamilyen megállapodásra, a megegyezés teljes hiányának elkerülése érdekében pedig kompromisszumokra is készek.<sup>75</sup>

## Összefoglalás

Az Európai Unióval kapcsolatos legfontosabb döntések, úgymint az integráció jövője, a hatáskörmegosztás nemzeti és nemzetek feletti szint között, az európai tanácsi üléseken, illetve a szerződésmódosítási folyamat során, a kormányközi konferenciákon születnek. E tárgyalások titkosságából fakadóan mégis nagyon keveset tudunk arról, mi zajlik pontosan az egyeztetéseken, milyen módon igyekeznek a tagországok céljaiknak megfelelően alakítani a végső megállapodást. Tanulmányomban az állam- és kormányfők EiT-üléseken, valamint IGC-ken alkalmazott stratégiáit vizsgáltam, arra a kérdésre keresve a választ, hogy vannak-e olyan viselkedési módok, és ha igen, akkor mik azok, amelyek rendre visszaköszönek a megbeszéléseken?

Kutatásom során arra jutottam, hogy négy ilyen stratégiát lehet megkülönböztetni: az *issue linkage*-et, a koalíciókötést, a vétóval való fenyegetést és a vétózást. Az *issue linkage* módszerével a nemzetek különböző ügyeket kötnek össze, ami szolgálhatja a kompromisszumra törekvést, de akár a zsarolást is. A *koalíciókötés* révén bizonyos országok közös fellépésükkel igyekeznek nyomást gyakorolni tárgyalópartnereikre. A *vetóval való fenyegetéssel* a politikai vezetők az egyeztetési folyamat közben kísérik meg rábírní arra a többieket, hogy változtassanak álláspontjukon és módosítsák a formálódó javaslat tartalmát. A legradikálisabb stratégia, amelyet a kormányok visszatérő módon alkalmaznak az a tényleges *vétózás* a döntéshozatalkor. Ezzel megakadályozzák, hogy érdekeikkel ellentétes döntés szülessen, így időt nyernek a végső egyezés – akár más módszerekkel való – megváltoztatására. Az Európai Unióban jelen lévő, kompromisszumra törekvő tárgyalási kultúrából eredően azonban a nemzetek csak a legkritikább esetben kényszerülnek rá a vétózásra.<sup>76</sup>

Tanulmányomban átfogó képet kívántam adni az ismétlődően megjelenő alkudozási formákról, a felsorolt stratégiák mellett ügytől, külső körülményektől vagy éppen

<sup>73</sup> SLAPIN 2011.

<sup>74</sup> TALLBERG 2008: 696.

<sup>75</sup> STUBB 2002.

<sup>76</sup> DÜR-MATEO 2010: 687.





személyiségtől függően az állam- és kormányfők számtalan egyéb módon is törekedhetnek érdekeik érvényre juttatására. Ebből adódóan, ha valaki az egyes EiT-üléseken, kormányközi konferenciákon zajló tárgyalási folyamatok vizsgálatára vállalkozik, akkor minden esetben a kontextus figyelembevétele is szükséges.

A jelenlegi és elkövetkező időszak fontos témái, az Oroszországgal szemben alkalmazott szankciók köre, az energiaválság kezelése, illetve az integráció jövője mind-mind olyan terület, amelyeken az egyes nemzeti érdekek akár teljesen ellentétesek is lehetnek egymással. A különbség eredhet például az orosz gáztól való függőség mértékéből, az alternatív energiaforrásokhoz való hozzáférés lehetőségéből, vagy éppen a kormányközi versus föderális Európa vízióból. Ebből fakadóan, a tanulmányban bemutatott stratégiákat alapul véve, arra lehet számítani, hogy a tagországok vezetői előszeretettel élnek majd a vétóval való fenyegetéssel, vagy akár a tényleges vétózással is. Mindezek viszont megbéníthatják az egész döntéshozatalt. Az állam- és kormányfőknek így a tárgyalásokon arra kell megoldást keresniük, hogyan tudják a nézetkülönbségeket csökkenteni, az álláspontokat egymáshoz közelíteni. Az esetleges világ-, illetve belpolitikai változások hiányában, a választ leginkább a nemzeti érdekekre tekintettel lévő mérsékelt reformokban, a lassabb előrehaladásban látom, legyen szó akár középtávon a szankciók körének fokozatos kiterjesztéséről, akár az EU hosszú távú jövőjének meghatározásáról. Ilyen szemléletmóddal az Európai Tanácsban valamennyi fél számára megfelelő megállapodáscsomagokat lehetne elfogadni.

## Irodalomjegyzék

- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása: integrációtörténet*. Budapest: Gondolat.
- BICKERTON, Christopher J. – HODSON, Dermot – PUETTER, Uwe (2015a): The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- BICKERTON, Christopher J. – HODSON, Dermot – PUETTER, Uwe szerk. (2015b): *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703617.001.0001>
- BULMER, Simon – WESSELS, Wolfgang (1987): *European Council: Decision-making in European Politics*. New York: Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-07228-6>
- CHRISTIANSEN, Thomas (2002): The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform. *Journal of European Public Policy*, 9(1), 33–53. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760110104163>
- DE SCHOUTHEETE, Philippe – WALLACE, Helen S. (2002): *The European Council*. Bruxelles: Notre Europe.
- DÜR, Andreas – MATEO, Gemma (2006): Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty. *European Integration*, 28(4), 381–398. Online: <https://doi.org/10.1080/07036330600853992>





- DÜR, Andreas – MATEO, Gemma (2010): Choosing a Bargaining Strategy in EU Negotiations: Power, Preferences, and Culture. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 680–693. Online: <https://doi.org/10.1080/13501761003748666>
- FABBRINI, Sergio – PUETTER, Uwe (2016): Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics. *Journal of European Integration*, 38(5), 481–495. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1178254>
- GOTEV, Georgi (2018): End of Macedonia's Name Dispute Opens Road to EU Talks and NATO Membership. *Euractiv*, 2018. június 13. Online: [www.euractiv.com/section/enlargement/news/end-of-macedonias-name-dispute-opens-road-to-eu-talks-and-nato-membership/](http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/end-of-macedonias-name-dispute-opens-road-to-eu-talks-and-nato-membership/)
- HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford University.
- Heads of State or Government of the Nine (1974): Final Communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974). *Bulletin of the European Communities*, 12. 7–12. Online: <https://bit.ly/41zPV0b>
- HODSON, Dermot – PUETTER, Uwe (2019): The European Union in Disequilibrium: New Intergovernmentalism, Postfunctionalism and Integration Theory in the Post-Maastricht Period. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1153–1171. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569712>
- HOFFMANN, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862–915.
- JANNING, Josef (2005): Leadership Coalitions and Change: The Role of States in the European Union. *International Affairs*, 81(4), 821–833. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2005.00486.x>
- KALAS Vivien (2020a): Uniós migrációs paktum: távolinak tűnik a megállapodás. *Európa Stratégia Kutatóintézet*, 2020. november 17. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/18/unios-migracios-paktum-tavolinak-tunik-a-megallapodas>
- KALAS Vivien (2020b): Az Európai Unió 2020-ban III. – Klímapolitika. *Európa Stratégia Kutatóintézet*, 2020. december 23. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/23/az-europai-unio-2020-ban-iii-klimapolitika>
- LEHTONEN, Tiia (2009): *Small States – Big Negotiations Decision-Making Rules and Small State Influence in EU Treaty Negotiations*. EUI PhD theses, Department of Political and Social Sciences. Florence: European University Institute. Online: <https://doi.org/10.2870/2709>
- LINDBERG, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University.
- MAKSZIMOV, Vlad (2021): Burned by Bulgaria Veto, North Macedonia to 'Act More Carefully' on EU Integration Narrative, Justice Minister Says. *Euractiv*, 2021. november 26. Online: <https://bit.ly/41TqPjz>
- MARKS, Gary – HOOGHE, Liesbet – BLANK, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341–378. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>



- MCKIBBEN, Heather E. (2010): Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 694–707. Online: <https://doi.org/10.1080/13501761003748682>
- MCKIBBEN, Heather E. (2016): To Link or Not to Link? Agenda Change in International Bargaining. *British Journal of Political Science*, 46(2), 371–393. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123414000350>
- MILWARD, Alan S. (1992): *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley and Los Angeles: University of California.
- MOGA, Teodor L. (2009): The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process. *Journal of Alternative Perspectives in Social Sciences*, 1(3), 796–807.
- MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- MORAVCSIK, Andrew (1995): Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, 33(4), 611–628. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00554.x>
- NAVRACSICS Tibor (1998): *Európai belpolitika: az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Budapest: Korona.
- NAVRACSICS Tibor (2020): Mi fog történni ma és holnap Brüsszelben? *Európa Stratégia Kutatóintézet*, 2020. július 17. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/17/mi-fog-tortenni-ma-es-holnap-brusszelben>
- NÉMETH Árpád (2022): Kötéltáncot jár Orbán a vétóval – a húr elpattant. *Euronews*, 2022. június 28. Online: <https://hu.euronews.com/2022/06/28/kotelantancot-jar-orban-a-vetoval-a-hur-elpattant>
- NICOLL, William (1994): Representing the States. In DUFF, Andrew – PINDER, John – PRYCE, Roy (szerk.): *Maastricht and Beyond: Building a European Union*. London: Routledge, 204–220.
- PANKE, Diana (2006): More Arguing Than Bargaining? The Institutional Designs of the European Convention and Intergovernmental Conferences Compared. *European Integration*, 28(4), 357–379. Online: <https://doi.org/10.1080/07036330600853976>
- PETERSON, John (1995): Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69–93. Online: <https://doi.org/10.1080/13501769508406975>
- PETERSON, John – BOMBERG, Elizabeth (1999): *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27507-6>
- PUTNAM, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Reuters: Cameron Threatens to Veto EU Budgets that Fail to Control Spending. *France 24*, 2012. október 8. Online: [www.france24.com/en/20121007-britains-pm-cameron-threatens-veto-eu-treaty](http://www.france24.com/en/20121007-britains-pm-cameron-threatens-veto-eu-treaty)
- SCHNEIDER, Gerald – CEDERMAN, Lars-Erik (1994): The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration. *International Organization*, 48(4), 633–662. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028332>




- SIMON Zoltán (2019): Az Európai Tanács és a Tanács. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 75–97.
- SLAPIN, Jonathan B. (2011): *Veto Power: Institutional Design in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan. Online: <https://doi.org/10.3998/mpub.2012704>
- STUBB, Alexander (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781403907615>
- SZABÓ Dániel (2022): Magára zúdította a teljes EU haragját az Orbán-kormány, már válaszcsoportot sűrgetnek. *Napi.hu*, 2022. június 2. Online: <https://bit.ly/3L1Z5f4>
- TALLBERG, Jonas (2008): Bargaining Power in the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 685–708. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00798.x>
- TALLBERG, Jonas – JOHANSSON, Karl M. (2008): Party Politics in the European Council. *Journal of European Public Policy*, 15(8), 1222–1242. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760802407755>
- VANHOONACKER, Sophie (2012): The Amsterdam Treaty: Modest Reforms. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 180–195. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230367579\\_8](https://doi.org/10.1057/9780230367579_8)
- WEINHARDT Attila (2022): Óriási tétté nagyította Orbán Viktor az uniós olajembargó ügyét. *Portfolio*, 2022. május 6. Online: [www.portfolio.hu/gazdasag/20220506/oriasi-tette-nagyította-orban-viktor-az-unios-olajembargo-ugyet-543287](http://www.portfolio.hu/gazdasag/20220506/oriasi-tette-nagyította-orban-viktor-az-unios-olajembargo-ugyet-543287)

## Jogi források

- Az EUB C-370/12 sz. a Pringle ügyben 2012. november 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:756]
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>





Ujházi Lóránd<sup>1</sup> 

# A környezetvédelem és a teremtésvédelem mint találkozási pont a katolikus egyház és az Európai Unió kapcsolatában<sup>2</sup>

## Protection of Environment and Creation as a Meeting Point between the Catholic Church and the European Union

*A katolikus teológiának mindig is részét alkotta a teremtett világra való reflexió. A védelem szempontjai azonban viszonylag későn váltak az egyház társadalmi tanításának szerves részévé. A katolikus egyház a modern gazdaság, ipar és a katonai erő által okozott károkra akart teológiai alapú választ adni. Környezetszennyezés miatt Ferenc pápa önálló enciklikát adott ki. A Laudato si' kezdetű enciklika az első olyan egyházi dokumentum, amely kifejezetten a teremtésvédelemmel foglalkozik, úgy hogy az egyes állami és nemzetközi közpolitikákat is figyelembe veszi. Ferenc pápa folytatja a II. Vatikáni Zsinat pátbeszédre épülő politikáját. A közjó és az emberség java miatt, minden állammal és nemzetközi szervezettel párbeszédet igyekszik kialakítani. Ebben a tanulmányban kifejezetten a Szentszék és az Európai Unió környezetvédelmi szempontjait hasonlítjuk össze. Igyekszünk a közös pontokat éppúgy bemutatni, mint a filozófiai különbségeket és az eltérő megoldási javaslatokat.*

**Kulcsszavak:** katolikus egyház, Szentszék, Európai Unió, környezetvédelem, teremtésvédelem

*Reflection on the created world has always been part of Catholic theology. However, it was relatively late that the protection aspect became an integral part of the Church's*

<sup>1</sup> Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi és Államtudományi Kar, Kánonjogi Posztgraduális Intézet; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék, e-mail: [ujhazi.lorand@uni-nke.hu](mailto:ujhazi.lorand@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> A publikációt a Pázmány Péter Katolikus Egyetem megbízásából a Teremtésvédelmi Kutatóintézet a „Fenntarthatóság, állóképesség – az éghajlatváltozás és az ahhoz való alkalmazkodás társadalmi kihívásai” projekt keretében jelent meg. A projekt támogatója a Technológiai és Ipari Minisztérium.

*social teaching. The Catholic Church has sought to provide a theologically based response to the harm caused by modern economy, industry and military force. Pope Francis issued an encyclical on environmental pollution. The encyclical, Laudato si', is the first ecclesiastical document to explicitly address the protection of creation by taking into account public policies at national and international level. Pope Francis continues the policy of the Second Vatican Council, which was based on dialogue. For the common good and for the good of humanity, he seeks to establish a dialogue with all States and international organisations. In this paper, we compare specifically the environmental aspects of the Holy See and the European Union. We will try to show the common points as well as the philosophical differences and the different solutions proposed.*

**Keywords:** Catholic Church, Holy See, European Union, environment, creation

Az Európai Bizottság 2019. december 11-én adta ki az *Európai zöld megállapodás* című közleményt. A dokumentum az éghajlat- és a környezetvédelmi kihívások komplex kezelésére vállalkozott. Az uniós megközelítés szerint a célokat, amelyeket jogi és egyéb megfogalmazások támogatnak, ütemezve kell elérni. A klímasemlegességi célok azonban átsugároznak egyéb uniós közpolitikákra (energiaszektor, közlekedés, környezetvédelem, mezőgazdaság, ipar stb.). A fő célkitűzés, hogy 2050-re az EU elérje az üvegházhatásúgáz-kibocsátás nettó nullára csökkentését.<sup>3</sup> Az Európai Unió ügyel arra, hogy a közpolitikai célkitűzései vonatkozásában széles körű párbeszédet alakítson ki. Szabó Máté kifejezetten az európai uniós környezetvédelemről írt monográfiájában felhívja a figyelmet arra, hogy bár az EU mint nagyobb egység lehetőséget teremt az ökológiai problémákkal szembeni hosszú távú fellépésre, „a politika és a gazdaság hagyományos érdekszerkezete, a fragmentáció, a partikuláris érdekek, a rövid távú reakciókészség” továbbra is nehezítheti az EU tevékenységét.<sup>4</sup> Ezt a hosszú távú civil együttműködés mérsékelheti valamelyest, mutat rá Szabó.<sup>5</sup> A monográfia az egyházakkal való párbeszédéről nem szól. Az elmúlt években azonban a történelmi egyházak a környezetvédelem legtekintélyesebb szószólóivá váltak. Az EU ezért keresi az egyházakkal ezen a területen is a társadalmi párbeszédet. A katolikus egyházzal való kapcsolatot a környezetvédelem területén különösen is indokolja, hogy 2015. május 24-én jelent meg Ferenc pápa *Laudato si'* kezdetű szociális enciklikája, amelynek fő fókuszusa a teremtésvédelem. Nem ez az első egyházi dokumentum, amelyben a teremtésvédelem előkerül, de ez az első, amely kifejezetten a teremtett világ védelmével foglalkozik a maga komplexitásában teológiai, társadalmi, politikai szempontokból.

Fontos azonban rögzíteni, hogy a katolikus egyház és az Európai Unió megközelítése, ami a környezetvédelmet illeti, nem teljesen fedi egymást. A teremtésvédelem ugyanis teológiai fogalom, amely a katolikus dogmatika részét alkotja. Feltételezi a megzemélyesített természetfeletti létezőt, aki a világot megalkotta. Ez fontos teológiai premissza, amelyből számos vallástudományi összefüggés származik, és amelyek

<sup>3</sup> Országgyűlés Hivatala 2020; KRÁMER 2020.

<sup>4</sup> SZABÓ 2004: 3–4.

<sup>5</sup> SZABÓ 2004: 3–4.





a természet keresztény megközelítését meghatározzák.<sup>6</sup> Bagyinszki Ágoston ennek kapcsán hívja fel a figyelmet arra, hogy a természet keresztény értelmezése átsugárzott a 12–13. században éledő egyetemi oktatástól a romantika politikai megfogalmazásán át egészen a 20. század modern katolikus szociális tanításáig.<sup>7</sup> A teremtett világ védelmének szempontja viszonylag későn, a modern gazdaság és az ipar okozta környezetszennyezés miatt vált a katolikus egyház társadalmi tanításának fontos részévé.<sup>8</sup> A nyugati, beleértve az uniós közpolitikai gondolkodást is időben jelentősen lemaradt a katolikus egyház mögött. A politika vagy a közpolitika nem rendelkezett mély elméleti megalapozással a természetről. Legfeljebb a településfejlesztés szempontrendszerében jelent meg. Kétségtelen, ahogy arra Bajnai László rámutat, hogy a jó városfejlesztésnek idővel kialakultak a filozófiai elvei is: az egészséges, jól használható (praktikus) és szép városi szövetek kialakítása.<sup>9</sup> De a természet védelme a maga komplexitásában csak a fokozódó környezeti terhelés miatt, a 20. század második felére vált a közpolitikai gondolkodás részévé. Ennek a folyamatnak a jelenlegi stádiumában úgy tűnik, hogy az EU a modern kori környezettudatosság zászlóshajójává vált. De az EU közpolitikai megközelítése nem teológiai szempontokra épül. Jogos kérdés, hogy összevethető-e és érdemes-e összevetni a környezet-, illetve a teremtésvédelem két eltérő alapokkal rendelkező értékelését. A katolikus egyházban léteznek olyan konzervatív irányzatok, amelyek a modern nemzetközi szervezetekkel való kommunikációt feleslegesnek, esetleg a hitelvek integritása miatt kifejezetten károsnak tartják. A II. Vatikáni Zsinat szakított az államszkeptikus és a nemzetközi szervezetekkel szembeni távolságtartó magatartással. A *Gaudium et Spes* kezdetű lelkipásztori konstitúció 26. pontja ezt így foglalja össze: „a zsinat nagy tisztelettel tekint mindarra, ami igaz, jó és igazságos abban az oly sokféle intézményben, melyet az emberi nem a maga javára alapított és alapít.” Ezenfelül kijelenti, hogy az egyház „amennyiben rajta múlik és küldetésével összefér segíteni és támogatni akarja az összes ilyen intézményt” (26. pont). Ennek tükrében a környezet védelmének közpolitikai megközelítése a közjót érintő olyan terület, amelyben az egyház keresi az együttműködés alternatíváit. Akkor is, ha az állam részéről a környezetvédelem nem teológiai kérdés. Amennyiben ugyanis abból a politológiai paradigmából indulunk ki, hogy a közpolitika a politikának az a része, amely az emberek mindennapjait a leginkább érinti,<sup>10</sup> és funkciója a közjő érvényesítése,<sup>11</sup> akkor a katolikus egyház megközelítése szerint a közpolitika a „párbeszéd és a találkozás” helye.<sup>12</sup> Hiszen a közjő érvényesítésében, ahogy említettük, az egyház aktívan részt vesz, és együttműködik minden jó és igazságos emberi intézménnyel. Ha ehhez hozzávesszük Ágh Attila megállapítását, amely szerint az Európai Unió még ma is elsősorban értékorientáció alapján kialakuló, ideológiai és teoretikus orientáltóságú közpolitikai rendszerként funkcionál,<sup>13</sup> akkor az is logikus, hogy az egyház keresi az integráció szerveivel az építő párbeszédet.

<sup>6</sup> PUSKÁS 2006.

<sup>7</sup> BAGYINSZKI 2019: 12–13.

<sup>8</sup> TÓTH 2016; ZAMAGNI 2010.

<sup>9</sup> BAJNAI 2021.

<sup>10</sup> VASS 1999: 92.

<sup>11</sup> Közpolitikák összehasonlításához lásd VASS 2003.

<sup>12</sup> Magyarul: Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa 2014.

<sup>13</sup> ÁGH 2013.



Ferenc pápa a *Laudato si'* kezdetű enciklikában „az „éghajlatot” közjónak nevezi (LS 23). „Az emberiségnek tudatosítania kell, mennyire szükséges az életstílusunkon, a termelési és fogyasztási szokásainkon változtatni, hogy megküzdjünk a felmelegedéssel, vagy legalább azokat az emberi okokat megszüntessük, amelyek kiváltják vagy súlyosbítják.” Mivel tehát a pápa az emberiség közös, nagy kihívásának tekinti a környezeti ártalmakkal való szembenézést, keresi a párbeszéd lehetőségeit a különböző szervezetekkel. Ezért inkább a közös nevezőre és nem az eltérésekre helyezi a hangsúlyt. A tanulmányban a katolikus egyház és különösen a jelenlegi pápa teremtésvédelmi filozófiájának, illetve az Európai Unió környezetvédelmi politikájának közös és eltérő aspektusaira mutat rá. Igyekszem felhívni a figyelmet a párbeszéd perspektíváira, illetve az uniós közpolitika korlátaiból adódó határookra.

## Ami összeköt, és ami elválaszt

A teremtett világ védelme, mint arra részben fentebb már utaltunk, az egyház megközelítésében túlmutat a pusztán praktikus kérdéseken. Ferenc pápa a *Laudato si'* kezdetű enciklikában arra figyelmeztet, hogy a „mai helyzet gyökeréig” kell elérni. Nem elég csak „a tüneteket” észlelni és azok kezelésére javaslatot tenni (LS 15). Ez azt jelenti, hogy nem elég a hulladékgazdálkodás, az éghajlatváltozás, a biodiverzitás, a vízgazdálkodás problémáit feltárni, hanem az ezek mögötti „legmélyebb okokat kell látni”. Az előbb említett környezetvédelmi területeket maga az enciklika is számba veszi. Sőt, az enciklikához írt kommentárok nem hagynak kétséget afelől, hogy az új szociális enciklikának éppen az az érdeme, hogy az egyes környezeti problémákat egy dokumentumban átfogóan és a természet, illetve a társadalomtudományokkal való párbeszédre alapozva vizsgálja.<sup>14</sup> A katolikus egyház a teremtésvédelem megalapozásánál a Teremtés könyvének abból a kifejezéséből indul ki, ahol az Isten a teremtett világot az emberre bízta (Ter 2,15). A katolikus gondolkodásban ez az isteni parancson nyugvó kiindulópont mindig a teremtett világgal szembeni tiszteletet eredményezte. Ez igaz azokra a jelentős katolikus szerzőkre is, akik ugyan teremtésvédelemről még nem beszéltek, de kozmológiájukból a természet mély tiszteletére és az ember felelősségére következtethetünk. A korai egyházatyák, Szent Ágoston, Remete Szent Antal, Szír Szent Efrém, Evagriosz Pontikosz munkáiban már megjelenik a teremtett világ mint Isten szeretetének megnyilvánulása. Szent Ágoston a nyugati keresztény filozófia meghatározó alakja ismertebb munkáiban (*Isten városa*, *Vallomások könyve*), illetve szentbeszédjeiben kifejtette a világ teremtésének keresztény tanítását. Emellett külön könyvet szentelt a teremtett világnak.<sup>15</sup> Ez az első századokban kidolgozott teremtéstan, minthogy a teremtett világ Isten szeretetének jele, amelyből Isten gazdagsága kiolvasható, meghatározta a természetről vallott keresztény gondolkodást.<sup>16</sup> Attól függetlenül, hogy a teremtett világ védelmének szempontjait kifejezetten megfogalmazták volna, a teológiai elvek miatt az ember felelőssége evidenciának számított. Ez annak ellenére igaz, hogy egyes szerzők, mint Lynn

<sup>14</sup> DE GREGORIO 2016.

<sup>15</sup> Augustine 1991; CHRISTIAN 1953; CLARKE 1958; O'MEARA 1984.

<sup>16</sup> TANZELLA-NITTI 2019.



White a bibliai teremtéstörténetben (Ter 1,27–28) használt „uralkodjatok a teremtett világon” szófordulat miatt a zsidó-keresztény kultúrát teszi a környezetszennyezés felelősévé.<sup>17</sup> A katolikus egyház teremtéstana azonban, ahogy arra II. János Pál az *Evangélium vitae* kezdetű enciklikában utal, az ember felelőssége oldaláról értelmezhető. „Az uralom – írja a pápa – melyet a Teremtő az emberre bízott, nem abszolút hatalom, sem a »használni és visszaélni vele« szabadságáról nincs szó, sem a dolgokkal nem rendelkezhet kénye kedve szerint.” II. János Pál ebben az enciklikában a környezet védelmét összekapcsolja az első isteni tilalommal, amelyben Isten megtiltja az embernek, hogy „a kert közepén álló fáról egyen” (Ter 2,17). A tilalom ebben az értelmében azt jelenti, hogy Isten „elég világosan mutatja, hogy a látható természettel szemben mi emberek nem csupán biológiai, hanem erkölcsi törvényeknek is alá vagyunk vetve, melyeket nem hághatunk át büntetlenül”.<sup>18</sup> Az tény, hogy a katolikus teremtéstan a modern gazdaság és a pusztító katonai eszközök kapcsán tette hangsúlyosabbá a teremtés védelmének szempontjait. Martin Schlag az egyház társadalmi tanítása kapcsán felhívja a figyelmet, hogy vannak állandó elemek az egyház szociális tanításában, amelyek nem változnak. De vannak a szociális tanításnak olyan részei, amelyek a társadalmi és biztonsági kihívások változásaival válnak hangsúlyosabbá.<sup>19</sup> Dinamizmusuk és társadalmi jelentőségük okán ezek a kérdések különösen is a párbeszéd területei lehetnek. Amikor a katolikus egyház teremtésvédelem-tanát és az uniós környezetvédelmi közpolitikát összevetjük, érdemes Turgonyi Zoltán társadalmi párbeszédre vonatkozó általános megállapításából elindulni. Turgonyi azt mondja, hogy a katolikus hitre alapozott természetjognak vannak olyan területei, amelyek a természetes ésszel is beláthatók. Ez a józan ész ad alapot számos keresztény hitelv kapcsán az egyháznak a társadalom akár nem hívő részével való párbeszédre. Miért ne lehetne a környezetvédelem is ilyen terület? Isten és a teremtés teológiai elvének elfogadása nélkül is belátható, hogy a jelenlegi gazdasági és termelési folyamatok óriási környezeti károkat generálnak. A háborúkban alkalmazott eszközök pedig akár helyrehozhatatlan pusztítást okoznak a környezetben. VI. Pál *Octogesima adveniens* kezdetű enciklikája is, amely először reflektál a környezetszennyezésre, kevésbé teológiai szempontból közelítette meg a területet. Az enciklika felhívja a figyelmet arra, hogy „az emberek ma szinte egyik percről a másikra ébrednek annak tudatára: milyen meggondolatlanul zsákmányolták ki a természetet, hogy fennáll a természet lerombolásának, és annak a veszélye, hogy a természettel való visszaélés vétke magára az emberre száll vissza”.<sup>20</sup> De II. János Pál *Centesimus annus* és a *Sollicitudo rei socialis* kezdetű enciklikái is, amelyek pedig már alaposabb teológiai perspektíváját adják a teremtett világ védelmének, igyekeztek a józan ésszel belátható szempontokat megfogalmazni a környezet degradációja kapcsán. Olyan elveket, amelyeket az észszerű logikai érvelés és a mindennapi tapasztalat alapján a nem hívők is elfogadnak.<sup>21</sup> Általánosságban kijelenthető, hogy a közjóra, illetve a racionális alapokra helyezett párbeszéd az EU és a katolikus egyház kapcsolatától sem idegen. A Szentszék reflektál az EU közpolitikáira. De az integráció szervezetei is mutatnak egyfajta transzformációs

<sup>17</sup> WHITE 1967.

<sup>18</sup> II. János Pál 1995.

<sup>19</sup> SCHLAG 2017. CORDES 2012; HEHIR 1986.

<sup>20</sup> VI. Pál 1971.

<sup>21</sup> II. János Pál 1987; II. János Pál 1991.



vagy implantációs hajlandóságot, ami az egyház társadalmi tanítását illeti. Mind Alcide De Gasperi olasz és Robert Schuman francia, mind Konrad Adenauer német politikusok komoly katolikus szocializációval rendelkeztek. A második világháború éveit katolikus közegben vésztették át, ahol mélyebben megismerkedtek a katolikus egyház társadalmi tanításával. Mindhárman sokat merítettek az egyház társadalmi tanítását megalapozó szociális enciklikákból, különösen XIII. Leó pápa *Rerum novarum* és XI. Pius pápa *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikáiból. Bár nyilvánvalóvá tették, hogy politikai kezdeményezésük laikus alapú, de számos tekintetben az egyház társadalmi tanítását kívánták megvalósítani az európai politikai életben és társadalomban.<sup>22</sup> Koncepciójukat jól szemlélteti Alcide De Gasperi 1954-ben mondott beszéde, amelyben Európa keresztény gyökerei, az evangéliumi testvériség és az emberi személy tisztelete úgy jelennek meg, mint az „új Európa” alapjai. Eközben hitet tett amellett, hogy a sérelmeket hordozó európai népek összebékítéséhez az első lépés a keresztény értékek restaurációja.<sup>23</sup> A kortörekvéseit Robert Schuman szavaival lehet összefoglalni: „Isten által meghatározott rendet kell megvalósítani a modern társadalmi szférában is.” Lucian Leuştean összefoglaló munkát írt a keresztény felekezetek és az európai integráció szervezetei közötti kapcsolatokról. A könyv címe félrevezető, hiszen inkább a katolikus egyház és az EU elődszervezetei közötti kapcsolatot elemezi.<sup>24</sup> A szerző azonban jól érzékelteti, hogy a frissen létrejött európai katolikus szervezetek (Problémák Katolikus Titkársága, Nemzetközi Katolikus Szervezetek Konferenciája, Európai Katolikus Tanulmányi és Tájékoztatási Központ stb.), majd később a Szentszék is az EU és elődszervezetei közötti kapcsolatot a társadalmi kérdések értékelésében és kezelésében látta. Ezek a területek a már említett társadalmi és biztonsági kihívások tükrében fokozatosan alakultak. Érthető, hogy a környezeti problémák, amelyek a 20. század második felére kiemelt érdeklődésre tettek szert, a két entitás közötti párbeszéd tárgyát is képezték.

## Tovább a párbeszéd útján

Ahogy a környezetvédelem az Európai Unióban,<sup>25</sup> úgy a teremtés kifejezetten védelmi megközelítése a katolikus egyházban is fokozatosan bontakozott ki. Így érthető, hogy amíg más területeken (szociális igazságosság, munkások jogai, béke és biztonság, alapjogi kérdések stb.) az európai integráció és a katolikus egyház között már előrehaladottabb volt a kommunikáció, a környezetvédelem csak fokozatosan vált a párbeszéd tárgyává. Gellérthegyi István *Az Európai Unió klímapolitikájának fejlődése* című írásában szemlélteti azt a fokozatosságot, amellyel az Unió egyre elkötelezettebb lett a globális környezetvédelmi egyezmények iránt, és kialakult az EU-n belül a szerteágazó zöld politika.<sup>26</sup> Immár 40 éve hirdetik meg a környezetvédelmi cselekvési programot, amely koordinálja

<sup>22</sup> PRÉLOT 1975.

<sup>23</sup> DE GASPERI 1954; RODOTÀ 2001: 59.

<sup>24</sup> LEUŞTEAN 2014.

<sup>25</sup> WILKINSON 1994.

<sup>26</sup> GELLÉRTHEGYI 2021. Így az 1972-es párizsi csúcstalálkozó, környezetvédelmi akcióprogramok, Első Éghajlati Világkonferencia, Éghajlati Világprogram, ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottság *Közös jövőnk* című jelentése, 1992-es Rio de Janeiro-i megállapodás, ENSZ éghajlatváltozási Keretegyezménye.



az európai környezetvédelmi és éghajlat-politikát.<sup>27</sup> A bevezetőben említett *Európai zöld megállapodás*, az új felülvizsgálati és nyomon követési mechanizmusok, a bizottság feladat- és hatáskörbővítése a környezetvédelem területén, illetve az évenkénti értékelés szintén hosszú fejlődés eredménye. A különböző szintű EU-s megnyilatkozások ugyancsak azt szemléltetik, hogy a környezetvédelem kiemelt közpolitikai céllá vált. Utaltunk már arra, hogy a katolikus teológiának a teremtés mindig fontos szempontja volt. Akkor is, ha ez nem öltött testet direkt teremtésvédelmi filozófiában. A szociális enciklikák, amelyek mentén kialakult az integráció és a katolikus egyház szervezetei közötti párbeszéd, teológiai szempontokkal is alátámasztották az egyes társadalmi kérdések megoldására tett javaslatokat. Mire azonban ezek a katolikus javaslatok átke-  
rültek a szociális állam vagy a liberális ideológiai alapokon felépülő nemzetközi szervezetek szótárába, elszakadtak az eredeti teológiai gyökereiktől. Ez mégsem jelentette, hogy ne lehetett volna a közjő céljainak a megvalósítására az egyház és az állam, illetve a nemzetközi szervezetek közötti párbeszédet kialakítani. Az igazságos bér, a szociális és az egészségügyi ellátás, illetve számtalan közszolgáltatás jelenleg is mind az Unió, mind az egyház megfogalmazásában megtalálható. Amíg azonban az egyik esetben teológiai, addig a másik esetben politikai a megalapozás.<sup>28</sup> Az említett történelmi példákból kijelenthető, hogy jelenleg is jelentheti a párbeszéd alapját a két entitás között a teológiai gyökerű teremtés- és közpolitikai szempontú környezetvédelem. Fontosabb kérdés véleményem szerint, hogy hol helyezkedik el jelenleg a két szervezet egymás külpolitikájában. Mivel az alapító atyák az egységes Európa tervét a katolikus egyházhoz közeli szak- és közpolitikákra alapozták, ezért a pápák is az integrációs folyamatok mellé álltak.<sup>29</sup> Az egyes közpolitikai célkitűzések, amint arra utaltunk, erősen katolikus megalapozottságúak voltak. Akkor is alapjait jelentették a kommunikációnak, ha azok átestek egyfajta transzformációs folyamaton, mire elfoglalták helyüket az európai közpolitikák között. Ennek legszemléletesebb példája a szubszidiaritás elve, amelyet az Unióról szóló intézménytörténeti munkák rendre a katolikus egyház szociális tanítására vezetnek vissza. Az eredeti teológiai megalapozottságú fogalom az integráció szervezeteiben azonban új életre kelt, és sajátos politikai, illetve közigazgatási tartalmat kapott.<sup>30</sup> Ez is jól szemlélteti, hogy nem kell attól félni, hogy különböző tartalmi megalapozottságú, de célkitűzéseiben azonos fogalmakat használunk a két entitás együttműködésére. A kérdés inkább az, hogy akár az egyik, akár a másik szervezet mennyire nyitott a párbeszédre és a célok közös megvalósítására, illetve milyen eszközöket tartanak fontosnak a célok elérésében. Az integráció első éveitől a kommunikációs folyamat megakadt. VI. Pál több alkalommal is figyelmeztetett, hogy milyen célkitűzésekkel indultak el az egységesítési törekvések. Figyelemre méltó a pápa 1964. augusztus 26-án a háborúban megrongálódott montecassinói apátság felszentelése alkalmával mondott beszéde. Itt ugyanis a keresztény alapokon álló egységes Európa jelentőségét hangsúlyozta.<sup>31</sup> Hasonló szempontokat emelt ki Szent Benedek apát Európa fő védőszentjeként való

<sup>27</sup> Council of the European Union 2021.

<sup>28</sup> KEENAN 2002.

<sup>29</sup> PASTURE 2018; DI MAIO 2018; CHENAUX 1988.

<sup>30</sup> MCKINLEY BRENNAN 2012.

FOLLESDAL 1998; FOLLESDAL 2014; CHAPLIN 1993.

<sup>31</sup> VI. Pál 1964b.



kihirdetése alkalmából.<sup>32</sup> VI. Pál 1973 és 1978 között egyéb alkalmakkor személyesen vagy képviselői útján is hangsúlyozta az európai értékek jelentőségét, mint „a szabadság, az igazságosság, az emberi személy méltósága, a szolidaritás és az egyetemes szeretet”, amelyek elválaszthatatlanok az európai hagyományoktól. Ezeket a szempontokat hangsúlyozta 1975. május 5-én az Európai Tanács tagjai előtt, 1975. július 25-én a Helsink-i Konferencia számára írt levelében, az 1975. október 8-án az európai püspökök gyűlésén mondott beszédében és különösen az Európai Tanácsnak küldött 1977. január 26-ai üzenetében. Utóbbi VI. Pál európai végrendeletének is tekintik. VI. Pál idejében a szentszéki diplomácia számára háttérbe szorultak az európai integráció szervei, és inkább a társadalmi kérdések világviszonylatban való előmozdításán munkálkodott. A Szent-szék az ENSZ nemzetközi szervezeteivel erősítette a kapcsolatait. Mint az egész emberiség lelki és vallási kérdéseiben, a béke globális megszilárdításában illetékes szuverén és egyetemes erő jelent meg, semmint a földrajzi szempontból Európa integráns részét képező Vatikánváros. II. János Pál megközelítőleg 700 különböző megnyilatkozásában beszélt általánosságban Európáról. II. János Pál és XVI. Benedek komoly Európa-vízióval rendelkeztek. Az egyes globális társadalmi kérdések vonatkozásában gyakran tettek kifejezetten európai kitekintést. Minthogy a teremtésvédelem egyre nagyobb teret kapott a szentszéki és a teológiai megnyilatkozásokban, idővel a kifejezetten európai orientációjú egyházi dokumentumokban is helyet kapott a terület. Az *Egyház társadalmi tanításának kompendiuma* is tekintélyes teret szentel a teremtett világ védelmének. A kompendium XVI. Benedek pápasága alatt jelent meg, de annak előkészítése már II. János Pál idejében elkezdődött. A katekizmus nem Európa-központú, de számos Európát érintő nemzetközi és biztonsági, illetve Európára vonatkozó pápai vagy szentszéki dokumentumot idéz. A teremtésvédelem szempontjából a dokumentum érdekessége, hogy azt a politikai és a nemzetközi közösség, illetve a béke támogatása közé helyezi el. A katekizmus a zsinat szellemiségében született, amely a nagy társadalmi kihívások tekintetében az egyház és a politikai-, illetve a nemzetközi közösség együttműködésére alapoz. Ez különösen igaz a teremtett világ védelme tekintetében. A környezetet ugyanis a katekizmus az emberiség egyetemes, közös tulajdonának tekinti (466). A katekizmus számol a globalizált világ sajátos nehézségeivel. Látja azt, hogy vannak olyan területek, (ezt kifejezetten a gazdaság vonatkozásában fogalmazza meg), ahol az egyes „államok hagyományos (védelmi) intézkedései bukásra vannak ítélve” (370). Ezeket a területeken a nemzetközi szervezeteknek kell „alkalmas és hatékony politikai, illetve jogi eszközöket” bevezetni, hogy a „szolidáris fejlődést megvalósítsák” (373). Ez a szemlélet XVI. Benedek több pápai megnyilatkozásában megfogalmazódott már kifejezetten a teremtett világ védelme tekintetében. A legismertebb a 2009-ben kiadott béke világnapi üzenet, amelynek címe *Ha békét akarsz, védj a teremtett világot*.<sup>33</sup> De a *Caritas in veritate* kezdetű enciklikában is érinti a pápa a teremtésvédelem, illetve a nemzetközi közösségek kapcsolatának kérdését.<sup>34</sup> Minden esetben markánsan megfogalmazza, hogy a környezetvédelem feltételezi a nemzeti intézkedéseken túlmutató nemzetközi

<sup>32</sup> VI. Pál 1964a.

<sup>33</sup> XVI. Benedek 2009b.

<sup>34</sup> XVI. Benedek 2009a; STRAND 2017; KEATING–KEATING–JONES 2011: 350.





összefogást, amely alatt nemcsak morális, hanem jogi, szervezeti együttműködést ért.<sup>35</sup> Ebbe a koncepcióba jól illeszkedett az Európai Unió, amely a zöld politikát kiemelt közpolitikai célkitűzéssé tette.

## Ferenc pápa, avagy a párbeszéd kiteljesedése a környezet és a teremtésvédelem területén

Amiben Ferenc pápa kétségtelenül újat alkotott a teremtésvédelem és annak nemzetközi szervezetek irányába való kommunikációja kapcsán, hogy olyan enciklikát adott ki, amely átfogóan dolgozza fel a teremtett világ védelmét. Az enciklika kihatott az európai egyházi szervezetekre, de a pápai dokumentum nem maradt reflexió nélkül az uniós szervek részéről sem. Az Európai Unió Püspöki Konferenciáinak Tanácsa külön bizottságot hozott létre, amely a teremtésvédelem területén hivatott előmozdítani az egyház és az Unió közötti közös munkát.<sup>36</sup> A bizottságnak bedolgozásai és javaslati jelentek meg a *Green deal*lel kapcsolatban is.<sup>37</sup> Az elmúlt években egyre láthatóbbá vált, hogy az EU a Szentszék partnere lehet a környezeti kérdésekben. Miranda A. Schreurs 2016-ban kiadott tanulmányában az USA, Kína és az EU környezetvédelmi elkötelezettségét hasonlította össze. A szerző arra a konklúzióra jut, hogy az EU-ban általánosságban kiemelkedőbb figyelmet kap a környezetvédelem.<sup>38</sup> Két szempontot hangsúlyoz. Egyrészt véleménye szerint az európai polgárok maguk is elkötelezettebbek a klímavédelem kapcsán. Másrészt rámutat az EU energiafüggésére. Mivel az EU a legnagyobb energiainportőr, különösen jelentős számára az alternatív energiák fejlesztése.<sup>39</sup> Véleményem szerint Schreursnek igaza van az EU polgárainak környezettudatossága kapcsán. Hiányosságnak tartom azonban, hogy a szerző csak a külső és biztonsági szempontokat veszi figyelembe. Jean-François Chemain a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szervezett konferencián arra hívta fel a figyelmet, hogy az EU egyes közpolitikáiban gyakorta kitapinthatók az emberi vagy alapjogok. Ezek az alapjogok pedig a keresztény értékekre és tanításra vezethetők vissza. Az egészséges környezethez való jog, amely egyre markánsabban jelenik meg az alapjogi dokumentumokban (Polgári és Politikai Jogok Egységokmánya, Gazdasági, Társadalmi és Kulturális jogok Nemzetközi Egységokmánya, nemzeti alkotmányok) visszavezethető a keresztény teremtés filozófiájára. Ebből a perspektívából Schreurs által kiemelt szempont, minthogy az Európai Unió

<sup>35</sup> „Kétségtelen, hogy az egyik legfőbb megoldandó probléma a nemzetközi közösség számára az energiaforrások kérdése: olyan, közösen elfogadott, fenntartható stratégiákat kell meghatározni, amelyek kielégítik a jelen és a jövő nemzedékek energiaszükségeit. E cél érdekében a technológiailag fejlett társadalmaknak késznek kell lenniük mértéktartó magatartásformák követésére, csökkentve saját energiaszükségeiket és javítva azok felhasználásának feltételeit. Ugyanakkor elő kell segíteni a kevésbé környezetszennyező energiák felkutatását és alkalmazását, valamint az energiatartalékok világméretű újrafelosztása is szükséges, úgy, hogy azok az országok, amelyek nem rendelkeznek saját forrásokkal, hozzájuthassanak azokhoz.” XVI. Benedek 2009a: 686.

<sup>36</sup> COMECE 2022.

<sup>37</sup> COMECE 2022.

<sup>38</sup> SCHREURS 2016.

<sup>39</sup> SCHREURS 2016: 220.



környezettudatosabb, nemcsak biztonsági aspektusból, hanem az európai országokban máig fellelhető, és akár nem is tudatosan, de érvényesülő keresztény filozófiára is visszavezethető.<sup>40</sup>

Részben már utaltunk a két entitás közötti kölcsönös kommunikációs elemekre. A Szentatya megválasztása után kifejezetten kereste azokat az EU-s közpolitikákat, amelyek összekötik és nem elválasztják a két entitást egymástól. A környezetvédelem ügye pedig az egyik legfontosabb ilyen elem. Ferenc pápa helyesen látja, hogy akár mennyire is teológiai alapjai vannak a teremtett világ védelmének, nincs realitása a sikernek és az átfogó változásoknak, ha pusztán teoretikus alapokon álló teremtésvédelmet művelünk. Érzékeli az egyház reális mozgásterét. A Szentszék akár mennyire is a nemzetközi jog alanya,<sup>41</sup> gazdasági, katonai, illetve politikai befolyása korlátozott. A biztonsági kihívások kapcsán, a nemzetközi fórumokon elhangzó etikai észrevételeinek elfogadása esetleges. Ezért a pápa helyesen transzformálja a párbeszéd általános, zsinati filozófiáját a teremtés vagy környezetvédelem területére. A *Laudato si'* kezdetű enciklika egész ötödik fejezete (LS 163–201.) a párbeszédéről szól. Ez érinti a nemzetközi politika (LS 163–175.), illetve a szubszidiaritás elve alapján a nemzeti és a helyi szinteket is (LS 176–181.). Szól a párbeszéd és az átláthatóság kapcsolatáról (LS 182–188.), majd a politika és a gazdaság (LS 189–198.), végül a vallások és a tudomány közötti párbeszéd szerepéről a teremtett világ védelmének az előmozdítása érdekében (LS 199–201.). Annak ellenére, hogy más alapokon áll a teológiai orientációjú teremtésvédelem és a közpolitikai megalapozású környezetvédelem, a pápa nem osztja azoknak a retrográd katolikus csoportoknak a véleményét, amelyek szerint nincs értelme a politikai közösségekkel folytatott párbeszédnek. A pápa által kitűzött párbeszéd filozófiájába illeszkedik az uniós szervekkel való kommunikáció is. Az tény, hogy hibás, ha a teológiai megalapozottságú teremtésvédelmet és a közpolitikai környezetvédelmet mindenben meg akarjuk feleltetni egymásnak. A kettő ugyanis, ahogy arra a teológiai megalapozásnál utaltunk, jelentős eltéréseket mutat, de ez nem jelenti, hogy ne lehetne párbeszédet kialakítani.

Az Unió és a Szentszék közötti együttműködés tudományos szempontból is értelmezhető. Ferenc pápa az egyházi egyetemek működését újrászabályozó *Veritatis Gaudium* kezdetű apostoli konstitúcióban megfogalmazta, hogy a klasszikus teológiai kérdések feldolgozása transzdiszciplináris hozzáállással történjen.<sup>42</sup> A konstitúció függeléke több kutatási területet is javasol, amelyek kapcsolódnak a teremtett világ védelméhez.<sup>43</sup> Giuseppe Tanzella-Nitti felhívja a figyelmet, hogy szükség is van a teológiai tisztánlátásra.<sup>44</sup> Hiszen az egyes elemző munkákban nehezen lehet látni a politikai, társadalmi és a teológiai szempontok közötti különbségeket.<sup>45</sup> Nem lehet eltekinteni a tudományos mélyfúrásoktól, amelyek segítenek megérteni a nemzetközi politikai aktorok, közte

<sup>40</sup> RAITH 2018: 4.

<sup>41</sup> ANTONINI 2015; DUCHESNE 1908; GRAHAM 1959; HANSON 1987; ARANGIO-RUIZ 1996; ARAUJO 2001; BARBATO 2013; BATHON 2001; MORSS 2015; GRATSCH 1997; SEYERSTED 1965; CHONG-TROY 2011.

<sup>42</sup> Ferenc pápa 2017.

<sup>43</sup> PETKOVŠEK 2019; MITCHELL 2015: 70–74.

<sup>44</sup> TANZELLA-NITTI 2019: 23.

<sup>45</sup> MELONI 2008; QUACQUARELLI 1991; MAITAI 1986b; MAITAI 1986a; BOFF 2000; FLECHA 2001.



az EU és az egyház koncepciója közötti azonosságokat és eltéréseket.<sup>46</sup> Számos kiváló európai katolikus egyetem folytat ilyen jellegű kooperáción alapuló kutatásokat.<sup>47</sup> Azzal, hogy a római pápai egyetemek is bekerültek a bolognai rendszerbe, várhatóan a tagállamok katolikus egyetemei és a római pápai egyetemek közötti eddigi kapcsolat elmélyítését is lehetővé teszi.

A *Laudato si'* kezdetű enciklika egyébként az apostoli konstitúció által javasolt transzdiszciplináris módszer iskolapéldája. A teremtett világ védelmének teológiai kérdését a társadalmi és biztonsági komplexitások közé helyezi.<sup>48</sup> Érinti a víz-, a levegő-, a földszennyezés, a hulladékgazdálkodás, a mezőgazdaság, az ipar, a klímaváltozás területeit.<sup>49</sup> Külön alfejezetet szentel a biológiai sokféleség elvesztésének, az emberi élet minőségi romlásának és a társadalmi hanyatlásnak. Az egyház számol a terület komplexitásával és a tudományok közötti párbeszéd szükségességével. Ebben a tekintetben megegyezik a megközelítése az EU környezetvédelmi filozófiájával. Az *Európai zöld megállapodás* szövegéből – de a hozzá írt kommentárokból – is az összetett megközelítés érezhető.<sup>50</sup> Az EU nem pusztán környezetvédelmi agendát akart készíteni. A megállapodás szövegén átsugárzik, hogy a zöld politika megvalósítása a gazdaság és a társadalom mélyreható átalakításával, az ok-okozati kapcsolatok és a fenyegetések felszámolásával történhet. Ann Pettifor az EU zöld politikájához írt tanulmányában az eredmények elérését eleve attól teszi függővé, hogy sikerül-e a komplex társadalmi mentalitásváltást megvalósítani.<sup>51</sup> Amennyiben ugyanis a program nem jár együtt átfogó társadalmi változással, semmilyen siker nem valószínűsíthető. Altenburg Tilman és Dani Rodrik 2017-es tanulmányában még hozzáteszi, hogy az Unió a kitűzött nagy formátumú célokat csak akkor érheti el, ha a régi technológiát totálisan új eszközökre cseréli.<sup>52</sup> A régi technológiák ugyanis még más filozófiával és a környezettudatosság szempontjainak a nem kellő figyelembevételével készültek. Sajnos az EU gazdasága, ipara és mezőgazdasága még ma is jelentősen ezekre a technológiákra épül. Ferenc pápa is a teremtésvédelmet a maga komplexitásában szemlélteti. Szerinte sem lehet úgy a teremtett világ védelmét megvalósítani, hogy az ne hasson ki a gazdaságra, a pénzvilágra, a szegénység felszámolására, a szociális kérdésekre, a fegyverkereskedelemre és a háborúk kérdésére is (LS 66.; 104.; 198.; 200.; 225.). Fontos tehát, hogy a Szentszék és az EU is a környezetvédelmet a maga komplexitásában értelmezi. Az más kérdés, hogy meddig tud és meddig hajlandó elmenni egy gazdasági és politikai közösség a célok elérésének érdekében.

Végül, ami kifejezetten az operatív szinteket illeti a Szentszék és az Unió vonatkozásában, érdemes megemlíteni, hogy Ferenc pápa minden alkalmat megragad annak érdekében, hogy a teremtett világ védelmének területét kiemelve, amikor politikai vagy nemzetközi szervezetek előtt nyilatkozik.<sup>53</sup> Ebbe a sorba illeszkedett az Európai

<sup>46</sup> Messze nem a teljesség igényével pl. MARTINS 2018; GUITIÁN 2018; TUCKER–GRIM 2016; LAI–TORTAJADA 2021; ITTEKKOT–MILNE 2016.

<sup>47</sup> Leuveni katolikus egyetem, lásd: <https://bit.ly/3ZudQfQ>

<sup>48</sup> PADÁNYI 2021b.

<sup>49</sup> BERZSENYI 2013; HANKÓ–FÖLDI 2009.

<sup>50</sup> Európai zöld megállapodás, lásd: [www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/)

<sup>51</sup> PETTIFOR 2019.

<sup>52</sup> ALTENBURG–RODRIK 2017.

<sup>53</sup> Ferenc pápa 2015; Vatican News 2021.



Parlamentben elmondott beszéde, ahol a környezetvédelem fontosságáról is szólt. Teológiai alapokból kiindulva kijelentette, „nem urai, hanem őrzői vagyunk a természetnek, amit tisztelnünk és szeretnünk kell”. Mindezt összekapcsolta a szociális területtel: „Tűrhetetlen, hogy emberek milliói éhen haljanak.”<sup>54</sup> Az Európai Unió Ifjúsági Konferenciájára küldött üzenetében pedig kifejezetten a közös otthon gondozását kérte a pápa. Fontos azonban azt is látni, hogy Ferenc pápa társadalomfilozófiájában a teremtett világ védelme együtt jelenik meg más szociális területekkel. Így az ifjúsági konferencia résztvevőinek küldött üzenetében nemcsak a környezeti kérdések, mint a „fosszilis üzemanyagok”, a túlfogyasztás környezeti, hanem mindezek társadalmi és szociális szempontjaira is utalt.<sup>55</sup> A környezetvédelem témaköre egyébként más prominens uniós tisztségviselőkkel való találkozók alkalmával is előkerül. Így például téma volt az Európai Bizottság elnökével,<sup>56</sup> az unió környezetvédelmi minisztereivel való találkozás alkalmával. Sőt ez utóbbi alkalommal a pápa olyan szakpolitikai területeket emelt ki, amelyek az EU figyelmének a homlokterében is állnak: erőforrásokkal való takarékoság, a hulladék csökkentése, vízgazdálkodás, újrahasznosítás stb. Úgy tűnik, hogy az uniós szervek részéről is van nyitottság az egyház teremtésvédelmi szempontjainak a megismerésére. A *Laudato si'* kezdetű enciklika megjelenése után Laurence Argimon Pistre az EU Szentszékhez akkreditált követe elismerően nyilatkozott az új dokumentumról. Az ENSZ Élelmiszeri és Mezőgazdasági Szervezete előtti bemutatás alkalmával kiemelte az egyház környezetvédelmi iránymutatásainak, a teremtett világ védelmének, illetve a szegények iránti elkötelezettségnek a jelentőségét.<sup>57</sup>

Más kérdés, hogy a gazdasági és a rövid távú politikai érdekek milyen határát jelentik majd az érdemi együttműködésnek. Ferenc pápa gyakran nevezi eredménytelennek a nemzetközi és a multilaterális vagy az uniós környezetvédelmi megállapodásokat.<sup>58</sup> De az uniós közpolitikát elemző egyes írások is hasonló következtetésre jutnak.<sup>59</sup> Alicja Sikora arra hívja fel a figyelmet, hogy a környezetvédelemmel a közpolitika behatolt az emberek mindennapjaiba.<sup>60</sup> Az élelemhez való hozzájutás, a vízminőség, a megújuló energia alkalmazása, a hulladékgazdálkodás, a tiszta és biztonságos energiák valóban az emberek mindennapi életét érintik. Ily módon sok más közpolitikától eltérően a környezetvédelem valóban hétköznapiasult. Sikora arra hívja fel a figyelmet, hogy új életvitel nélkül a nagyszabású tervek nem megvalósíthatók. Robert Pollin már a megállapodás végső elfogadása előtt rámutatott az EU *Green Deal* gyenge pontjaira.<sup>61</sup> A klímasemlegesség – vagy akár a környezetvédelem – legnagyobb buktatója szerinte, hogy a jóléti (európai) társadalmak nem akarnak lemondani a növekedésről. Márpedig a növekedés

<sup>54</sup> Magyar Kurír 2014.

<sup>55</sup> Magyar Kurír 2022a.

<sup>56</sup> Magyar Kurír 2022b.

<sup>57</sup> ARGIMON PISTRE 2016.

<sup>58</sup> A Rio de Janeiro-i megállapodásról például: „Jóllehet ez valóban egy korát megelőző, prófétai csúcs volt, a megállapodásokat alig hajtották végre, mert nem rögzítették az ellenőrzés, az időszakos felülvizsgálat és a végrehajtás elmaradásáért járó büntetések megfelelő intézményesített eljárásait.” (LS 167.). Vagy máshol: „ENSZ-konferencia, melyet Rio+20-nak neveznek (Rio de Janeiro, 2012), kiadott egy terjedelmes és hatástalan zárónyilatkozatot (LS 169).”

<sup>59</sup> KRÁMER 2020.

<sup>60</sup> SIKORA 2021.

<sup>61</sup> POLLIN 2016.



fenntartásához szükség van a fosszilis energiahordozókra.<sup>62</sup> A zöld energia fejlesztése is feltételez energiaigényes befektetéseket, amelyek ugyancsak a fosszilis energiahordozókra épülnek. Hetesi Zsolt szerint pedig nem látszik, hogy a nemzetközi célkitűzések akár csak részben megvalósulnának.<sup>63</sup> Ferenc pápa ugyanerre mutat rá: „nem lehet a jövedelmezőség az egyetlen kritériuma a gazdaságnak (LS 187). Elhibázottak a gazdasági válságkezelés formái, és azok csak a pénz uralmát erősítik meg. Ezek új válságot fognak eredményezni: hosszú, költséges és látszólagos gyógy mód után (LS 189).<sup>64</sup> A pápa legnagyobb érdeme, hogy a kommunikáció magas szintjére emelte, hogy egyetlen megoldás az „életstílusunk megváltoztatása”. Bár esetenként az EU-s közpolitikák is utalnak arra, hogy mélyreható társadalmi átalakításokra van szükség, de mégsem merik nevén nevezni, hogy ez alatt azt kell érteni: „az emberek ne vásároljanak bizonyos termékeket.” Ezzel változtassák meg a vállalatok magatartását. Kényszerítsék rá őket, hogy „vizsgálják felül a környezeti hatásokat és a termelési modelleket”. A vállalatok csak akkor fognak rákényszerülni, hogy másképpen termeljenek, ha bevételtől esnek el. Ezzel lényegében megfogalmazza a pápa, hogy a zöld politika csak úgy valósulhat meg, ha lebontjuk azt a „fogyasztói társadalmat”, amelyre a nyugati gazdaságpolitika épül, és amelyek minde nélkülött felelősek a környezeti károkért. „A környezeti válság súlyosságának tudata új szokások kialakításához kell hogy vezessen” (LS 209). Ez teszi lehetővé a gondoskodást másokról és a környezetről. A pápa által meghirdetett rend megvalósítása azonban nem könnyű, hiszen hiába a közös célkitűzés, az európai emberek jelentős része már ebben a gazdasági milióban szocializálódott. Olyan automatizmusok kialakítását célozza meg a szentatya, amelyek figyelembe veszik minden személyes döntés és cselekedet szintjén is a „külvilágra kifejtett hatásokat” (LS 208.). Ez azonban éppen ellenkező a jelenlegi gazdasági viszonyokat fenntartó fogyasztói mentalitástól, amelyre a nyugati és az európai gazdaságok épültek.

## Összefoglalás

A teremtett világ védelme a 20. század második felében egyre markánsabban jelent meg a katolikus egyház társadalmi tanításában. Ez nem jelenti, hogy a teremtett világról az egyháznak régebben ne lett volna teológiai tanítása. A teremtés okán ugyanis az egyház eleve tisztelettel fordult a teremtő ajándéka, a teremtett világ irányába. A környezeti ártalmak miatt azonban egyre markánsabban jelent meg az egyház társadalmi tanításában, hogy a teremtett világot védeni kell. A gazdaságnak és annak a fogyasztói mentalitásnak, amely egyedül a profitra helyezi a hangsúlyt, határt kell szabni. A II. Vatikáni Zsinat érdeme, hogy az egyház végleg maga mögött hagyta az államszkeptikus beállítottságát, illetve a nemzetközi szervezetekkel való együttműködéstől való elzárkózást. A közjó olyan összekötő szempontként jelent meg, amelynek előmozdításában az egyháznak és a politikai közösségnek együtt kell működnie. Az ötvenes években bontakozó európai integráció szociális szempontjai számos területen találkoztak az egyház

<sup>62</sup> Még behatóbban elemezi a területet Noam Chomskyval írt könyvében: CHOMSKY–POLLIN 2020.

<sup>63</sup> HETESI 2017; BESENYEI et al. 2016.

<sup>64</sup> FÖLDI–BEREK–PADÁNYI 2021; PADÁNYI 2021a.



társadalmi tanításával. Így eleve adva volt a közös értékek mentén a kommunikáció. Később számos törésvonal keletkezett az Unió és a katolikus egyház értékrendjében. Ferenc pápa azonban a közjó egyes területeinek előmozdítása érdekében inkább a közös pontokat, mintsem az ellentétes álláspontokat emeli ki. Mivel Ferenc pápa a teremtett világ védelmének az ügyét kifejezetten a közjavak közé helyezi, az együttműködés ezen a területen vitán felül áll. „A környezeti válság komolysága megköveteli, hogy mindnyájan a közjóra gondoljunk.” Mindez az egyházat egyre inkább arra predestinálja, hogy „előrehaladjon a párbeszéd útján” (LS 200.). Ferenc pápa az első, aki kifejezetten teremtésvédelmi enciklikát adott ki. Bár elődjei is számtalan esetben utaltak a terület jelentőségére,<sup>65</sup> inkább az egyház társadalmi tanításának az egyes területeihez kapcsolták a teremtett világ védelmének az ügyét. A *Laudato si'* kezdetű enciklika épp fordítva tesz. Kiindulópontja a teremtett világ, és ebbe kapcsolódnak bele az egyéb társadalmi kihívások (háború, szegénység, gazdaság, felelősség stb.).

Az EU értékszövetségként tekint magára, amely a környezetvédelmet magas közpolitikai szinten értékeli. Szempontjai esetenként az egyház társadalmi tanításával találkoznak. Az Európai Unió elvben jó partnere lehetne a Szentszéknek, különösen, hogy a Szentszék azzal számol, hogy a globalizált világban a nagyívű célok megvalósítására az egyes államok nem rendelkeznek elég erővel.<sup>66</sup> Ferenc pápa az Uniónak a környezetvédelmi kérdések kapcsán akár Európán túlmutató szerepet is szán.<sup>67</sup> Mindemellert nem szabad elfelejteni, hogy az EU esetében olyan gazdasági és költségvetési kényszerítő tényezők vannak, amelyek korlátozzák a nagy célkitűzéseinek megvalósítását. Drew Christiansen és Walter Grazer<sup>68</sup> ennek kapcsán rávilágít, hogy az uniós közpolitikai logika és a teremtésvédelem egy szinten szükségképpen divergenciára van utalva. Az utóbbi ugyanis olyan teológiai tanításra épül, mint az istentan, a teremtéstan, a krisztológia, amelyekkel az alapvetően szekuláris beállítottságú közpolitika nem tud mit kezdeni. De ami még lényegesebb, hogy a teremtésvédelem a célok elérését nem a jelenlegi gazdasági logika megújításában látja. A szerényebb élet, a növekedés ígézetének a magunk mögött hagyása csak teológiai összefüggésben érthető. A növekedés mindenhatóságát fel nem adó, és az EU-s környezetvédelmi doktrínáktól ez a szemlélet idegen.

Számos elemzés ma arra mutat rá, hogy az EU jelenlegi zöld politikája nem teremti meg azt az alapot, amely a javak helytelen felhasználásának véget vetne. A stratégiák nem képesek a rendszerszerű igazságtalanságokat kezelni. Az EU elkötelezte ugyan magát, hogy 2050-ig klímasemlegessé válik, e cél megvalósítása azonban egész Európában lényegi gazdasági és társadalmi átalakulást tenne szükségessé.<sup>69</sup> A legnagyobb gond azonban annak az akaratnak vagy őszinteségnek a hiánya, amely jelenleg egyetemes szinten csak a katolikus egyház tanításában található meg, minthogy kijelentsük, hogy csak a szerényebb élettel és a fogyasztás visszafogottabbá tételével érhetünk el eredményeket a teremtett világ védelmében. Bár fontos és szükséges a kommunikációs

<sup>65</sup> STRAND 2017.

<sup>66</sup> KEATING–KEATING–JONES 2011: 350.

<sup>67</sup> ZENGARINI 2021.

<sup>68</sup> CHRISTIANSEN–GRAZER 1996.

<sup>69</sup> Lásd: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_en)





vagy az operatív, illetve a diplomáciai szinten való együttműködés az EU és a katolikus egyház között, de amíg ezzel a ténnyel való szembenézés hiányzik, az mindig esetleges marad.

## Irodalomjegyzék

- II. János Pál (1988): *Sollicitudo rei socialis*. 1987. december. 30. *Acta Apostolicae Sedis*, 80(5), 513–586.
- II. János Pál (1991): *Centesimus annus*. 1991. május 1. *Acta Apostolicae Sedis*, 83(10), 793–867.
- II. János Pál (1995): Enc., *Evangelium vitae*. 1995. március. 25. n. 42. *Acta Apostolicae Sedis*, 87(5), 446–447.
- VI. Pál (1971): Litt ap., *Octogesima adveniens*. 1971. június 30. *Acta Apostolicae Sedis*, 63(8), 401–441.
- VI. Pál (1964a): Lit. Ap.: 1964. október 24. *Acta Apostolicae Sedis*, 56(16), 965–967.
- VI. Pál (1964b): *Omelia di Consacrazione della Chiesa Dell'archiceno bio di Montecassino*. 1964. október 24. Online: [www.vatican.va/content/paul-vi/it/homilies/1964/documents/hf\\_p-vi\\_hom\\_19641024\\_montecassino.html](http://www.vatican.va/content/paul-vi/it/homilies/1964/documents/hf_p-vi_hom_19641024_montecassino.html)
- XVI. Benedek (2009a): Enc., *Caritas in veritate*. 2009. április. 29. n. 51. *Acta Apostolicae Sedis*, 101(8), 687–688.
- XVI. Benedek (2009b): Ha békére törekszel, védj a teremtett világot. *Magyar Katolikus Püspöki Konferencia*, 2009. december. 30. Online: <https://regi.katolikus.hu/cikk.php?h=1429>
- ANTONINI, Orlando (2015): The Diplomatic Activity of the Holy See. *Communication*, 12(2), 5–15.
- Augustine (1991): *On Genesis: Two Books on Genesis against the Manichees. On the Literal Interpretation of Genesis, An Unfinished Book*. Washington: Catholic University of America Press. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctt32b1d3>
- ÁGH Attila (2013): Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: Az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai. *Politikatudományi Szemle*, 22(3), 73–90.
- ARANGIO-RUIZ, Gaetano (1996): On the Nature of the International Personality of the Holy See. *Revue Belge de Droit International*, 29(2), 354–369.
- ARAUJO, Robert J. (2001): The International Personality and Sovereignty of the Holy See. *The Catholic University Law Review*, 50(2), 291–336.
- ARGIMON PISTRE, Laurence (2016): Responsibility towards the Environmental Crisis, the Poor and the Future Generations. In *Laudato si'*. *On Care for Our Common Home*. Rome: FAO, 21–28.
- BAGYINSZKI Ágoston szerk. (2019): *A „Természet könyve” mint a Szentírás könyvének analógiája*. Budapest: L'Harmattan.
- BAJNAI László (2021): *Fenntartható urbanizáció – A városfejlesztés története, elmélete és gyakorlata*. Budapest: Scolar.
- BARBATO, Mariano (2013): A State, a Diplomat, and a Transnational Church. *Perspectives*, 21(2), 27–48.



- BATHON, Matthew (2001): The Atypical International Status of the Holy See. *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, 34(3), 597–632.
- BERZSENYI Dániel (2013): Környezetbiztonság. *Nemzet és Biztonság*, 6(3–4), 22–35.
- BESZENEYI Mónika – FÖLDI László – HETESI Zsolt – ZSÓKA Ágnes (2016): Fenntarthatóság. In KAISER Tamás (szerk.): *Jó állam jelentés 2016*. Budapest: Dialóg Campus, 76–97.
- BOFF, Leonardo (2000): *Il creato in una carezza*. Assisi: Cittadella Editrice.
- CHAPLIN, Jonathan (1993): Subsidiarity and Sphere Sovereignty: Catholic and Reformed Conceptions of the Role of the State. In MCHUGH, Francis – NATALE, Samuel (szerk.): *Things Old and New: Catholic Social Teaching Revisited*. Washington, D.C. University Press of America, 175–202.
- CHENAUX, Philippe (1988): Le Vatican et l'Europe (1947–1957). *Storia delle relazioni internazionali*, 1. 48–83.
- CHONG, Alan – TROY, Jodok (2011): A Universal Sacred Mission and the Universal Secular Organization: The Holy See and the United Nations. *Politics, Religion, and Ideology*, 12(3), 335–354. Online: <https://doi.org/10.1080/21567689.2011.596417>
- CHOMSKY, Noam – POLLIN, Robert (2020): *Climate Crisis and The Global Green New Deal*. London: Verso.
- CHRISTIAN, A. William (1953): Augustine on the Creation of the World. *The Harvard Theological Review*, 46(1), 1–25. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0017816000025827>
- CHRISTIANSEN, Drew – GRAZER, Walter (1996): *And God Saw That It Was Good: Catholic Theology and the Environment*. Washington, D.C.: United States Catholic Conference.
- CLARKE, E. Thomas (1958): St. Augustine and Cosmic Redemption. *Theological Studies*, 19(2), 133–164. Online: <https://doi.org/10.1177/004056395801900201>
- COMECE (2022): *Green Deal: Final Report of the Interfaith Youth Convention is Now Online*. Online: [www.comece.eu/final-report-of-the-interfaith-youth-convention-is-now-online/](http://www.comece.eu/final-report-of-the-interfaith-youth-convention-is-now-online/)
- CORDES, Paul Josef (2012): Paradigm Shift in the Social Doctrine of the Church: From Rerum Novarum (1891) to Caritas in Veritate (2009). In SCHLAG, Martin – MERCADO, Juan Andrés (szerk.): *Free Markets and the Culture of Common Good*. Springer, 83–92. Online: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2990-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2990-2_5)
- Council of the European Union (2021): *8th Environment Action Programme: Member States ready to start negotiations with Parliament* (2021. március 17.). Online: <https://bit.ly/3ou5hVq>
- DE GASPERI, Alcide (1954): *Discorso alla Conferenza Parlamentare Europea*. Parigii.
- DE GREGORIO, Laura (2016): Laudato si': per un'ecologia autenticamente cristiana. *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 41. 1–33. Online: <https://doi.org/10.13130/1971-8543/7931>
- DI MAIO, Tiziana (2018): Alcide De Gasperi and Konrad Adenauer: A New Approach. In KOSICKI, Piotr – ŁUKASIEWICZ, Sławomir (szerk.): *Christian Democracy Across the Iron Curtain: Europe Redefined*. (h. n.): Palgrave MacMillan, 57–91. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-64087-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-64087-7_3)
- DUCHESNE, Louis (1908): *The Beginnings of the Temporal Sovereignty of the Popes*. New York: Benziger.



- Ferenc pápa (2015): *Meeting with the Members of the General Assembly of the United Nations Organization. Address of the Holy Father*. 2015. szeptember 25. Online: [www.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2015/september/documents/papa-francesco\\_20150925\\_onu-visita.html](http://www.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html)
- Ferenc pápa (2017): Const. Ap., *Veritatis gaudium*. 2017. december. 27. Online: [www.vatican.va/content/francesco/en/apost\\_constitutions/documents/papa-francesco\\_constitutio-ap\\_20171208\\_veritatis-gaudium.html](http://www.vatican.va/content/francesco/en/apost_constitutions/documents/papa-francesco_constitutio-ap_20171208_veritatis-gaudium.html)
- Ferenc pápa videóüzenete a Laudato si' argentin egyetemi közti kongresszusra. *Vatican News*, 2021. augusztus 26. Online: <https://bit.ly/3AqWOFs>
- FLECHA, José-Roman (2001): *Il rispetto del creato*. Milano: Jaca Book.
- FOLLESDAL, Andreas (1998): Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy*, 6(2), 190–218. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00052>
- FOLLESDAL, Andreas (2014): *Competing Conceptions of Subsidiarity*. In FLEMING, E. James – LEVY, Jacob T. (szerk.): *Federalism and Subsidiarity*. New York: NYU Press, 214–230.
- FÖLDI László – BEREK Tamás – PADÁNYI József (2021): Hungary's Energy and Water Security Countermeasures as Answers to the Challenges of Global Climate Change. *AARMS*, 20(2), 87–96. Online: <https://doi.org/10.32565/aarms.2021.2.7>
- GRAHAM, Robert (1959): *Vatican Diplomacy: A Study of Church and State on the International Plane*. New York: Princeton University Press.
- GRATSCH, Edward (1997): *The Holy See and the United Nations 1945–1995*. New York: Vantage Press.
- GELLÉRTHEGYI István (2021): Az Európai Unió klímapolitikájának fejlődése. In TAHYNE KOVÁCS Ágnes (szerk.): *Vox Generationem Futurorum. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Budapest: Pázmány Press, 151–156.
- GUITIÁN, Gregorio (2018): Pope Francis and Catholic Social Teaching on Ecology Implications for Christians Involved in Business. *Worldviews*, 22(2), 163–186. Online: <https://doi.org/10.1163/15685357-02202003>
- HANKÓ Márta – FÖLDI László (2009): Életterünk környezetbiztonsági kérdései. *Hadmérnök*, 4(4), 24–38.
- HANSON, Eric (1987): *The Catholic Church in World Politics*. New York: Princeton University Press.
- HEHIR, Bryan (1986): John Paul II, Continuity and Change in the Social Teaching of the Church. In CURRAN, Charles E. – McCORMICK, Richard (szerk.): *Readings in Moral Theology 5: Official Catholic Social Teaching*. New York: Paulist, 247–263.
- HETESI Zsolt (2017): Néhány megjegyzés a klímaszkepticizmus kapcsán. *Magyar Energetika*, 2(1), 18–20.
- Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa (2014): *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest: SZIT.
- ITTEKKOT, Venugopalan – MILNE, Eleanor (2016): Encyclical Letter “Laudato Si’”: A Gentle but Firm Nudge from Pope Francis. *Environmental Development*, 17. 1–3. Online: <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2015.09.011>
- KEATING, Maryann O. – KEATING, Barry P. – JONES, Jesse H. (2011): Benedict XVI as Social Realist in Caritas in Veritate. *Journal of Markets & Morality*, 14(2), 345–358.



- KEENAN, Marjorie (2002): *From Stockholm to Johannesburg: An Historical Overview of the Concern of the Holy See for the Environment 1972–2002*. Vatican City: Pontifical Council for Justice and Peace.
- KRÄMER, Ludwig (2020): Planning for Climate and the Environment: The EU Green Deal. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17(3), 267–306. Online: <https://doi.org/10.1163/18760104-01703003>
- LAI, Theodore – TORTAJADA, Cecilia (2021): The Holy See and the Global Environmental Movements. *Frontiers in Communication*, 6. 1–13. Online: <https://doi.org/10.3389/fcomm.2021.715900>
- LEUȘTEAN, Lucian (2014): *The Ecumenical Movement and the Making of the European Community*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Magyar Kurír (2014): *Ferenc pápa beszéde az Európai Parlamentben*. 2014. november 25. Online: [www.magyarokurir.hu/hirek/ferenc-papa-beszede-az-europai-parlamentben](http://www.magyarokurir.hu/hirek/ferenc-papa-beszede-az-europai-parlamentben)
- Magyar Kurír (2022a): *Ferenc pápa az európai fiataloknak: Újítások meg az öreg földrészt és lázadatok fel a háború ellen*. 2022. július 14. Online: [www.magyarokurir.hu/ferenc-papa/ferenc-papa-az-europai-fiataloknak-ujitsatok-meg-az-oreg-foldreszt-es-lazadatok-fel-haboru-ellen](http://www.magyarokurir.hu/ferenc-papa/ferenc-papa-az-europai-fiataloknak-ujitsatok-meg-az-oreg-foldreszt-es-lazadatok-fel-haboru-ellen)
- Magyar Kurír (2022b): *Ferenc pápa fogadta az Európai Bizottság elnökét*. 2022. december 22. Online: [www.magyarokurir.hu/ferenc-papa/ferenc-papa-fogadta-az-europai-bizottsag-elnoket-123015](http://www.magyarokurir.hu/ferenc-papa/ferenc-papa-fogadta-az-europai-bizottsag-elnoket-123015)
- MAITAI, G. (1986a): Problema ecologico, rischio nucleare e implicazioni morali. *Rassegna di Teologia*, 6. 481–496.
- MAITAI, G. (1986b): Un problema morale nuovo: l'ecologia. *Credere Oggi*, 33. 88–99.
- MARTINS, Alexandre A. (2018): Laudato Si': Integral Ecology and Preferential Option for the Poor. *Journal of Religious Ethics*, 46(3), 410–424. Online: <https://doi.org/10.1111/jore.12224>
- MCKINLEY BRENNAN, Patrick (2012): *Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine*. Villanova University Charles Widger School of Law Working Paper 173. Online <https://digitalcommons.law.villanova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1182&context=wps>
- MELONI, Pietro (2008): *La salvaguardia della natura. Una riflessione sui fondamenti biblici e patristici*. Caritas Italia. Online: [www.caritas.it/materiali/Italia/ambiente/La\\_salvaguardia\\_della\\_natura.pdf](http://www.caritas.it/materiali/Italia/ambiente/La_salvaguardia_della_natura.pdf)
- MITCHELL, Donald W. (2015): Catholic Theology of Creation Nature's Value and Relation to Humankind. *Claritas: Journal of Dialogue and Culture*, 4(2), 69–74.
- MORSS, R. John (2015): The International Legal Status of the Vatican/Holy See Complex. *European Journal of International Law*, 26(4), 927–946. Online: <https://doi.org/10.1093/ejil/chv062>
- O'MEARA, John (1984): Saint Augustine's Understanding of the Creation and Fall. *The Maynooth Review*, 10, 56–62.
- Országgyűlés Hivatala (2020): *Az európai zöld megállapodás*. Infojegyzet 2020/52. Online: <https://bit.ly/3oHGpQr>
- PADÁNYI József (2021a): Climate Change, Migration and Christian Communities In UJHÁZI Lóránd – BOÉR Zoltán – KALÓ József – PETRUSKA Ferenc (szerk.): *Budapest Report On Christian Persecution 2021*. Vác: Mondat, 271–280.



- PADÁNYI József (2021b): Az éghajlatváltozás hatásai mint a katonai erő előtt álló biztonsági kihívások. *Hadtudomány*, 31(1), 31–43. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2021.31.1.31>
- PASTURE, Patrick (2018): Catholic and Christian Democratic Views on Europe Before and After World War II. Continuities and Discontinuities. In KOSICKI H. Piotr – ŁUKASIEWICZ Sławomir (szerk.): *Christian Democracy Across the Iron Curtain: Europe Redefined*. (h. n.): Palgrave MacMillan, 25–57. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-64087-7\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-64087-7_2)
- PETKOVŠEK, Robert (2019): Teologija pred izzivi sodobne antropološke krize: preambula apostolske konstitucije Veritatis gaudium *Theology Facing the Challenges of the Modern Anthropological Crisis: Preamble of the Apostolic Constitution Veritatis Gaudium*. *Bogoslovni vestnik*, 79(1), 17–31. Online: <https://doi.org/10.34291/BV2019/01/Petkovsek>
- PETTIFOR, Ann (2019): *The Case for the Green New Deal*. New York: Verso.
- PRÉLOT, Marcel (1975): *Storia del pensiero politico*. Milano: Mondadori.
- POLLIN, Robert (2016): *Global Green Growth for Human Development*. UNDP Human Development Report. New York: United Nations Development Programme.
- PUSKÁS Attila (2006): *A teremtés teológiája*. Budapest: Szent István Társulat.
- QUACQUARELLI, Antonio (1991): L'ecologia nei riflessi del linguaggio simbolico dei Padri della Chiesa. *Vetera Christianorum*, 28(1), 5–24.
- RAITH, Jasmin (2018): The 'Global Pact for the Environment' – A New Instrument to Protect the Planet? *Journal for European Environmental & Planning Law*, 15(1), 3–23. Online: <https://doi.org/10.1163/18760104-01501002>
- RODOTÀ, Stefano (2001): La Carta come atto politico e documento giuridico. In MANZELLA, Andrea et al. (szerk.): *Riscrivere i diritti in Europa – Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.
- SCHLAG, Martin (2017): Political Life: Peace, Freedom, and Justice in Society. In SCHLAG, Martin (szerk.): *Handbook of Catholic Social Teaching a Guide for Christians in the World Today*. Washington, D.C.: The Catholic University of America Press, 97–101. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1n7qkrc.18>
- SCHREURS, Miranda A. (2016): The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union. *Politics and Governance*, 4(3), 219–223. Online: <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.666>
- SEYERSTED, Finn (1965): Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organisations. *The International and Comparative Law Quarterly*, 14(1), 31–82. Online: <https://doi.org/10.1093/iclqaj/14.1.31>
- SIKORA, Alicja (2021): European Green Deal – Legal and Financial Challenges of the Climate Change. *ERA Forum*, 21(4), 681–697. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00637-3>
- STRAND, Vincent (2017): On Method, Nature and Grace in Caritas in Veritate. *Nova et vetera*, 15(3), 835–852. Online: <https://doi.org/10.1353/nov.2017.0044>
- SZABÓ Máté (2004): *Európai környezetpolitika, európai civil társadalom*. Európai Füzetek 63. Budapest: Kormányzati Stratégiai Elemző Központ.





- TANZELLA-NITTI, Giuseppe (2019): A „Természet könyve” metafora a kora újkorban: történelem és örökség. In BAGYINSZKI Ágoston (szerk.): *A „Természet könyve” mint a „Szentírás könyvének” analógiája*. Budapest: L'Harmattan, 49–76.
- TILMAN, Altenburg – RODRIK, Dani (2017): Green Industrial Policy: Accelerating Structural Change towards Wealthy Green Economies. In ALTENBURG, Tilman – ASSMANN, Claudia (szerk.): *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*. Geneva–Bonn: UN Environment and German Development Institute, 18–36.
- TÓTH Gergely (2016): Humánökonómia vagy keresztény közgazdaságtan? *Sapientiana*, 9(2), 68–93.
- TUCKER, Mary Evelyn – GRIM, John (2016): Four Commentaries on the Pope’s Message on Climate Change and Income Inequality. *The Quarterly Review of Biology*, 91(3), 261–270. Online: <https://doi.org/10.1086/688095>
- VASS László (1999): A közpolitika magyarországi környezete. *Politikatudományi Szemle*, 8(3), 91–106.
- VASS László (2003): Közpolitika és kormányzati döntéshozatal. In TÖRÖK Gábor – GALLAI Sándor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Budapest: Aula, 467–485.
- WHITE, Lynn (1967): The Historical Roots of our Ecologic Crisis. *Science*, 155(3767), 1203–1207. Online: <https://doi.org/10.1126/science.155.3767.1203>
- WILKINSON, David (1994): Using the European Union’s Structural and Cohesion Funds for the Protection of the Environment. *Review of European Community & International Environmental Law*, 3(2–3), 119–126. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.1994.tb00164.x>
- ZAMAGNI, Stefano (2010): Catholic Social Thought, Civil Economy and The Spirit of Capitalism. In FINN, Daniel (szerk.): *The True Wealth of Nations: Catholic Social Thought and Economic Life*. Oxford: Oxford University Press, 63–94. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199739813.003.0004>
- ZENGARINI, Lisa (2021): Pope Francis: A Healthy Environment is Right of Every Human Being. *Vatican News*, 2021. szeptember 29. Online: [www.vaticannews.va/en/pope/news/2021-09/francis-healthy-environment-human-right.html](http://www.vaticannews.va/en/pope/news/2021-09/francis-healthy-environment-human-right.html)





*Kocsis Lóránt Zsombor*<sup>1</sup>

# A Székelyföldi régió fejlesztésének lehetséges irányvonalai

## Possible Directions for the Development of the Szeklerland Region

*Közigazgatásilag Székelyföld nem elismert régió, három megye alkotja – Maros, Hargita, Kovászna –, azonban még ezek határai sem körvonalazzák ennek területét, hiszen Maros megye csak részben tartozik az említett régióba. E terület egyik fő jellegzetessége, hogy több mint 70% arányban magyar ajkú lakosság lakja. Részben ennek köszönhetően, részben pedig a történelmi eseményeknek, az itt élők ezt a földrajzi egységet, ha államigazgatási határokkal nem is, de lélektani határokkal mindenképp rendelkező régióként értelmezik. A tanulmányból kitűnik, hogy ennek gazdasági helyzete félperifériásnak mondható, Európa keleti szegletében, egy félperifériás ország, Románia, keretén belül. A kérdés, hogyan képes a régió kitörni jelenlegi helyzetéből és a gazdasági fejlődés útján elindulni? Bemutatom az ismert makrogazdasági mutatókat, az infrastruktúra helyzetét, az egyedülálló és kiaknázatlan lehetőségeket, és azonosítom azokat a fő irányvonalakat, amelyek gazdasági sikerekhez vezethetnek, figyelembe véve ugyanakkor a globális környezet sajátosságait.*

**Kulcsszavak:** Székelyföld, gazdaság, fejlesztés, globalizmus, régió

*Administratively, Szeklerland is not a recognized region, it is made up of three counties, Maros, Hargita, Kovászna, however, even their borders do not delineate its territory, since Maros County only partially belongs to the mentioned region. One of the main characteristics of this area is that more than 70% of the population is Hungarian-speaking. Partly due to this, and partly due to historical events, the people who live here interpret this geographical unit as a region with no administrative borders, but certainly with psychological borders. The study shows that its economic situation can be said to be semi-peripheral, in the eastern corner of Europe, within the framework of a semi-peripheral country, Romania. The question is how can the region break out of its current situation and start on the path of economic development? Known macroeconomic indicators are presented, the situation of the infrastructure, unique and untapped opportunities, and the identification of the main*

---

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, e-mail: [kocsis.lorant@yahoo.com](mailto:kocsis.lorant@yahoo.com)

*directions that can lead to economic success, taking into account the characteristics of the global environment.*

**Keywords:** Szeklerland, economy, development, globalization, regional

## Bevezető

Bár a jelenlegi tanulmány egy jól meghatározott régió gazdaságfejlesztési lehetőségeit és irányait tárja fel, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy ez egy független és szuverén ország szerves része, tágabb értelemben az Európai Unió tagja, ennek megfelelően a globális gazdaságba ágyazódik. Mindebből logikusan következik, hogy értelmetlen a régió kizárólag endogén módon való megközelítése, amikor a fejlesztési irányokat meghatározzuk. A globális gazdaság jól meghatározott törvényszerűségek szerint működik (tengelyszerű munkamegosztás, összekapcsoltság, ellátási láncok, innováció, digitalizáció), ezek reális adatokkal kimutathatók, ugyanakkor pontosan követhető fejlődési irányvonalai vannak. Ezek alól a jelenleg elemzett régió sem függetlenítheti magát. A régió különálló közigazgatási egységként való elismertetése folyamatban van, ezt bizonyítják az érdekképviselői szervek erőfeszítései is (mint amilyen a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezés), viszont a globális gazdasági törvények rá is vonatkoznak és meghatározzák jelenét, illetve közép- és hosszú távú jövőjét is. A tanulmány ennek tükrében a globális gazdasági eredők premisszáiban fogalmaz meg olyan gazdaságfejlesztési irányokat, amelyek figyelembe veszik a régió lehetőségeit (földrajzi erőforrások, természeti szépségek, biodiverzitás, stratégiai elhelyezkedés, kultúra, hagyományok) és potenciálját.

## Globális gazdaság és székelyföldi valóság

A világ változik, mégpedig a szemünk előtt zajló események hatására, a globalizáció jellege is változóban van, és nehéz megjósolni az elkövetkező időszakot kontinentális szinten, egy állam vagy akár egy régió szintjén. Ennek ellenére a globális gazdaság hordoz olyan jegyeket magán, amelyek változatlanul megmaradtak ebben a bizonytalan időszakban is, és jelentősen befolyásolják egy ország vagy régió gazdasági fejlődését a jövőben. Ezek közül kiemelendő a tengelyszerű munkamegosztás, a technológiai fejlődés, a technológiatranszfer, az innováció, a tudás, a kutatás-fejlesztés, a digitalizáció és összekapcsoltság. Elsőként ezeket fogjuk bemutatni a következő néhány oldalban.

Az országok és régiók gazdasági fejlettségét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy ennek hátterében az ipari fejlettség és fejlődés húzódik, amely a tengelyszerű munkamegosztást eredményezi. A gazdaság hullámzásait talán a legjobban a Kondratyjev-ciklussal tudjuk érzékeltetni, ahol az expanzió és a pangás vagy recesszió fázisai követik egymást.<sup>2</sup> Ez a világgazdaság szisztolé-diasztoléja. A mai modern kapitalista berendezkedésben a Kondratyjev-ciklus a két szakasz (extenzív és intenzív) térben szét-, időben

<sup>2</sup> WALLERSTEIN 2010.



pedig összecsúsztatását eredményezte. Ez azt jelenti, hogy a centrumban (a legfejlettebb országok) az újítások szinte folyamatosak (intenzív szakasz), és röviddel az új technológia bevezetése után már az alacsonyabb bérszintű régiók (periféria-, gyengén fejlett országok) fele telepednek (extenzív szakasz), egyre nagyobb területeket lefedve. Mindez egyre inkább megszilárdítja a centrum perifériaországokra vetített szereposztását. A perifériás országoknak alulfejlettek a termelőalapjai, ezért beleragadnak a tőkeemegtérülési ciklus extenzív szakaszába.<sup>3</sup> Mindez azt jelenti, hogy az ipari termelésben érdekelt országokban (ezek a centrum országai) leginkább kutatás-fejlesztés (K+F) és innováció történik, az olcsóbb munkaerővel rendelkező és gyengébben fejlett országokban (félperiféria és periféria) pedig a termelés valósul meg, de a centrum tőkéjével. Ennek eredménye, hogy a periférián megtermelt nyereség jelentős része nem marad a megtermelt helyen, hanem átvándorol a centrumba, ahol ebből újabb fejlesztéseket és innovációkat valósítanak meg, így fenntartva a bérek és ezáltal az életszínvonal közötti különbséget a két tábor között. Kína helyzete sajátos ebből a szempontból, de nem szabad elfelejtenünk, hogy az ország átlag életminősége messze elmarad a centrumországok életszínvonalához képest, ugyanakkor egy kommunista országról beszélünk, viszont ennek elemzése nem képezi a jelenlegi tanulmány tárgyát.<sup>4</sup>

Következésképpen, meglátásomban, a centrum-periféria viszony törvényszerűségeit értelmezve azon ország/régió képes áttörő fejlődést megvalósítani és a gazdasági biztonságot szavatolni, amely alapját az ipari termelés alkotja. Ez azt jelenti, hogy az iparban érdekelt és termelést valósít meg vagy saját területén vagy más földrajzi területen, de mindenképp saját tőkével. Az ipari termelés jelenti a megfogható, tapintható hozzáadott értéket, amely minden további értéknek az alapja, ezek köré épülnek ki nagyrészt a szolgáltatások is. Ebből adódóan minden, a gazdaságban előállított érték, közvetett vagy közvetlen módon, az ipari termelésre vezethető vissza.

Az ipari tevékenység és ennek fejlesztése szoros összefüggésben áll az *innovációval*, a technológiai fejlődéssel és a technológiatranszferrel. Az elmúlt időszak gazdasági szerkezetváltásának lehettünk tanúi: az ipari forradalom után a szolgáltatások kerültek előtérbe, és a digitális, illetve az információs forradalom beköszöntével a humán erőforrás, a tudás által hozzáadott érték az, amely a gazdasági növekedés és fejlődés hajtómotorját képezi. Csíkszentmihályi Mihály szemléletében azonban mindezek mellett még egy fontos elemet említ, nevezetesen a kreativitást,<sup>5</sup> amely jelentősen növeli a tudás hasznosságát és értékét. A tudás, innováció és kreativitás kimutatható módon, globális szinten, egyes országokban és régiókban növekedési tényezőt jelentenek. Ezek bevonása az oktatásba és a kutatás-fejlesztésbe (K+F)<sup>6</sup> a technológiai fejlődés mellett a kulturális és kreatív iparágak<sup>7</sup> GDP-hez (bruttó hazai termék) való egyre nagyobb hozzájárulását

<sup>3</sup> ARTNER 2014.

<sup>4</sup> KOC SIS 2022.

<sup>5</sup> A kreativitás új ötletet jelent, elképzelést; innovációról akkor beszélünk, ha ez az ötlet meg is valósul, és a gyakorlatban használják, pl. új technológia, új termékek, új gyártási mód stb. A tudás egy bizonyos probléma megoldására felhasznált ismeretet és képességet jelent.

<sup>6</sup> Olyan módszeresen végzett tevékenység, amely az ismeretanyag bővítéséhez vezet.

<sup>7</sup> Ide tartoznak: kulturális terek és kifejezési formák (múzeumok, könyvtárak, fesztiválok, ünnepek), zene, színház, tánc, film, rádió, szoftver- és játékkészítés, építészet, divat, könyvek, sajtó, festészet, szobrászat, fotóművészet.



eredményezi.<sup>8</sup> Az innováció jelentőségére Ayesha Khanna és Parag Khanna is felhívják a figyelmet, abban a megállapításukban, hogy az innováció nagyobb hatással van egy nemzet jövőjének alakulására, mint annak katonai ereje vagy GDP-jének nagysága.<sup>9</sup> A technológia ugyanis tekintélyes részévé vált az emberek fizikai és társadalmi életének, ezért a különböző oktatási, egészségügyi és biztonsági területek szakpolitikai tervezésében lehetetlen, hogy ne vegyék számításba mint hajtóerőt.<sup>10</sup> Az innováció és K+F következménye a technológiai fejlődés, amely az ipar, a termelővállalatok és összességében a gazdaság legfontosabb hajtómotorja.

A Samuelson–Nordhaus szerzőpáros is világossá teszi, hogy a piacgazdaságokban a munka, tőke és a technológiai haladás biztosítják a növekedést, ezek figyelembevételével szükséges bármely ország gazdasági növekedésének mennyiségi elemzésében. A növekedési tényezők számbavételének módszere arra szolgál, hogy meghatározzuk a különböző összetevők hozzájárulását a növekedéshez. A kibocsátás (Q) növekedését úgy kapjuk, hogy összeadjuk a munka (L) és tőke (K) növekedését, mindegyiket a saját súlyával megszorozva, és mindehhez hozzáadjuk a technológiai fejlődést (TF). Ebben a számításban a három klasszikus termelési tényező közül (föld, munka, tőke) gyakran elhagyjuk a természeti erőforrásokat (föld), mert a földterület állandónak tekinthető. A munka és a tőke azonban nem azonos mértékben járul hozzá a növekedéshez, ugyanis az előző háromszor akkora súllyal esik latba, mint az utóbbi, egész pontosan a munka 3/4, míg a tőke csak 1/3 részben, ehhez pedig hozzáadjuk a technológiai változás hatását. Mindezt matematikai képletbe foglalva a következő egyenletet kapjuk:

$$Q \text{ százalékos növekedése} = \frac{3}{4} (L \text{ százalékos növekedése}) + \frac{1}{4} (K \text{ százalékos növekedése}) + TF,$$

ahol Q – kibocsátás, L – munka, K – tőke, TF – technológiai fejlődés (ez a tényezőtermelési egyenletet jelöli).

Egy fontos kérdés még mindig megválaszolatlanul maradt, nevezetesen: hogyan mérhető a TF? A válasz pedig, hogy ez nem mérhető, mivel reziduális (maradványérték), a kibocsátás és a ráfordítás értékeinek kiszámítása után kapjuk értéket. Ennek értelmében a TF értékét a fenti egyenletből kiemelve kapjuk meg a következő módon:

$$TF = Q \text{ százalékos növekedése} - \frac{3}{4} (L \text{ százalékos növekedése}) - \frac{1}{4} (K \text{ százalékos növekedése}).$$

Az egy főre jutó növekedést vizsgálva az L-et kiiktathatjuk mint önálló növekedési tényezőt, így a következőképpen mutat az egyenlet:

$$Q \text{ százalékos növekedése} - L \text{ százalékos növekedése} = \frac{1}{4} (K - L \text{ százalékos növekedése}) + TF$$

Egy egyszerű számítással szemléltethető a TF fontossága. Példánkban az Amerikai Egyesült Államok 1900 és 2008 közötti időszakában mért éves adatok a következők: a ledolgozott munkaórák (L) száma 1,4%-kal, a bevont tőke (K) évi 2,6%-kal és a kibocsátás

<sup>8</sup> KOC SIS 2022.

<sup>9</sup> KHANNA–KHANNA 2012.

<sup>10</sup> CSIZMADIA 2016.



(Q) pedig 3,3%-kal növekedett. Az értékek behelyettesítésével a következő levezetést kapjuk:

$$\begin{aligned} 1,9 &= \frac{1}{4} (1,2) + TF, \\ 1,9 &= 0,3 + TF \text{ (ahol } 0,3 \text{ a K értékét képviseli),} \\ TF &= 1,6. \end{aligned}$$

A számításból kiderül, hogy a kibocsátás 1,9%-os évi növekedéséhez 1,6%-kal járult hozzá a technológiai fejlődés és mindössze 0,3%-kal a tőkeintenzitás növekedése.<sup>11</sup> Ennek alapján kijelenthető, hogy egy ország, régió, egy társadalom gazdasági növekedéséhez legnagyobb mértékben a technológiai fejlődés járul hozzá, amely az innovatív és K+F-tevékenységek következménye.

A *tudás, innováció és kreativitás* nem csak a technológiai iparágakban (bár ezek jelentősége vitathatatlan) gyümölcsözteszhető, hiszen a kultúra is válhat a gazdaság meghatározó részévé. Egy új és dinamikusan fejlődő húzóágazat jöhet létre a gazdasági térben, amennyiben felismerjük a kreatív kulturális szolgáltatóiparban rejlő lehetőségeket. Ezáltal a kulturális örökség hasznosítása és a hozzá kötődő iparágak terjeszkedése a versenyképességet erősítő gazdasági stratégia részeként fogható fel. A kulturális és kreatív iparágak Európa legjobban teljesítő ágazatai voltak a 2010-es évek derekán, amely bizonyítja az ebben rejlő perspektivikus lehetőségeket.<sup>12</sup> Ugyanakkor a munkahelyteremtő és a munkaerő-megtartó képességük is jelentős, az EU-ban több mint 12 millió embert, az uniós munkaerő 7,5%-át foglalkoztatják (2,5-ször annyi személyt, mint a gépjárműgyártók és 5-ször annyit, mint a vegyipar).<sup>13</sup> Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája<sup>14</sup> által közzétett kiadványban adatok támasztják alá, hogy a kulturális és kreatív tevékenységek számos országban húzóágazattá váltak, ezek exportértéke (2011-ben) 624 milliárd dollárra rúgott.<sup>15</sup>

Az innováció megvalósulásának előfeltétele a *tudás* folyamatos bővítése és a tehetségek felfedezése, illetve kiaknázása egy társadalmon belül. Nagymértékű minőségi változás figyelhető meg a tudományos és technikai forradalom következtében, ez pedig a jövőben csak fokozódni fog. Ebből a szempontból már nem a tőke a legfontosabb elem, hanem a tudás és a minőségi munkaerő. A tudásalapú társadalom az, amely biztosítja a fejlődést, a teljesítmény pedig főleg a munkaerő képzettségén, képességén és erkölcsén múlik. A jelenben nem ismerünk olyan országot, amely gazdaságilag sikeresnek mondható és a tudást, az oktatási rendszert nem kezelte volna prioritásként. Ma már nem a tőke hiánya a legnagyobb probléma, hiszen ahol megfelelő a munkaerő iskolázottsága és ehhez csatlakozik az erkölcsi viselkedés normarendszere, az a tőke számára gravitációs hatásként hat, bárhonnán jöjjön is. Az arisztokrácia és a tőkésosztály után a tehetségek és a tudás uralma következik.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> SAMUELSON–NORDHAUS 2012.

<sup>12</sup> UNCTAD konferencián (2008) közzölt adatok alapján.

<sup>13</sup> Európa Pont 2016.

<sup>14</sup> UNCTAD 2008.

<sup>15</sup> CSIZMADIA 2016.

<sup>16</sup> KOPÁTSY 2021.



A globális innováció néhány jellegzetessége: ma már a termékek értékének közel 80%-a szellemi tőke, a reálszféra hatása a tudományos kutatásokra növekedik, az interdiszciplináris projektek egyre elterjedtebbek, az innováció területén egyre gyakrabban találkozhatunk a rugalmas kis- és középvállalkozások megjelenésével. A K+F-ráfordítások nagymértékben megnövelik egy ország gazdasági teljesítményét és stabilitást is biztosítanak válságos időszakokban. Németország a 2008-as válság után 10%-kal növelte K+F kiadásait, Kína ezt az időszakot követően 1500 milliárd dollárt fektetett főleg környezetbarát és IT-technológiákba, ezek a befektetések biztosították mindkét esetben a piacvezető szerepet a szerszámgépipar- és az IT-szektorban. A tudományos és technológiai parkokat a vállalatok, K+F-intézetek és egyetemek hármasság együttműködése kelti életre, amelyekhez természetesen pénzügyi szervezetek is csatlakoznak. Ezek teljesítőképessége és versenyképessége attól függ, hogy a közös tanulás, illetve az innovációs kultúra kialakul-e térségükben. A 21. századra jellemző, hogy globális szinten új innovációs központok versenyeznek egymással, a nagy hírnévvel rendelkező Szilícium-völgy már nincs egyedül. A nagy technológiai, innovációs és kutatóparkok<sup>17</sup> létrehozása világszerte bizonyítja az innováció vitathatatlan jelentőségét.<sup>18</sup> Az országok, régiók akkor képesek a fejlődés és biztonság útjára lépni, ha megértik az innováció, a tudás és kreativitás fontosságát. Mindezzel szoros összefüggésben van a *big data* (nagy adattömeg) és a *digitalizáció*, mindkettő a globális tér hajtómotorja lett, úgy a gazdasági életben, mint mindennapjainkban egyaránt. A jelenben is megfigyelhető, de a jövőben hatványozottan igaz lesz, hogy azon városok, régiók, országok jutnak vezető szerephez, amelyek az új gazdasági erőforrást<sup>19</sup> elsőként építik be gazdasági szerkezetükbe, és a foglalkoztatottak nagy része a tudományos kutatásban, illetve a felsőoktatásban talál munkát. A tanulás során aktív tudásra, azaz képességekre vagy kompetenciákra teszünk szert, ez pedig eladhatóvá válik ott, ahol kereslet van rá a piacon, így válik az információ anyagi erővé, tőkévé.<sup>20</sup>

Az eddig felsorolt fejlődésgeneráló elemek mellett – iparosodás, innováció, K+F, tudás, digitalizáció, big data – a gazdaságfejlesztés tekintetében figyelembe kell venni a világ összekapcsolt jellegét és az *ellátási láncok* világát. Az országok, régiók és kontinensek közötti intenzív kapcsolatok megteremtése nem valamilyen választható lehetőségként jelenik meg, hanem létszükségletté vált a jelenben. A kapcsolatok megteremtését az infrastrukturális hálózatok biztosítják, amelyek internetkábeleket, vezetékeket, elektromos hálózatokat, gázvezetékeket, autópályákat, vasutakat, hidakat, alagutakat, repülőtereket jelentenek. A globális szállításnak, kommunikációnak és energiahálózatoknak e rendszere teszi lehetővé az ember-, áru-, adat- és tőkeáramlás egyre bővülő megvalósítását. Ebben az összeforrt kapcsolati hálóban, amely egyre inkább komplexsége válik, a városok gazdasági szempontból fontosabbak lesznek majd, mint az államok, és az állami hadseregek feladata pedig a határok mellett a kereskedelmi láncok védelme lesz. Az összekapcsoltság vázát és érrendszerét alkotó infrastruktúra a világgazdaság

<sup>17</sup> Ilyen például a Boston Innovációs Kerület, Szilícium-völgy, Daedeok Innopolis stb.

<sup>18</sup> CSIZMADIA 2016.

<sup>19</sup> Adat, információ.

<sup>20</sup> Kocsis 2022.





hajtóereje, több trillió dollárral járulnak hozzá ennek fejlődéséhez. Ez jelen pillanatban a legjobb beruházás, történelmi szempontból vizsgálva Khanna szerint az Amerikai Egyesült Államokban (USA) 1 befektetett dollárra 2 dollár jövedelem jutott, ami azt jelenti, hogy kétszer akkora bevételt ért el, mint amennyit ráfordítottak befektetések által.<sup>21</sup> Az infrastruktúra iránti kereslet és kínálat között óriási a szakadék, a befektetések jelen pillanatban globális szinten évente több mint 3 trillió dollárt követelnek (összehasonlításképpen a védelmi kiadások 1,75 trillió dollár, bár ezen a területen a jelenben és a jövőben jelentős növekedés várható), az előrejelzések szerint 2025-re ezek hozzávetőlegesen 9 trillió dollárra rúgnak majd. A globális összekapcsoltság forradalmának korszakában élünk. Az „infrastrukturális mátrix” 64 millió km autótutat, 2 millió km vezeték, 1,2 millió km vasutat, 750 ezer km tenger alatti internetkábel jelent, ezzel szemben mindössze 250 ezer km-nyi nemzetközi határral rendelkezik a világ. Előreláthatóan a következő 40 évben az emberiség több infrastruktúrát épít majd, mint az elmúlt 4000 évben. Mindez egyre inkább egy áramkör hálózatához hasonlít, a világ kezd úgy kinézni, mint az internet.<sup>22</sup> Ez a típusú összekapcsoltság az elmúlt időszak háborús eseményei következtében is megmaradt. Igaz ugyan, hogy befelé fordulás figyelhető meg az államok részéről, geoökonómiai szintér alakult ki és van kialakulóban, de a világ országai, kontinensei olyan mértékben összeforrtak, hogy a gazdasági egymásrautaltság gravitációjából egyik fél sem törhet ki, ez pedig a nagyhatalmakra is igaz. Ennek az összekapcsoltságnak köszönhető nagyrészt az úgynevezett ellátási láncok létrejötte és globális szintű kiépülése. Legfőbb jellegzetességük, hogy a láncszemek legtöbbször más-más földrajzi helyen vannak, ott ahol a ráeső feladat megoldása a leoptimalisabb és a legnagyobb hatékonyságot szavatolja. Az ellátási lánc folyamata a kitermeléstől a termelési tevékenységeken keresztül a késztermék értékesítéséig tart. Ez valójában része az értékláncnak, amely a belső logisztika, gyártás és marketing mellett még magában foglalja a vállalati infrastruktúrát, emberierőforrás-menedzsmentet, a kutatás-fejlesztést (K+F) és beruházást is.<sup>23</sup> Az ellátási láncok tranzakciók rendszerei, a láncszemek pedig „mikro-interakciókként” jelennek meg, ezek a világ útjai, ahol mindenki és minden mozgásban van. Azon városok, régiók, államok, amelyek kimaradnak az ellátási láncokból, elveszítik kapcsolatukat a globális gazdasággal (valójában magával a gazdasági realitással), ezáltal nemhogy fejlődési lehetőségeiket minimizálják, de túlélési esélyeik is drasztikusan csökkennek. Az ellátási láncok fontosságát bizonyítja az is, hogy ezek a világ gyorsan fejlődő részein teljesen új településformákat szülnék. Ez az újszerű megközelítés hívja életre a gyárvárosokat, amelyek az ellátási lánc világának „popup” városai, és jellemző rájuk, hogy általában egy központi vállalat vagy ipar köré épülnek ki. A különleges gazdasági övezetek (KGÖ) saját szabályozás által működnek, amely vonzza a befektetőket.<sup>24</sup> Az ellátási lánc rendszere minden szuperhatalom helyére lépett, ezek a nagy ellátási-lánc-háborúban versenyeznek, aki ezeket uralja,

<sup>21</sup> KHANNA 2017.

<sup>22</sup> KHANNA 2017.

<sup>23</sup> ILLÉS et al. 2003.

<sup>24</sup> A befektetések hiánya pedig Székelyföld egyik alapvető problémája.



az uralja a világot.<sup>25</sup> Ezt igazolja a mostani orosz–ukrán háború is, a nagyhatalmak óvakodnak a közvetlen katonai konfliktus kirobbanásától, de az erőforrások ellátásának jogáért folyik a harc (gáz, kőolaj) és a piacok megszerzéséért (USA és Kína konfliktusa is). Ez az új konfliktushelyzet rengeteg változást hozott, egyrészt megmutatta Európa sérülékenységet és kiszolgáltatottságát, de még mindig jelentős gazdasági erővel rendelkezik. Az Európai Unió jelen pillanatban is az egyik legnagyobb befektető az Egyesült Államokban, ez a partnerség pedig tovább növelheti a 3 milliárd dolláros napi forgalmat és a két kontinenst gazdaságilag valójában egybeolvasztja. A gazdasági egybeolvadás másik kiemelkedő példája a Csendes-óceánon átívelő Transz-csendes-óceáni Partnerségi Megállapodás (Trans-Pacific Partnership, TPP).<sup>26</sup> A világ jelenleg három legnagyobb gazdasági hatalma – Amerika, Kína és Európa – tekintetében a kapcsolatok furcsa egyvelege figyelhető meg a konfliktus, együttműködés és verseny egymásba fonódó hálójában. Az ellátási láncok funkcionális áramkörei a globális gazdaság érrendszerét alkotják, ahol áramlások, ugyanakkor tranzakciók hatalmas mennyiségű megvalósulását figyelhetjük meg. Az ellátási láncok világát azonban csak akkor tudjuk pozitív értelemben megközelíteni, amennyiben az figyelembe veszi és tiszteletben tartja az ember érdekeit, méltóságát, illetve a természetvédelem és fenntarthatóság alapelveit. A jövő eldönti, hogy a nyitott, keverékkultúrákból álló világ vagy az orwelli megabirodalmakból álló világ körvonalazódik a jövőben, talán remélhetőleg egy nyitott, de a nemzeti, kulturális és vallási gyökereket, hagyományokat és identitást tiszteletben tartó.<sup>27</sup>

## Az elemzett régió helyzetképe

A következőkben vizsgáljuk meg, hogy a globális szinten fejlődést generáló elemek tekintetében Székelyföld milyen helyzetben van jelen pillanatban. Ez azért fontos, mert az elemzett régió a globális tér része, ezért a fentebb bemutatott elemek rá is hatással vannak, és jelentős mértékben ezek fogják befolyásolni jövőbeni fejlődését közép- és hosszú távon.

### Az ipar fejlettségi szintje

Amint azt már említettük, az *ipar*, ennek fejlettségi szintje, illetve a modern technológiák jelenléte a gazdasági fejlettségi szint egyik meghatározó tartópillére. Ezért ennek megfelelően elsőként Székelyföld tágabb környezetében, nevezetesen Erdélyben, elemeztem az ipar jelenlétét, a nominális GDP és a bérek közötti összefüggéseket.<sup>28</sup> Az alábbiakban ezeket mutatom be hivatalos és reális statisztikai adatok alapján.

<sup>25</sup> KHANNA 2017.

<sup>26</sup> KHANNA 2017.

<sup>27</sup> KOC SIS 2022.

<sup>28</sup> KOC SIS 2022.



1. táblázat: Erdély ipari vállalatai, a nominális GDP és a havi nettó átlagkereset régiók szerinti felosztásban

Gazdasági mutatók Régiók	Ipari cégek száma	Nominális GDP/fő (euróban)	Átlagos havi nettókereset (lejben)
Partium	4200	7249	2051
Székelyföld	1884	6414	1987
Közép-Erdély	5516	9986	2622
Észak-Erdély	2580	7036	1993,5
Dél-Erdély	6015	9981	2318
Bánság	4612	10760	2374

Forrás: a szerző szerkesztése Barna–Kapitány 2018; Csiki 2020 alapján

Az említett forrás 2017–2018-as adatokat használ,<sup>29</sup> ezért a rendelkezésre álló adatok alapján frissítettem ezeket, de a helyzet változatlan maradt. Ennek értelmében 2020-ban az egy főre jutó GDP értéke Kovászna megyében 7947 euró/fő, Hargita megyében 8019 euró/fő,<sup>30</sup> Maros megyében 9102 euró/fő, Brassó megye 13 364 euró/fő, Kolozs megye 15 801 euró/fő, Szeben megye 12 122 euró/fő, Temes megye 13 747 euró/fő. A komplexipar ágazati súlya<sup>31</sup> Székelyföldön mindössze 16%, Közép-Erdélyben és Partiumban 25%, Dél-Erdélyben 37%, Bánságban 38% és Észak-Erdélyben 28%. Az egy főre jutó nettó kereset pedig 2019-ben a Székelyföldi régióban 2505 lej/fő, Partiumban 2530 lej/fő, Közép-Erdélyben 3277 lej/fő.<sup>32</sup>

A fenti adatok egyértelműen érzékeltetik a mutatók közötti összefüggéseket, az inkább iparosodott régiókban nagyobb a GDP/fő értéke és a nettó átlagkereseté is. Az egyetlen kivételt Dél-Erdély és Bánság viszonya képezi, ennek oka, hogy a Dél-Erdélyi régió adataiba beleszámolják a viszonylag fejletlen és kevésbé iparosodott Hunyad megyét is, amely jelentősen le húzza az átlagot, ha e nélkül számolunk, akkor Dél-Erdély átlagos havi nettó keresete 2425,3 lej lenne (2017-es adat). Az adatokból az is kiolvasható, mivel Székelyföld a legkevésbé iparosodott erdélyi terület, és a legkevésbé elterjedtek a modern technológiák is, ezért ott a legkedvezőtlenebbek a makrogazdasági mutatók, ami egyértelműen összefügg az életszínvonallal. Középtávon kitorési pont lehet a mezőgazdasági szektor és az ehhez kapcsolódó iparágak fejlesztése, ennek hagyománya is van a régióban, viszont ez a modern technológiák bevezetésével és a digitalizáció elterjedésével valósítható meg. Az ipar mindenképp meghatározó a fejlesztés szempontjából, viszont csak abban az esetben eredményes, amennyiben biztosított a know-how beültetése és a szakemberek kiképzése ezen a területen. Igaz ugyan, hogy a legáttörőbb eredményt a saját tőkével való termelés biztosítja, ám figyelembe kell vennünk, hogy az elemzett régió jelentős lemaradásban van, ugyanakkor egy egységes, szuverén államon belüli terület. Mindezek eredményeként nincs realitása a csak saját tőkéből való fejlesztéseknek, ezért a kettős stratégia a legkézenfekvőbb a régió számára.

<sup>29</sup> Székelyföld a fenti elemzésben csak Hargita és Kovászna megyét foglalja magában.

<sup>30</sup> Ez a két fő székelyföldi megye.

<sup>31</sup> 2018-ban.

<sup>32</sup> Erdélystat 2021.



Egyrészt be kell engedni és vonzóvá kell tenni a térséget a külföldi, illetve más régiókból érkező működőtőke-beruházásoknak, és ezzel párhuzamosan endogén tényezőkön alapuló, saját ipari fejlesztéseket kell elkezdni, jól meghatározott területeken. Az endogén tényezőkön alapuló fejlesztések lehetnek olyan területek, amelyek közvetlen (direkt) vagy közvetett (indirekt) módon közelebb állnak az ott élő lakosság hagyományaihoz és eddigi életviteléhez, mint például az élelmiszeripar, kitermelőipar vagy textilipar.<sup>33</sup>

Az elemzett adatokból az is kitűnik, hogy Románia és ezen belül Erdély erősen polarizáltak a gazdasági fejlettség szempontjából. A polarizáció mérésére az úgynevezett szigma konvergencia módszerét hívhatjuk segítségül. Ez a módszer a GDP-t veszi figyelembe, a szigma konvergencia akkor valósul meg, amikor a GDP relatív szórása időben csökken, azaz a legnagyobb és a legkisebb értékek közelítenek egymáshoz. A régiók közötti egyenlőtlenségek vizsgálatakor az egy főre eső GDP-t (PPP) és a munkanélküliségi rátát használják. Romániában (így Erdélyben is) a külső konvergenciát belső területi polarizáció kísérte, a székelyföldi megyék folyamatosan pozíciót vesztek és beindult ezek periferizációja. Számadatokkal (a megyék–NUTS3) kimutatható ez a folyamat a GDP (EU-átlaghoz mért) fejlődésében, a három megyében<sup>34</sup> 2000 óta néhány százalékos növekedés volt, más megyék megugró fejlődéséhez képest. Erdélyben egy délnyugati–északkeleti lejtő látszik konszolidálódni (duális térszerkezet), ami azért is aggasztó, mert az északkeleti részen él a magyarság 2/3-a. A foglalkoztatási ráta alacsony romániai szinten, tehát a gazdasági növekedés és a GDP növekedése nem jár feltétlenül a foglalkoztatási ráta növekedésével. Mindhárom székelyföldi megye országos szint feletti munkanélküliségi rátával rendelkezik, de összességében a GDP és a munkanélküliség tekintetében a középmezőnyben találhatók. Az FDI tekintetében az országba érkező külföldi tőke több mint 50%-a a fővárosra és környékére koncentrálódik. Székelyföld nagy részét kitevő Hargita és Kovászna megyék nem bizonyulnak vonzóknak a külföldi tőke szemszögéből, Hargita megyénél kisebb tőkebevonási kapacitással egy megye sem rendelkezik erdélyi szinten, Kovászna megyénél is csak Beszterce-Naszód és Krassó-Szörény esetében rosszabbak az adatok.<sup>35</sup>

## Támogatási lehetőségek az ipar fejlesztésére

A székelyföldi ipar fejlesztésének egyik lehetséges és leginkább kézenfekvő módja az európai uniós és a román állam által kiírt, vissza nem térítendő támogatások lehívása, ezekből az elmúlt időszak néhány legfontosabbjait az alábbiakban részletezem.

*Kompetitivitás Operatív Program, 4.1.1-es intézkedés: Termelési tevékenységeknek szánt befektetések.* Összköltségvetés: 358 millió euró, pályázási feltételek: mikro, kis- és középvállalkozásoknak szól a kiírás. A TEÁOR-kód<sup>36</sup> szerint a következő cégek pályázhatnak: feldolgozóipar, autójavítás építkezési ipar, szállítás és raktározás, vendéglátóipar, tudományos, műszaki, adminisztratív tevékenységi körök, oktatás, egészségügy, kulturális

<sup>33</sup> Kocsis 2022.

<sup>34</sup> Legfőképpen Hargita és Kovászna megyékben.

<sup>35</sup> CIRIPERU 2020.

<sup>36</sup> Románul CAEN-kód.



és szabadidős tevékenységek, egyéb szolgáltatások (kivételek vannak megjelölve), kereskedelem. Elszámolható költségek: gépek, felszerelések, IT-eszközök, szoftverek, épületek felújítása, újrahasznosítható energia használatával és energiahatékonyság bevezetésével kapcsolatos költségek, területrendezés és közművesítés, tervezési költségek, elektromos/hibrid autók vásárlása, pályázatírási és -lebonyolítási költség, a projekt kötelező nyilvánosságának biztosítása.

A megpályázható összeg értéke: 50 ezer – 1 millió euró, de azzal a kitételrel, hogy nem lehet több, mint a 2019-es üzleti forgalom ötszöröse. A támogatás mértéke a vállalkozás méretétől függ, ennek értelmében: mikrovállalkozások esetében az elszámolható költség 95%-a, kisvállalkozások esetében az elszámolható költség 90%-a, nagyvállalkozások esetében az elszámolható költség 85%-a.<sup>37</sup>

A jelenlegi költségvetési ciklusban (2021–2027) is jelentős figyelmet szentelnek a hasonló beruházások támogatására. Előreláthatóan ezek az Intelligens Növekedés, Digitalizáció és Pénzügyi Eszközök Operatív Program,<sup>38</sup> a Megfelelő Tranzíció Operatív Program<sup>39</sup> és a Regionális Operatív Program<sup>40</sup> keretén belül valósulnak meg.<sup>41</sup>

Figyelemre méltók azok a támogatási lehetőségek, amelyeket román állami alapból finanszíroznak bár, de EU-s segítséggel, és nem tartoznak a fent említett operatív programok rendszerébe. A Román Vállalkozási és Turisztikai Minisztérium<sup>42</sup> által menedzselt kiírások is a társadalmi-gazdasági fejlődést hivatottak előmozdítani, nagy hangsúlyt fektetve a vállalkozások támogatására. E pályázati lehetőségeket évente írják ki a 2022–2027-es időszakban. Az egyik ilyen vissza nem térítendő támogatás a frissen induló vállalkozásokat támogatja és a Start Up Nation nevet viseli.

#### A Start Up Nation támogatási eszköz

A támogatás „de minimis” típusú, ami azt jelenti, hogy az utóbbi három év leforgása alatt a vállalkozás nem részesült 200 ezer eurót meghaladó támogatásban, vagy szállítást végző vállalkozások esetén ez nem haladja meg a 100 ezer eurót.

A támogatás összege változó attól függően, hogy a vállalkozó egy vagy két személyt alkalmaz legalább két évre a projekt megvalósítása során. Az előző esetben 100 ezer lej, míg az utóbbiban 200 ezer lej vissza nem térítendő támogatást biztosítanak. A támogatás mértéke mindkét esetben maximum 95% az elszámolható költségek értékéből (Vállalkozásfejlesztési és Turisztikai Minisztérium, 2022). Pályázási feltételek: olyan cégek pályázhatnak, amelyeket 2020. január 1-je után alapítottak, a cégnek nincs állami adóssága, nem pályázhat az a cég, amely már részesült Start Up Nation támogatásban vagy a Grant Capital és HORECA programok valamelyikének a támogatásában. Mezőgazdaságban tevékenykedő cégek nem pályázhatnak. Elszámolható költségek:<sup>43</sup> technológiai felszerelések, gépek, a tevékenység lebonyolításához szükséges területek

<sup>37</sup> Európai Befektetések és Projektek Minisztériumának Hivatalos Portálja 2022.

<sup>38</sup> Programul Operațional Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare, POCIDIF.

<sup>39</sup> Programul Operațional Tranzitie Justă, POTJ.

<sup>40</sup> Programul Operațional Regional, POR.

<sup>41</sup> Európai Befektetések és Projektek Minisztériumának Hivatalos Portálja 2022.

<sup>42</sup> Ministerul Antreprenoriatului și Turismului.

<sup>43</sup> Olyan költségkategóriák, amelyeket a pályázat támogat.



vásárlása, szállítási eszközök, digitális fejlesztések (minimum 25 ezer lej értékben), bútorzat, szabadság, a pályázat népszerűsítésének költségei.<sup>44</sup>

Ugyancsak a fent említett minisztérium hatáskörébe tartozik még két állami de minimis típusú támogatás, az egyik az úgynevezett mikroipari (*microindustrializare*) tevékenységeket, míg a másik a kereskedelmi tevékenységeket támogató eszköz.

A támogatás mértéke 85%, de nem haladhatja meg az 500 ezer lejt a termelőcégek esetében, míg a kereskedelemmel foglalkozó cégek támogatása nem haladhatja meg a 300 ezer lejt kedvezményezettenként. Elszámolható költségek: gépek, eszközök, felszerelések, bútorzat, berendezések újrahasznosítható energiák használatához, járművek, utánfutók, rakodók, emelők beszerzésének támogatása, helyiség vásárlása termeléshez és raktározáshoz, adminisztratív/működési költségek korlátozott mértékben (fizetések, energiafogyasztás, könyvelés stb.), digitális fejlesztések (weboldal, domain stb.).<sup>45</sup>

## A kulturális és kreatív iparágak jelentősége

Gyakran kézenfekvő és közhelynek számító megállapítás Székelyföld esetében, hogy a kiemelkedő természeti szépsége, hagyományai és vendégszeretete miatt fő húzó gazdasági motorja a turizmus lehetne. Valóban a turizmus jelentős mértékben hozzájárulhat a fejlesztéshez, de csak abban az esetben válhat a régió húzó- és sikeres ágazatává, ha az egyszerű szálláslehetőség biztosítása keretét átlépi, és megfelelő kapcsolatot teremt a kulturális és kreatív iparágakkal (amint fentebb, a globális elemeknél bemutattam). Ebben a megközelítésben ez azt jelenti, hogy múzeumok, könyvtárak, kiállítások, fesztiválok, film, rádió, ünnepek, színház, tánc, könyv, sajtó, más kiadványok, digitális tér, építészet, divat, festészet, antikvitás, szobrászat, fotó elemeit ötvözi és bevonja a régió kulturális és természeti szépségeinek népszerűsítésébe, ismertetésébe.<sup>46</sup>

## A humán fejlettségi index

Amint azt a tanulmány első részében bemutattam, szinte kivétel nélkül, bármelyik ország vagy régió fejlesztéseinek megvalósítása szempontjából prioritásként kell kezelnie az *innovációt, a kutatás-fejlesztést (K+F), tudást és kreativitást*. Ez az általunk vizsgált székelyföldi régió esetében sincs másképp. Ezek a fejlődést generáló elemek azonban közvetlen kapcsolatban vannak az emberi tényezővel. Szellemi tőkét képviselnek, és csak abban az esetben jelennek meg és alkalmazhatók, amennyiben egy régió vezetői, a társadalom tagjai megértik jelentőségét, befogadóvá válnak ezekkel szemben, illetve megtanulják felhasználni a kívánt célok elérésére. Ebből következik, hogy a legfontosabb alapot és termőtalajt a tudatosan és módszeresen tervezett, a legkisebb kortól a felnőtt korig tartó tanulás biztosítja. Amennyiben egy ilyen tervezet alapján kiképzett

<sup>44</sup> Morado Consulting Pályázatfigyelő Portál, Start Up Nation állami támogatás, lásd: <https://bit.ly/3K538H4>

<sup>45</sup> Projektmorzsa Pályázatfigyelő Portál 2022.

<sup>46</sup> Kocsis 2022.





generáció felnő, és sikerül szülőföldjén tartani vagy visszahívni tanulmányait követően, az eredmény közép- és hosszú távon a gazdasági életben is érzékelhetővé válik. A humán fejlettségi index (HDI) vizsgálata válik indokolttá ebben a kérdésben, amely egy komplex mutatószám és három összetevője van: a születéskori várható élettartam, az oktatási komponens és az egy főre eső GDP értéke. A mutató élettartam- és oktatási komponensét a társadalmi konvergencia mérésére használják. A mutatót elemzések során felosztják, és sok esetben ennek összetevőit külön-külön elemzik. A jelenlegi tanulmányban a GDP bemutatását fentebb már elemeztük, ez annyiban szorul kiegészítésre, hogy amennyiben átlépjük Erdély földrajzi határait, főleg a moldvai megyék még a székelyföldi adatoknál is gyengébben teljesítenek. Például Vaslui megye nominális GDP/fő értéke 4336 euró, Suceava megye 5460 euró, Galati megye 6251 euró, Vrancea 5891 euró, Teleorman 5354 euró stb.<sup>47</sup> Ezeket összehasonlítva a székelyföldi átlagot képviselő adattal, amely 6414 euró, illetve a tanulmány 1. táblázatában bemutatott adatokkal, elmondható, hogy Székelyföld országos szinten félperiféria-státusszal rendelkezik. Másrészt azonban Székelyföld helyzete lényegesen jobb, amennyiben szociális mutatókkal (oktatás, egészségügy) egészítjük ki az elemzést, illetve a különbségek a főváros és az ország többi része között is kisebbek. A mutató értelmében tehát a székelyföldi régió középmezőnyös, félperiférikus helyzetben van jelen pillanatban, de fokozatosan leszakad a dél-erdélyi és észak-erdélyi térségekhez képest, ami ha folytatódik, a moldvai perifériához közelít, innen a centrum folyamatosan abszorbeál termelési tényezőket, munkát, tőkét, és az innováció is itt jelentkezik.<sup>48</sup>

A vissza nem térítendő támogatásokat illetően a Regionális Operatív Program (ROP<sup>49</sup>) a Romániát felosztó nyolc fejlesztési régió szerint fogalmaz meg támogatási kereteket, Székelyföld a Központi Fejlesztési Régióhoz<sup>50</sup> tartozik. A ROP központi régió-nak szánt támogatásai szempontjából kiemelkedőek a KKV-knek szánt támogatási keretek, amelyek K+F, technológiai transzfer, digitalizáció, oktatás, turisztikai aktivitások támogatásait célozzák meg.<sup>51</sup>

A szakképzés, továbbtanulás, foglalkoztatás támogatását az Oktatási és Foglalkoztatási Operatív Program<sup>52</sup> biztosítja, ennek keretén belül is tíz prioritási tengely van, amelyek különböző oktatási és foglalkoztatási területeket hivatottak támogatni a 2021–2027-es időszakra.<sup>53</sup>

## Infrastruktúra és ellátási láncok

Az eddig bemutatott fejlődést generáló elemek mellett, mint ahogy a globális tér fentebbi elemzéséből is kitűnik, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az elemzett régió összekapcsoltságának jellegét, amely lehetőséget biztosít az ellátási láncokba való

<sup>47</sup> Erdélystat 2021.

<sup>48</sup> BENEDEK 2016.

<sup>49</sup> Programul Operațional Regional, POR.

Regiunea de Dezvoltare Centru.

<sup>50</sup> Lásd: <http://regio-adrcentru.ro/structura-por-2021-2027>

<sup>52</sup> Programul Operațional Educație și Ocupare.

<sup>53</sup> Európai Befektetések és Projektek Minisztériumának Hivatalos Portálja 2022.



bekapcsolódásba. Székelyföld szempontjából, következésképpen megállapítható, hogy a már vázolt fejlesztések mellett a globális vérkeringésbe való bekapcsolódás jelenti reális gazdasági fejlesztésének egyik legjelentősebb tartópillérét. Ez infrastrukturális fejlesztéseket jelent, legfőképpen a közlekedés területén – utak, autópályák, vasutak, repterek –, amelyek által megvalósítható az összekapcsoltság, nemcsak régióin belül, hanem más országos és globális gazdasági régiókkal egyaránt. Székelyföld hatalmas előnye ugyanakkor földrajzi elhelyezkedésében is rejlik, hiszen majdhogynem az ország közepén helyezkedik el, de ez az elhelyezkedés európai szempontból is előnyösnek mondható. Ez pedig megfelelő infrastruktúrával lehetőséget nyitna számára egy országos, távlatilag pedig egy térségbeli, logisztikai áruelosztó központ szerepében.

Íme, Székelyföld jelenlegi közlekedési infrastruktúrájának helyzete az autópályák, repterek és vasutak szemszögéből. Románia autópálya-hálózatában jelenleg már átadtak és használnak 982 km-t, építés alatt van 431 km, illetve az ország keleti részén (Moldva) tervezés és előkészítés alatt egy hosszabb szakasz, ez esetben az átadás időpontja bizonytalan. A hálózat Hargita és Kovászna megyéket teljes mértékben elkerüli, még Maros megyének is csak az A3-as pályából jut egy hozzátvetőlegesen 40 km-es szakasz. Ami viszont még ennél is nagyobb aggodalomra ad okot, hogy az említett megyékben még tervezet szintjén sem jelennek meg autópályák. A jelenlegi autópálya-térképből kiolvasható, hogy legjobb helyzetben a dél-erdélyi régió van, Észak-Erdély felzárkózóban, de ott is építés alatt vagy a tervezés szintjén jelennek meg szakaszok.<sup>54</sup>

A repterek tekintetében Románia jelen pillanatban 16 utas- és áruszállításra alkalmas reptérrel rendelkezik, de Hargita és Kovászna megye egyértelműen nélkülözi ezeket. Ezt részben ellensúlyozza a Marosvásárhelyen (Târgu Mureș) található Aeroportul Internațional Transilvania (Erdélyi Nemzetközi repülőtér) reptér, amely utasforgalom tekintetében (36 495 utas 2022. január–április időszakban) valamivel a középmezőny alatt helyezkedik el.<sup>55</sup> Hamarosan megnyitják azonban Brassóban Európa egyik legmodernebb repterét, ennek köszönhetően a marosvásárhelyi reptér bekerül a Kolozsvár–Szeben–Brassó-háromszög szorításába, amelynek akár utasvesztési következményei is lehetnek.

Ami a vasúti infrastruktúrát illeti, Románia vasúthálózatát jelenleg kilenc fővonal alkotja, ezek képezik a vasúti szállítás gerincét, és ezekhez csatlakoznak a mellékvonalak is. Erdélyben a következő településeken haladnak át ezek a fő vonalak, amelyek egyben a legfontosabb vasúti csomópontok is: Brassó, Nagyszeben, Arad, Kürtös, Segesvár, Tövis, Székelyföldvár, Kolozsvár, Nagyvárad, Mádéfalva, Déda, Dés, Nagybánya és Szatmárnémeti.<sup>56</sup> Székelyföld szempontjából mindössze egy jelentősebb csomópont jelenik meg Mádéfalva képviselőjében, amelyből következik, hogy a régiót a fő vasúti vonalak is elkerülik.

A közlekedési infrastruktúra fejlesztésére lehetőséget teremtenek a 2021–2027-es periódusra az EU kohéziós alapjai, amelyek jelentős mértékben főleg útvonalak és vasúti hálózatok kiépítését támogatják. Az uniós források operatív programokon keresztül hívhatók le, Romániában a közlekedési infrastruktúra támogatására kijelölt alap

<sup>54</sup> Románia autópályái, lásd: [www.130km.ro/harta.html](http://www.130km.ro/harta.html)

<sup>55</sup> 2m News 2022.

<sup>56</sup> Lásd: <https://web.archive.org/web/20090207182728/www.mt.ro/statistici/feroviar.html#>



a Szállítási Operatív Program<sup>57</sup> keretében pályázható meg fejlesztésekre, ez a Befektetésügyi és Európai Projektek Minisztérium<sup>58</sup> alárendeltségébe tartozik.

A bemutatott adatokból egyértelműen kitűnik, hogy Székelyföld infrastruktúrája nemcsak európai szempontból, de még az átlag romániai helyzethez képest is jelentős lemaradásban van. De miért is fontos az infrastruktúra fejlesztése, és ezáltal az összekapcsoltság megvalósítása? Az infrastrukturális beruházásoknak gazdaságélénkítő hatásuk van. Jelentősen hozzájárulnak a régió GDP-növekedéséhez, de munkahelyteremtő és jövedelemnövelő hatásuk is van, aminek következtében növekedik a kereslet a piacon, ez a pozitív hatás pedig begyűrűzik más gazdasági szektorokba is. Ugyanakkor bizonyos szolgáltatásokat is fellendít, mint amilyenek a tervezőcégek, topográfusok, hatástanulmányt végzők, tanácsadók, pályázatírók stb. Kedvezőtlen gazdasági környezetben, mint amilyen a mostani is, a Covid utóhatásának és az orosz–ukrán háborúnak köszönhetően, két típusú gazdaságpolitikai út áll a döntéshozók előtt: az egyik a szigorításoké (amely sajnos kibontakozóban van), a másik pedig a befektetéseké (főleg infrastrukturális), amely mindig lendületet ad a gazdaságnak. A befektetések több ízben is bizonyították jótékony hatásukat recessziós vagy recesszió közeli állapotokban, erre talán a legjobb példa az egyesült államokbeli nagy infrastrukturális befektetések az 1920-as évek eleji recesszió idején. De ennél sokkal többről van szó. A közlekedési infrastruktúra vonzóvá tesz egy régiót, ugyanakkor megkönnyíti az áru, tőke és munkaerő helyváltoztatását a régión belül és az azt körülvevő térségekkel egyaránt. Ez azonban még mindig nem elég egy áttörő és fenntartható fejlesztés megvalósításához. A válasz a globális vérkeringésbe való bekapcsolódásban keresendő. Az infrastrukturális hálózatok által biztosított összekapcsoltság lehetőséget teremt, de a gazdaság fejlesztéséhez ma már többre van szükség, nevezetesen a helyi és bennszülött gazdasági berendezkedésből való kitörésre. A jelenkor egyik jellemzője, hogy már nem külön-külön vállalatok, hanem ellátási láncok versengenek egymással, amelyek egyre nagyobb földrajzi területeket fednek le, és az ebből kimaradt régiók (akár országok, városok) önmagukban nem képesek hatékonyan felvenni a versenyt. Székelyföld esetében sincs ez másként, ennek gazdasága, ipara, szolgáltató szektorai részesei kell legyenek valamelyik ellátási láncnak/láncoknak, ez biztosítja a nagyobb piaci részesedést is. Nem kizárólag globális láncokról van szó, főleg kezdetben elegendő kisebb erdélyi vagy országos láncokba bekapcsolódni, idővel akár a balkáni vagy a V4-es övezetbe kitermelésben, feldolgozóiparban, élelmiszeriparban, szolgáltatásokban egyaránt. Az egyik leglényegesebb hangsúly a berögzült helyi mentalitásból való kitörésen van. Azonosíthatók ugyan helyi márkák, amelyek kizárólag a régióhoz köthetők főleg az élelmiszeriparban, mint például a Góbé termékek, a Székely Falat vagy akár a Csíki Sör. Ezek azonban, mivel nagyrészt<sup>59</sup> megrekedtek helyi szinten, súlyuk elvész, és nem képesek a régió húzó iparágáivá válni. Ennek értelmében Székelyföld a kitermelés (fa, ásványi kincsek), termesztés (zöldség, gyümölcs), tenyésztés (sertés, baromfi), feldolgozóipar (élelmiszer, textil) területén, amennyiben kapcsolódna (megfelelő infrastruktúra segítségével) országos vagy akár kelet-európai ellátási láncokhoz, megnövekedne jövőbeni biztonsága, érdeképviseletének súlya

<sup>57</sup> Programul Operațional Transport.

<sup>58</sup> Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene.

<sup>59</sup> Kivétel talán a Csíki Sör, amely a magyarországi piacon is fellelhető.



és piaci lefedettsége. Ugyanakkor az összekapcsoltság, a földrajzi előnyök kihasználásával, lehetőséget teremthet egy országos – idővel akár térségbeli – logisztikai központ kiépítéséhez is.<sup>60</sup> A fejlődés érdekében azonban a láncokba (regionális vagy világszintű vérkeringésbe) való bekapcsolódás mellett, mint ahogy ez a tanulmányból kitűnik, elengedhetetlen az ipar fejlesztését, az innovációt, tudást, digitalizációt és big datát prioritásként kezelni.

## Összegzés és következtetések

Székelyföld jelenlegi gazdasági helyzetét elemezve elmondható, hogy Hargita és Kovászna megyék a makrogazdasági mutatók tekintetében erdélyi szinten a sereghajtók táborába tartoznak, a részben ehhez a régióhoz tartozó Maros megye pedig alsó-közép kategóriába sorolható. Az elemzett mutatók a következők: GDP és átlagjövedelem (1. táblázat), külföldi működőtőke-beruházás (FDI), infrastrukturális fejlettség és HDI-index. A tanulmányból az is kitűnik, hogy amennyiben országos szintre terjesztjük az elemzést, az elemzett régió helyzete összehasonlításban jelentősen javul, félperifériás helyzetűnek nevezhető. Benedek József azonban az ország polarizációját vizsgáló tanulmányában felhívja a figyelmet, hogy a helyzet változatlansága esetén Székelyföld a moldvai megyék, azaz a periféria irányába araszol majd a jövőben.<sup>61</sup> Ennek tükrében kijelenthetjük, hogy Székelyföld a gazdasági fejlettség tekintetében egy (európai szinten) félperifériás ország<sup>62</sup> félperifériás régiójaként értelmezhető.

A világgazdaság működési mechanizmusait figyelembe véve fejlesztési irányokat jelöl a jelenlegi tanulmány. A centrum-periféria viszony mechanizmusát elemezve elmondható, hogy a fejlesztés egyik legfontosabb feltétele az iparosítás, a saját ipar kifejlesztése és szinten tartása.<sup>63</sup> Az ipar köré épül ki majd számos szolgáltatás is, mindezek összességében a gazdasági élet fejlődését generálják. Mivel a régió fejlettségi szintje alacsony, ez önerőből nem valósítható meg, ezért a fejlesztésnek részben a külföldi működő tőke (FDI) ellenőrzött befektetésének, részben pedig az endogén (belső) lehetőségek fokozatos, tervszerű és módszeres kiaknázásának kettősségét szükséges ötvöznie. A tanulmány nem tér ki külön rá, de ez az ipar 21. századi szintű kell legyen, amely figyelembe veszi a fenntarthatóságot és a fosszilis energiaforrások jelentős mérséklését. Ennek jelentőségét az energiaválság időszakában nem szükséges részletezni. A *második irány* összetettebb, és több alkotóeleme van. Az egyik az infrastrukturális fejlesztés, amely egyrészt a külföldi tőke számára is vonzó „talaj”, másrészt a belső fejlesztések megvalósítását is segíti. Az ilyen típusú befektetéseknek mindig gazdaságserkentő hatásuk van, ami a kivitelező cégek, vállalatok mellett számos más, kapcsolódó szolgáltatási ágazatra is pozitív hatással van (ezt számos gyakorlati példa is igazolja). Ezáltal teremthető meg a keret az összekapcsoltság megvalósítására. Globális gondolkodást szükséges elsajátítani a lokális érdekek érvényre juttatása érdekében.

<sup>60</sup> KOC SIS 2022.

<sup>61</sup> BENEDEK 2016.

<sup>62</sup> Globális nézőpontból Kelet-Közép-Európa, amelybe Románia is beletartozik, félperifériás ország.

<sup>63</sup> Pl. kitermelőipar, élelmiszeripar, textilipar.



Bár belső regionális fejlesztésről beszélünk, a szemléletet, nézőpontot és gondolkodást világszintűre kell kiterjeszteni. Ez az előfeltétele annak, hogy a régió bekerüljön a világ-gazdaság vérkeringésébe, ami az ellátási láncokhoz való kapcsolódás által valósul meg. Az infrastruktúra anyagi formát önt és keretet biztosít, az összekapcsoltság megvalósítása pedig a szellemi tőke megfelelő felhasználásának eredménye. A globális ellátási láncokba, nélkülözhetetlen láncszemként való bekapcsolódás és a régió kívüli külső (országos vagy akár országon kívüli) piacok lefedése eredményezik az áttörő gazdasági fejlődést és ezáltal növelik a politikai érdekérvényesítés esélyeit is. Az ellátási láncok és piacok akár a hagyományokon alapuló politikai szövetségeket is felülírják, ezt gyakorlati példák is alátámasztják.<sup>64</sup> Az összekapcsoltságban egy másik lehetőség is rejlik, hiszen Székelyföld földrajzi elhelyezkedésének köszönhetően egy országos (vagy akár térségbeli) logisztikai áruelosztó központ szerepét is betöltheti a középtávú jövőben.

Egyértelműen összefügg az eddig leírtakkal a nagy adattömeg (big data), a tudás és innováció egymástól elválaszthatatlan elemei, amelyek egy csoportba tartoznak és egyben a *harmadik irányt* képviselik. Ha a kőolaj volt a 20. század kizárólagos üzemanyaga, akkor a 21. században e mellé csatlakozik az adat. Az információért vívott háború a napi rutin része lett. Ez pedig összefüggésben van az emberi tényezővel, ennek tudásszintjével és innováló képességével. A centrum-periféria viszony is egyértelműsíti, hogy ott, ahol nagy mennyiségű adatbegyűjtés folyik, illetve ezek megfelelő értelmezése és felhasználása, abban a térségben jelenik meg az innováció, és ahol az innováció megjelenik, ott figyelhető meg valós gazdasági fejlődés. Ebbe a kategóriába tartozó régiók, országok globális érdekérvényesítése a meghatározó, ők képviselik a centrum táborát.<sup>65</sup> Ez az emberi erőforrás folyamatos fejlesztésével, tanításával, képzésével, átképzésével valósítható meg, amelyekre az EU-s források is jelentős támogatást biztosítanak.<sup>66</sup>

Vitathatatlan Székelyföld természeti szépsége, ezért már-már közhelyként emlegetik a turizmusban rejlő lehetőségeket. Bár meglátásomban a turizmusnak közel sincs olyan súlya, mint az iparnak és innovációnak, ennek jelentőségét nem hagyhatjuk figyelmen kívül. A turizmus azonban csak akkor törhet ki középszerűségéből, amennyiben összekapcsolódik a tanulmányban bemutatott módon a kulturális és kreatív iparágakkal, ez lehet a *negyedik irány*.

A bemutatott irányokat nem vagy-vagy módon kell értelmezni, ezek egyidejűleg megtett intézkedéscsomagként foghatók fel, amelyeknek közös eredője a fejlődés és növekedés irányába mozdítják el Székelyföld gazdaságát a jövőben.<sup>67</sup>

A támogatási források tekintetében ugyanakkor az uniós és a romániai források mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül a magyar kormány által biztosított forrásokat, amelyeket a Pro Economica Alapítvány segít lebonyolítani. Ennek előzménye, hogy 2016-ban kidolgozták a Kós Károly tervet, amely Románia jól meghatározott régióira<sup>68</sup> fogalmaz meg fejlesztési prioritásokat. A gazdaságfejlesztő program főleg a mezőgazdaság, fa- és erdőgazdálkodás, a turizmus és a piaci versenyképesség fejlesztése terén

<sup>64</sup> Lásd EU–kínai megállapodás.

<sup>65</sup> Jelenleg a gazdaságilag legfejlettebb országok.

<sup>66</sup> A 2. táblázatban ez nyomon követhető.

<sup>67</sup> Kocsis 2022.

<sup>68</sup> Köztük a Székelyföldi régióra is.



biztosít támogatási forrásokat. Az elmúlt évek legmeghatározóbb pályázati kiírásai a következők:

- mezőgazdasági termeléshez és mezőgazdasági termékek feldolgozásához kapcsolódó beruházások támogatása. NB-02-2020/2020-I pályázat;
- mezőgazdasági termékek feldolgozásához kapcsolódó induló regionális beruházások támogatása. NB-01-2020/2020-I pályázati felhívás;
- szálláshely fejlesztése és létesítése. SZ-01/2019-I pályázati felhívás;
- mezőgazdasági erőgépek és kapcsolható eszközök, mezőgazdasági tevékenységekhez szükséges felszerelések, rendszerek, ültetvények telepítése és korszerűsítése, valamint tenyészállatok beszerzésének támogatása, Hargita, Kovászna és Maros megye területén (úgy természetes, mint jogi személyeknek külön-külön jelent meg pályázati felhívás). M-06/2019-I és M-05/2019-I pályázati felhívások.<sup>69</sup>

A nevelési, oktatási, tankönyv- és taneszköz-támogatás tekintetében kiemelkedő fontosságú a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. által, a Magyar Miniszterelnökség Nemzetpolitikai Államtitkársága megbízásából meghirdetett „Szülőföldön magyarul” című támogatási programja.

Az alábbi, 2. táblázatban összegzésként nyomon követhetők azon hiányosságok, amelyek jelentős hatással vannak Székelyföld gazdasági helyzetére és azon támogatási források, amelyek megoldást jelenthetnek az azonosított problémákra.

2. táblázat: Székelyföldi hiányosságok és ezek EU-s, romániai és magyarországi támogatási lehetőségei

Sorsz.	Hiányosság/problematika	Támogatási lehetőség
1.	Ipar alulfejlettsége, termelékenység	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetitivitás Operatív Program (POC) 4.1.1 és intézkedése (2014–2020-as időszakra)</li> <li>- Intelligens Növekedés, Digitalizáció és Pénzügyi Eszközök Operatív Program (2021–2027-es időszakra)</li> <li>- Regionális Operatív Program kiírásai a jelenlegi költségvetési időszakra</li> <li>- Start Up Nation állami támogatás (de minimis)</li> <li>- Mikroipari állami támogatások (de minimis)</li> </ul>
2.	K+F és innováció hiánya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intelligens Növekedés, Digitalizáció és Pénzügyi Eszközök Operatív Program (2021–2027-es időszakra)</li> <li>- Regionális Operatív Program kiírásai a jelenlegi költségvetési időszakra</li> </ul>
3.	Gyenge közlekedési infrastruktúra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Szállítás Operatív Program (Programul Operațional Transport, POT) által biztosított vissza nem térítendő támogatások</li> </ul>

<sup>69</sup> Pro Economica Alapítvány korábbi pályázatok, lásd: [www.proeconomicaalapitvany.ro/korabbi-palyazatok](http://www.proeconomicaalapitvany.ro/korabbi-palyazatok)





Sorsz.	Hiányosság/problematika	Támogatási lehetőség
4.	Szakoktatás hiánya (ide értve a taneszközök hiányosságait is)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oktatási és Foglalkoztatási Operatív Program (Programul Operațional Educație și Ocupare) támogatási lehetőségei</li> <li>- Magyar Kormány támogatása (lebonyolító BGA Zrt.): „Szülőföldön magyarul” támogatási program</li> </ul>
5.	A turisztika nem megfelelő kiaknázása és kreatív iparágak nem megfelelő hasznosítása	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionális Operatív Program kiírásai a jelenlegi költségvetési időszakra</li> <li>- Nemzeti Vidékfejlesztési Program (Programul Național pentru Dezvoltare Rurală, PNDR): <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6.2. alintézkedés (submăsură): Nem mezőgazdasági aktivitások létrehozásának támogatása</li> <li>- 6.4. alintézkedés (submăsură) Nem mezőgazdasági aktivitások fejlesztésének támogatása</li> </ul> </li> <li>- Magyar Kormány támogatása (lebonyolító Pro Economica Alapítvány): Szálláshely fejlesztése és létesítése, SZ-01/2019-I pályázati felhívás</li> </ul>
6.	Modern mezőgazdasági technológiák hiánya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nemzeti Vidékfejlesztési Program (Programul Național pentru Dezvoltare Rurală, PNDR): <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4.1. Mezőgazdasági megmunkálások támogatása</li> <li>- 4.2. Mezőgazdasági termékek feldolgozása</li> <li>- 6.1. Fiatal farmerek támogatása</li> <li>- 6.3. Kis farmok fejlesztésének támogatása</li> <li>- 9.1. Mezőgazdasági termeléssel foglalkozó csoportok támogatása</li> </ul> </li> <li>- Magyar Kormány támogatásai (lebonyolító Pro Economica Alapítvány): NB-02-2020/2020-I, NB-01-2020/2020-I, M-06/2019-I és M-05/2019-I pályázati felhívások mezőgazdasági tevékenységek támogatására (a kiírások pontos megnevezései fentebb a táblázat előtti szövegben található)</li> </ul>

Forrás: a szerző szerkesztése

## Irodalomjegyzék

- ARTNER Annamária (2014): *Tőke, munka és válság a globalizáció korában*. Budapest: Akadémiai.
- BARNA Gergő – KAPITÁNY Balázs (2018): 2017-ben Erdély hét megyéjében haladta meg a GDP növekedése az országos átlagot. *Erdélystat.ro*, 2018. december 6. Online: <http://statistikak.erdelystat.ro/cikkek/2017-ben-erdely-het-megyejeben-haladta-meg-a-gdp-novedekese-az-oroszagos-atlagot-2/10>
- BENEDEK József (2016): Területi polarizáció és periferializáció Romániában, székelyföldi perspektívából. *Magyar Kisebbség*, 21(1), 77–98. Online: [http://epa.niif.hu/02100/02169/00051/pdf/EPA02169\\_magyar\\_kisebbsseg\\_2016\\_1\\_077-098.pdf](http://epa.niif.hu/02100/02169/00051/pdf/EPA02169_magyar_kisebbsseg_2016_1_077-098.pdf)



- CIRIPERU, Dana (2020): Harta investițiilor străine în 2019: ce companii au pariat pe România și ce lipsește. *Business Magazin*, 2020. november 28. Online: [www.businessmagazin.ro/analize/harta-investitiilor-straine-in-2019-ce-companii-au-pariat-pe-romania-19755122](http://www.businessmagazin.ro/analize/harta-investitiilor-straine-in-2019-ce-companii-au-pariat-pe-romania-19755122)
- CSÍKI Ottó (2020): Az ipari tevékenység Romániában és Erdélyben. *Erdélystat.ro*, 2020. március 5. Online: <http://statisztikak.erdelystat.ro/cikkek/az-ipari-tevenyseg-romaniaban-es-erdelyben/45>
- CSIZMADIA Norbert (2016): *Geopillanat – A 21. század megismerésének térképe*. Budapest: L'Harmattan.
- Európai Befektetések és Projektek Minisztériumának Hivatalos Portálja (2022): A Kompetitivitás Operatív Program (POC 4.1.1), Online: <https://mfe.gov.ro/programe/>
- Európai Befektetések és Projektek Minisztériumának Hivatalos Portálja (2022): Operatív Programok, Online: <https://mfe.gov.ro/programe/>
- Erdélystat (2021): *2020-ban Erdély hat megyéjében csökkent átlag alatt a GDP*. 2021. június 7. Online: <http://statisztikak.erdelystat.ro/cikkek/2020-ban-erdely-hat-megyeben-csokkent-atlag-alatt-a-gdp/81>
- Exclusiv – Aeroportul Maramureș, numărul de pasageri în primele 4 luni ale anului 2022 și locul în ierarhia națională. *2m News*, 2022. június 2. Online: <https://2m-news.ro/exclusiv-aeroportul-maramures-numarul-de-pasageri-in-primele-4-luni-ale-anului-2022-si-locul-in-ierarhia-nationala/>
- ILLÉS B. Csaba – GARCIA, Marian – LEHOTA József – POOLE, Nigel – SKINNER, Claire (2003): Az értéklánc és ellátási lánc benchmarkingja az Egyesült Királyság és Magyarország friss zöldség-gyümölcs import piacán. *Gazdálkodás*, 47(1), 52–60. Online: <https://ageconsearch.umn.edu/record/225947/>
- KHANNA, Parag – KHANNA, Ayesha (2012): *Hybrid Reality: Thriving in the Emerging Human-Technology Civilization*. New York: TED Conferences.
- KHANNA, Parag (2017): *Konnektográfia*. Budapest: HVG Könyvek.
- KOC SIS Lóránt Zs. (2022): Global Economic Mechanisms and Szeklerland. *Köz-Gazdaság*, 17(2), 181–202. Online: <https://doi.org/10.14267/RETP2022.02.09>
- KOPÁTSY Sándor (2021): *Új közgazdaságtan. A minőség társadalma*. Budapest: Pallas Athéné.
- Kulturális és kreatív iparágak az EU-ban. *Európa Pont*, 2016. november 4. Online: [https://europapont.blog.hu/2016/11/04/kulturalis\\_es\\_kreativ\\_ipar](https://europapont.blog.hu/2016/11/04/kulturalis_es_kreativ_ipar)
- SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS William D. (2012): *Közgazdaságtan*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597814>
- WALLERSTEIN, Immanuel (2010): *Bevezetés a világregndszer-elméletbe*. Budapest: L'Harmattan.



Seidner Márton<sup>1</sup>

# A V4-ek gazdasági és politikai kapcsolata Izraellel – a szavazati magatartás az ENSZ Közgyűlésben a V4-ek és Izrael viszonyrendszerében

## The V4's Economic and Political Relations with Israel – Voting Behaviour in the UN General Assembly in the Context of the V4's Relations with Israel

*Kutatásomban a visegrádi csoport (visegrádi együttműködés, visegrádi országok, visegrádi négyek, V4) szavazati irányultságát vizsgálom az elmúlt tíz év távlatában, az Izraellel kapcsolatos Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Közgyűlés határozatai alapján. A Közgyűlés 2012 és 2022 között 870 db határozatról szavazott. E határozatok esetében vizsgáltam a szavazati magatartást. Egy átfogó bevezető keretén belül ismertetem a visegrádi együttműködés történetét, alapjait és fontosabb mérföldköveit. Ahhoz, hogy a visegrádi együttműködés kialakulását, vizsgálatának módszertanát és az egyéni kutatás eredményét értelmezni lehessen, szükségesnek tartom, hogy bemutassam Izrael és a V4-ek közötti gazdasági kapcsolatok alakulását, ismertessem röviden Izrael nemzeti és diaszpórát érintő külpolitikai érdekeit. Kutatásomban azt vizsgálom, hogy Izrael külpolitikai törekvései mennyiben sikeresek a visegrádi együttműködéssel való kapcsolatok kialakításában. Az izraeli–V4 gazdasági kapcsolatok felértékelődése mennyiben járult hozzá a V4-ek Izraelt támogató hozzáállásának kialakításához. A kutatás vizsgálatának eredményeként bemutatom a visegrádi együttműködés szavazati mechanizmusát az ENSZ Közgyűlésben, megvizsgálva, hogy melyik ország szavaz az Európai Unió (EU) vagy az izraeli álláspont mellett, vagy ellen.*

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, e-mail: [seidner.marton@uni-nke.hu](mailto:seidner.marton@uni-nke.hu)

**Kulcsszavak:** visegrádi együttműködés, integráció, ENSZ Közgyűlés, Izrael, Európai Unió, differenciált szavazati mechanizmus

*In my research, I examine the voting behaviour of the Visegrad Group (Visegrad Cooperation, Visegrad countries, Visegrad Four, V4) over the past ten years, based on United Nations (UN) General Assembly resolutions on Israel. The General Assembly voted on 870 resolutions between 2012 and 2022. For these resolutions, I examined the countries voting behaviour. In the framework of a comprehensive introduction, I present the history, foundations and major milestones of the Visegrad Cooperation. In order to interpret the development of the Visegrad Cooperation, the methodology of its study and the results of the individual research, I consider it necessary to present the development of economic relations between Israel and the V4, to briefly describe Israel's national and diaspora foreign policy interests. The research aims to find the answer, whether Israel's foreign policy efforts have been successful in building relations with the Visegrad Cooperation. To what extent the upgrading of Israeli-V4 economic relations has contributed to the development of a pro-Israel attitude in the V4. As a result of this research, I will present the voting mechanism of the Visegrad Cooperation in the UN General Assembly, examining which countries vote for or against the European Union (EU) or the Israeli position.*

**Keywords:** Visegrad Cooperation, integration, UN General Assembly, Israel, European Union, differentiated voting mechanism

## Bevezetés

Az Oroszország és Ukrajna közötti háború a visegrádi együttműködést alapjaiban változtatta meg, ugyanakkor a V4 regionális együttműködést továbbra sem érdemes temetni. A kutatás célja bemutatni, hogy az ENSZ Közgyűlés 2012 és 2021 közötti Izraellel kapcsolatos határozatai esetében a V4-ek milyen szavazati attitűddel rendelkeztek. Az országok szavazatai jelentősen befolyásolhatják Izrael elfogadottságát a nemzetközi politikában. A kutatás célja azt a hipotézist bizonyítani, hogy Izrael a kelet-közép-európai régió államaival gazdasági alapú együttműködés mentén szeretné a politikai és diplomáciai kapcsolatokat elmélyíteni és megerősíteni. E feltételezést hivatott alátámasztani az ENSZ Közgyűlés Izraellel kapcsolatos határozatainak vizsgálata is. A kutatás arra is választ ad, hogy a visegrádi együttműködés szavazati mechanizmusa mennyire követi és támasztja alá a gazdasági kapcsolatok alakulását. A kutatás rávilágít arra is, hogy Izrael milyen potenciált lát a visegrádi együttműködést átfogó, kelet-közép-európai térséggel való kapcsolatának alakításában és hogy mivel magyarázható Izrael kiemelt fókusza az említett területet tekintve. A visegrádi együttműködés országai Barry Buzan és Ole Wæver rendszerezése szerint az EU–Európa regionális biztonsági komplexumba tartoznak. Az általuk létrehozott regionális biztonsági komplexumokra vonatkozó teória azt mondja ki, hogy egy regionális biztonsági komplexumba azon államok tartoznak, amelyek között szoros kapcsolat áll fenn, akár a biztonság fokozódásának vagy erodálásának köszönhetően – ezért elválaszthatatlanok egymástól, hiszen a biztonsággal kapcsolatos politikai, katonai, gazdasági, társadalmi vagy környezeti faktorokat nem



lehet a nemzetközi rendszerben külön értelmezni.<sup>2</sup> Buzan és Wæver regionális biztonsági komplexum teóriáját rá lehet vetíteni a visegrádi együttműködés országaira is, mert földrajzilag, politikailag és gazdaságilag nagyon hasonló régióról beszélünk. A regionális hasonlóságok mellett szintén érdemes kiemelni a különbözőségeket is, mint például a V4-ek differenciált biztonságiasítási folyamatai.

A visegrádi együttműködés országainak biztonságiasítása nemcsak önmagában a mag-európai biztonságiasítási folyamatoktól tér el, hanem a V4-országok biztonságiasításában is vannak különbségek. A hidegháború tükrében az EU–Európa regionális biztonsági komplexum biztonságiasítási folyamatai túlnyomó részt arról szóltak, hogy a nagyhatalmakkal szemben miként biztonságiasíthatók más államok. Az enyhülés és elrettentés politikája jelentős szerepet kapott, és a hidegháború utáni időszakban az EU-tagállamok biztonságiasítása inkább az integrációs folyamatokhoz volt köthető. Buzan és Wæver szerint a biztonságiasítási folyamatokat tekintve Európa jövőjétől való félelem könnyedén Európa végét is jelentheti, ha a régió töredezettsége ismét teret nyer, és megjelennek a nagyhatalmi egyensúlyok.<sup>3</sup>

Alapvető különbségek rajzolódnak ki Kelet-Közép-Európa és Nyugat-Európa között. Kelet-Közép-Európában helyi biztonsági kérdések merültek fel, akár a kisebbségeket tekintve, akár történelmi vagy földrajzi megközelítésben vizsgálva. A nyugat-európai biztonsági dilemma pont az integrációból fakad. A félelem az integrációtól, ugyanakkor a félelem a töredezettségtől is jelen van. Alapvetően a kelet-közép-európai államok is hasonlóan vélekednek, emellé még párosul a nemzeti identitás és függetlenség feladásának kérdése, illetve a szuverenitás kérdése. Ezek a félelmek akarva-akaratlanul a történelmi gyökerek miatt jelen vannak a kelet-közép-európai régióban.

Lengyelország szemben áll Oroszországgal, és nem lehet figyelmen kívül hagyni a V4-ek kialakult kapcsolatrendszerét az Európai Unióval. A jelenlegi orosz–ukrán háború és a V4-ek kapcsolatának átrendeződése azt a kérdést is felveti, hogy a Buzan és Wæver által körbehatárolt EU–Európa regionális biztonsági komplexumból ki lehetne-e emelni a kelet-közép-európai régiót, és önmagában, egy szubkomplexumként lenne célszerű vizsgálni.<sup>4</sup>

A kelet-közép-európai régió szubkomplexumként való értelmezéséhez szükséges felállítani egy biztonságpolitikát érintő keretrendszert. A visegrádi együttműködés országainak biztonságpercepcióját illetően kirajzolódnak látszik, hogy az országok miket tekintenek fenyegetésnek, biztonságpercepciójuk szerint miként alakítják bel- és külpolitikájukat. Ebből az következik, hogy az adott állam percepciója hatással van a biztonságpolitika alakulására.<sup>5</sup> A visegrádi együttműködés esetében is célszerű ezeket a törekvéseket listázni és összehangolni, ha nem is egységesíteni, de egy bizonyos koherenciát szükséges implementálni annak érdekében, hogy fenntartható együttműködésről beszélhessünk.

A vizsgált régió biztonságpercepciójának sarokpontjai a biztonsági fenyegetések, külkapcsolatok más régiókkal és a transzatlanti kapcsolatok kiemelt szerepe. Közös

<sup>2</sup> BUZAN–WÆVER–WILDE 1998: 1–20.

<sup>3</sup> BUZAN–WÆVER 2003: 352–353.

<sup>4</sup> BUZAN–WÆVER 2003: 366–367.

<sup>5</sup> BALOGH 2013: 4.



pontként jelenik meg az energiabiztonság.<sup>6</sup> Szlovákia inkább az új típusú biztonsági fenyegetéseket<sup>7</sup> jelölte meg prioritásként. Magyarország a fókusz szintén az új típusú biztonsági fenyegetésekre helyezte, de a többi országgal ellentétben a pénzügyi és gazdasági biztonság szintén prioritást élvez. Régiók és külkapcsolatok szempontból Lengyelország legnagyobb fenyegetése Oroszország, ezért a hadi, gazdasági és vélhetően a társadalmi szinteken is érezhető, hogy biztonságpolitikailag milyen irányt képvisel az ország. Csehország számára a keleti szomszédság és a Nyugat-Balkán van fókuszban, ez még inkább igaz Szlovákiára. Magyarország kiemelt külpolitikai törekvésként kezeli a határon túli magyar közösségek érdekeit és védelmét, ezenfelül a Nemzeti Biztonsági Stratégia<sup>8</sup> a keleti és déli szomszédság, a nyugat-balkáni kapcsolatok fontosságát is nemzeti prioritásként fogalmazza meg.<sup>9</sup> A transzatlanti kapcsolatok jelentősége megkérdőjelezhetetlen, kiemelendő, hogy Magyarország és Lengyelország számára az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO-)<sup>10</sup> tagság létfontosságú. Magyarország kifejti védelmi felelősségét is, illetve kiemeli a kulturális sokszínűség és a globális felelősség irányát is.<sup>11</sup>

Ehhez az elképzeléshez hozzá lehet fűzni a kutatás izraeli külpolitikai irányait is, hiszen a gazdasági alapokon való politikai és diplomáciai kapcsolatok megerősítése a visegrádi együttműködéssel szintén hozzájárulhat a régió szubkomplexumként való értelmezéséhez. Az országok biztonságpercepciója egységesnek mondható, globalista, regionalista, új típusú fenyegetések és a gazdasági és pénzügyi biztonság koordináta-rendszerében mozognak. Eltérő prioritással, de hasonló elvek mentén alakítják biztonságpolitikájukat. Kifejezetten egységesnek mondható a keleti és déli szomszédság kérdésköre, a gazdasági és energiabiztonság is. A kutatás eredményei arra is rávilágítanak, hogy a V4-ek hasonló biztonságpercepciójának köszönhetően kiemelten kezelik az Izraellel folytatott gazdasági kapcsolataik alakítását, ami jelentős mértékben a hadiipari fejlesztésekben és együttműködésekben manifesztálódik. A V4-ek Izraellel és a közel-keleti régióval folytatott diverzifikált gazdasági kapcsolataik elősegítik a gazdaságbiztonság megvalósítását.<sup>12</sup>

A V4-ek regionális együttműködésként létrejövő, napjainkban és a jövőben is kulcsfontosságú közösség. Bizonyos esetekben azonos értékek és érdekek mentén alakítják politikájukat. A négy ország nem tudja minden esetben a közös álláspontot képviselni, a szakpolitikákban a nemzeti érdek érvényesítése szintűgy megjelenik. A rendszerváltozást követő időszakban a V4-országok azon az állásponton voltak, hogy a demokratikus átmenet, a közös történelem és földrajzi elhelyezkedés mentén működnek majd együtt.<sup>13</sup> Ezen indítatások mentén a visegrádi együttműködés a kezdetekben a regionális kapcsolatok kialakítására helyezte a hangsúlyt. Felmerül a kérdés, mi a fontosabb a regionális együttműködés számára? A nemzeti érdek képviselője, vagy az együttműködés

<sup>6</sup> BALOGH 2013: 21.

<sup>7</sup> Új típusú biztonsági fenyegetés az energiabiztonság, a kiberbiztonság és a migráció.

<sup>8</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

<sup>9</sup> BALOGH 2013: 20–24.

<sup>10</sup> North Atlantic Treaty Organization.

<sup>11</sup> BALOGH 2013: 22.

<sup>12</sup> BALOGH 2013: 3–20.

<sup>13</sup> TELÒ 2007: 141–172.





célja olyan közös stratégiák megfogalmazása, amelyeket egyhangú álláspontként lehet képviselni például az EU-ban vagy akár az ENSZ-ben.

A V4-országoknak a politikai és gazdasági kapcsolataik megerősítése a Mashrek régióval<sup>14</sup> az új európai rend kulcsa lehet.<sup>15</sup> E jól működő kapcsolat segíthet a közeljövőt érintő migrációs hullámok megfékezésében.<sup>16</sup> Izraellel és Egyiptommal való biztonságpolitikai együttműködések nagymértékben járulnának hozzá a V4-ek biztonságpolitikai stabilitásához.<sup>17</sup>

Általánosságban elmondható, hogy a Mashrek régió korábban nem volt frekvenciát kereskedelmi régió a V4-ek számára.<sup>18</sup> A migrációs válság és a régió törékenysége arra kényszerítette a V4-országokat, hogy elmélyítsék kapcsolatukat a Mashrek régióval. A biztonság és a gazdaság területén való együttműködés rendkívül értékes. Az 1990-es években a V4-országok úgy döntöttek, hogy erős kötelezettségeket és kapcsolatokat tartanak fenn, elsősorban a nyugati világgal.<sup>19</sup> A visegrádi együttműködés gazdasági kapcsolatainak alakításában már nemcsak a Nyugattal való gazdasági kapcsolat kiépítése kell hogy prioritás legyen, hanem együttesen a nyugattal és a Mashrek régióval folytatott, diverzifikált<sup>20</sup> kereskedelmi kapcsolatok lehetnek a megoldásai, például a migrációs válságok és nehézségek leküzdésének.<sup>21</sup> A világ és a nemzetközi politika folyamatos és radikális változásai miatt kirajzolódni látszik, hogy a nyugati országoktól való gazdasági függés már nem egyedüli módja a nemzetközi politika művelésének. A gazdasági, szociális, politikai és kulturális kapcsolatok kialakulásának teret kell adni. A Visegrádi Együttműködés külkereskedelmi kapcsolatainak felértékelődése a 2009-es gazdasági világválságot követően jelentős mértékben hozzájárult a V4-ek gazdasági szerepének átalakulásához.<sup>22</sup> Az államoknak az egyensúly megteremtésére kell törekedniük, és a többpólusú beállítottságnak azt kell jelentenie, hogy a hagyományos nyugati politikai berendezkedés mellett létezik egy regionális közös politikai és gazdasági stratégia, amely kapcsolódási pontokat keres olyan államokkal, amelyekkel diverzifikált<sup>23</sup> kapcsolatrendszer jöhet létre.<sup>24</sup> Egy regionális közös politikai és gazdasági erő megléte esetén könnyebben lehet a változó világunkban megjelenő új kihívásokat leküzdni, vagy

<sup>14</sup> A Mashrek régió az arab világ keleti része, Nyugat-Ázsiában és Észak-Afrika keleti részén található. A területhez tartozik Bahrein, Egyiptom, Irak, Jordánia, Kuvait, Libanon, Omán, Palesztina, Katar, Szaúd-Arábia, Szudán, Szíria, az Egyesült Arab Emírségek és Jemen arab államok területei, azonban nem képezik részét az olyan nem arab államok, mint Szomália, Dzsibuti vagy a Comore-szigetek.

<sup>15</sup> Az EU 2016-os Globális Stratégiájával összhangban fokozott figyelmet kell tanúsítani a Mediterráneumra és az észak-afrikai régióra A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy 2016.

<sup>16</sup> ECONOMIDES–SPERLING 2017: 82–122.

<sup>17</sup> GOREN 2020.

<sup>18</sup> TÖRŐ–BUTLER–GRÜBER 2014.

<sup>19</sup> CSIKI–TÁLAS–VARGA 2014.

<sup>20</sup> Nem kizárólagosan a transzatlanti kapcsolatok kerülnek előtérbe, hanem a világ más régiói is szerephez jutnak (pl. a nyugati és a közel-keleti gazdasági kapcsolatok egyidejű megjelenése).

<sup>21</sup> DÖRING 2019.

<sup>22</sup> DÖRING 2019: 487.

<sup>23</sup> A transzatlanti vagy nyugati gazdasági kapcsolatok kiegészülnek a Mashrek régióval folytatott gazdasági kapcsolatokkal.

<sup>24</sup> DÖRING 2019.



az esetlegesen a jövőben jelentkező fenyegetésekkel szemben sokkal hatékonyabban és célzottabban lehet fellépni.<sup>25</sup>

A kutatás eredményeinek könnyebb értelmezéséhez szükséges bemutatni a visegrádi együttműködés történetét, a V4-ek kapcsolatát Izraellel, és emellett szükséges ismertetni Izrael V4-ekre vetített külpolitikáját Benjamin Netanyahu miniszterelnök kormányzása alatt, kiemelten 2019 és 2021 között.

## A visegrádi együttműködés története

A rendszerváltozás idején a három ország (Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország) összefogásának és szorosabb együttműködésének lehetősége az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEE) párizsi találkozásán körvonalazódott. A rendszerváltozást követve a három ország miniszterelnöke egyeztetési felületet szerettek volna létrehozni. Akkoriban az érintett felek nem egy erősen strukturált és hierarchikus együttműködés kialakításában hittek, inkább egy kötetlenebb, kevésbé kontrollált összefogás létrehozása volt a cél. 1991. február 15-én Václav Havel, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság köztársasági elnöke, Antall József magyar miniszterelnök és Lech Wałęsa lengyel államfő részvételével megalakult a visegrádi együttműködés. Az érintett országoknak legjelentősebb célkitűzése az volt, hogy a rendszerváltozással az állami függetlenség, a demokrácia helyreállítása, a totalitárius rendszer társadalmi, gazdasági és szellemi megjelenési formáinak a felszámolása, a jogállam kiépítése és az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása mellett egy európai biztonsági rendszerbe való integrálódás valósulhasson meg.<sup>26</sup>

Emellett Magyarország szeretne volna rendezni a határon túli kisebbségek helyzetét is, és többek között erre a nemzetpolitikai törekvésre építette fel a visegrádi regionális együttműködés rendszerét. 1991. év végére világossá vált, hogy a visegrádi együttműködés célja a nyugati integráció. Ennek tükrében az együttműködés azt tűzte ki célul, hogy belátható időn belül a NATO- és az EU-csatlakozás is elérhető közelségbe kerüljön. A nyugati integráció magában foglalta a gazdasági alapokon való együttműködés megjelenését is. Csehország függetlenedését követően a visegrádi együttműködés cseh ága némileg passzívabb időszakba lépett, mondván, hogy az ország számos fejlett területtel rendelkezik és a V4-együttműködés ennek tükrében kevésbé jelent perspektívát Csehország számára.<sup>27</sup>

A Szovjetunió felbomlása után a függetlenné vált országok biztonságpolitikai szempontból stabilabbak voltak, ugyanakkor több nyugat-európai ország kevésbé támogatta a nyitást és a bővítés lehetőségét. A Central European Free Trade Agreement (CEFTA)<sup>28</sup> létrejöttével a Szovjetunió felbomlását követően a gazdasági kapcsolatok átalakultak, és szükségesnek látszott a visegrádi országok közötti gazdasági együttműködés felvirágoztatása is. A megállapodás célja az volt, hogy egymás irányába gazdasági engedményeket

<sup>25</sup> SPERLING–WEBBER 2019.

<sup>26</sup> Lásd: [www.visegradgroup.eu/tortenelem](http://www.visegradgroup.eu/tortenelem)

<sup>27</sup> BOROS 2003.

<sup>28</sup> Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás.



tegyenek. Az 1990-es évek végén Csehországban és Szlovákiában a kormányváltásoknak köszönhetően olyan politikai hatalmak vették át az országok irányítását, amelyek a korábbi szkeptikus állásponttal ellentétesen a kooperációban, a liberális demokrácia terjesztésében és az integrációban láttak perspektívát.<sup>29</sup> Ekkorra a V4-ek nyilatkozatba foglalták a működési mechanizmusukat, írásba foglalták elképzeléseiket az integráció jövőjét illetően és ezek mellett létrehozták a rotációs elnökség rendszerét is.

A visegrádi együttműködés nem egy intézményesült együttműködés, az egyetlen intézményi struktúrát, a Nemzetközi Visegrádi Alapot szintén ekkor hozták létre. A visegrádi együttműködés EU-integrációjával kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a csatlakozásról az országok külön-külön folytattak tárgyalásokat. Az akkori belpolitikai helyzetnek köszönhetően (magyarországi parlamenti választások) Lengyelországgal és Szlovákiával is viharos időszakot élt meg Magyarország. A magyar Parlament ekkor fogadta el a státusztörvényt, ami a határon túli magyarok számára kedvezményeket biztosított, ráadásul Magyarország a differenciált integráció mellett tette le a voksát, ami közvetetten gyakorlatilag Lengyelország fejlettségére utalt. Az akkori magyar álláspont szerint az integrációval nem volt szükséges megvárni, hogy mind a négy ország azonos fejlettségi szinten legyen. Miután a visegrádi országok elnyerték EU- és NATO-tagságukat, kölcsönös célként a schengeni övezetbe való integrációt tűzték ki célul. Ennek elérése érdekében összehangolt fellépéssel és együttműködéssel a V4-eknek 2007-re sikerült csatlakozni Schengenhez.<sup>30</sup>

## A Visegrádi Együttműködés országainak kapcsolata Izraellel

Izrael külpolitikáját jelentős mértékben meghatározza az ország különleges státusza. Izrael az egyetlen zsidó állam, amelynek vannak nemzeti érdekei és céljai, ugyanakkor külpolitikáját tekintve nagyon komplex államról van szó. Az izraeli külpolitika iránya jelentős mértékben függ a zsidó állam létrejöttétől, illetve a zsidóság történetétől. Ezeknek köszönhetően a diaszpórát érintő kérdések szerves részét képezik a mindenkori izraeli külpolitikának. A nemzeti érdekek megkövetelik, hogy az állam kiemelt fókusszal kezelje a túlélés, katonai, illetve a gazdasági biztonság, a szövetségeseikkel való kapcsolatok és a terrorizmus kérdéseit. Mindezek mellett globális küzdelmet is folytat az antiszemitizmus felszámolásáért, amivel a diaszpórában élők fizikai és szellemi

<sup>29</sup> A visegrádi együttműködés létrejöttékor hiába voltak az országoknak olyan ambícióik, amelyek a Nyugathoz való csatlakozást elősegítenék, tapasztalatlanok voltak a valós, nem felülről irányított államközi együttműködésekben. A Szovjetunió szétesését követően a demokratizálódás folyamatához az is hozzátartozott, hogy egy központosított vezetés nélkül alakítsanak ki bilaterális vagy multilaterális együttműködéseket. 1998-ban, cseh, lengyel és magyar döntés alapján Szlovákia is bekerült a Visegrádi Együttműködés rendszerébe, amelyet 1999 májusában deklaráltak a pozsonyi nyilatkozatban. A négy ország kooperációját sikeresen mozdította elő, hogy a Mečiar-kormányt egy együttműködőbb, Mikuláš Dzurinda által vezetett kormány vette át. Csehországban szintén paradigmaváltás történt a kormányzatot tekintve, a szkeptikus álláspontot képviselő Václav Klaus után a demokratikus gondolkodású, Nyugat-orientált Miloš Zeman alakíthatott kormányt. TAKÁTS 2006.

<sup>30</sup> TAKÁTS 2006.



biztonságát hivatott elérni.<sup>31</sup> Az izraeli külpolitikának két irányát lehet felvázolni. Az első az államközpontú nemzeti érdekek külpolitikája, a másik ág a zsidó államon kívül élők anyaországaival való kapcsolatok kialakítása.<sup>32</sup> A realista álláspont szerint Izrael egy szuverén központi entitás, amelynek elsődleges célja a fizikai túlélés és a gazdasági fejlődés.<sup>33</sup> A külpolitika konstruktivista irányát a zsidó nemzeti identitás adja, és ennek tükrében alakítja Izrael a külkapcsolatait.

Benjamin Netanyahu kormányzása alatt (2009–2021) kiemelt külpolitikai cél volt a diaszpórával való szoros kapcsolattartás. Netanyahu többször kifejtette, hogy egy erős zsidó államot csak úgy lehet fenntartani, ha Izrael a diaszpórával is szoros kapcsolatot ápol.<sup>34</sup> Ennek a külpolitikai iránynak természetesen nemcsak az antiszemitizmus ellen való küzdelem volt a manifesztációja, hanem a gazdasági kapcsolatok alakítása egyaránt.

A Szovjetunió felbomlása után Izrael többek között a V4-országokkal is kereste a politikai és gazdasági kapcsolatok kialakításának lehetőségeit annak reményében, hogy ezeken keresztül a nemzetközi térben biztosítsa helyét és szerepét. Természetesen ezzel a közeledéssel Izraelnek korántsem titkolt szándéka az volt, hogy a V4-országokkal szorosán együttműködve egy olyan kapcsolatrendszer alakuljon ki, amely Izrael megsegítését szolgálja a nemzetközi politikában. Netanyahu kormánya kimondottan számított arra, hogy az EU és az ENSZ Izraelt érintő döntéseiben a V4-országok Izrael mellett foglalnak majd állást.

Izrael sikeresen térképezte fel a jövőre vonatkozó külpolitikai kérdéskört, hiszen Palesztinával, a rasszizmus elleni küzdelemmel és a nukleáris fegyverkezéssel kapcsolatban több döntést szükséges megszavazni az EU-ban és az ENSZ-ben. A diaszpórárt érintő antiszemitizmus és rasszizmus elleni fellépésnek és a V4-országok ebben való szerepe (Izrael mellett, vagy ellen való szavazás) átalakulni látszik. Annak érdekében, hogy érthető legyen, miért releváns Izrael V4-vel való külpolitikájában az antiszemitizmus és rasszizmus ellen való fellépés, szükséges röviden, ebből a szemszögből is bemutatni Izraelnek a visegrádi együttműködés országaival való viszonyát. A politikai és stratégiai kapcsolatok kialakítása és megerősítése gazdasági alapokon történt. Erre vonatkozóan röviden ismertetem az elmúlt három év gazdasági kapcsolatainak alakulását Izrael és a V4-ek között.<sup>35</sup>

## **A V4-ek és Izrael kapcsolata Netanyahu kormányzásának külpolitikai iránya mentén**

Netanyahu diaszpórapolitikáját tekintve hasonlóságok mutatkoznak a V4-ek belpolitikájában. Az országokban egységesen megjelenik az antiszemitizmus ellen való küzdelem, amely Izrael fennmaradása számára igen fontos politikai eszköz. A visegrádi országok

<sup>31</sup> MOLNÁR 2019.

<sup>32</sup> FILC-PARDO 2021: 99–122.

<sup>33</sup> ARIDAN 2020.

<sup>34</sup> INBAR 1990.

<sup>35</sup> MUALEM 2022.



másképp viszonyulnak az antiszemitizmushoz, ugyanakkor mind a négy ország számára kiemelten fontos, hogy Izraellel való viszonya egyre inkább prosperáló legyen.

Szlovákia és Izrael kormánya erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a Szlovákiában élő zsidó közösség békében élhessen. Az elmúlt évek alatt a migrációs hullámok megjelenésének köszönhetően (közel-keleti és afrikai migránsok) még nehezebbé tették a szlovákiai zsidók biztonságos életvitelét.<sup>36</sup> Ezt tetőzi a palesztin–izraeli konfliktus, amely Kelet-Közép-Európában az antiszemitizmus és rasszizmus folyamatos jelenlétét segíti elő, ugyanakkor az antiszemitizmus visszaszorításában jelentős sikereket ért el a visegrádi együttműködés országai. Nöttek a közszemélyek elleni bűncselekmények, ráadásul a neonáci csoportosulások is egyre inkább elfogadottá váltak.<sup>37</sup> A szlovák kormány minden lehetséges eszközzel megpróbálta féken tartani a szélsőséges nézetek elterjedését, ennek köszönhetően mind a gazdasági, mind pedig a diplomáciai kapcsolatok javulni kezdtek. Annak érdekében, hogy Szlovákia kifejezze támogatását és elköteleződését Izrael mellett, létrehozott egy kulturális és innovációs központot Jeruzsálemben. Ezek a lépések azt érzékeltetik, hogy Szlovákia Izraellel szimpatizál és azonos értékeket képvisel.<sup>38</sup>

Szlovákiához hasonlóan, a csehországi antiszemitizmus és rasszizmus legfőbb kiváltó oka a palesztin–izraeli konfliktus. Szintén jelen van az intézményesített antiszemitizmus is, de a kormány sikeresen küzd ennek visszaszorításáért.<sup>39</sup> Cseh viszonylatban az antiszemitizmus egyúttal azt is jelenti, hogy Izraelt mint a zsidó államot nem ismerik el. A gazdasági és diplomáciai kapcsolatok javítása érdekében a cseh politikai hatalom teljes mértékben elítéli az antiszemitizmus minden formáját. A Kantor Centre tel-avivi kutatóközpont felmérése szerint Csehország a legbiztonságosabb ország a diaszpórában élő zsidók számára.<sup>40</sup> 2012-ben az ENSZ szavazott Palesztina megfigyelő státuszáról, és ezen a szavazáson Csehország volt az egyetlen EU-tagállam, amely nemmel szavazott. 2015-ben a palesztin zászló kihelyezéséről való szavazáskor más államokkal együtt Csehország tartózkodott. A gazdasági kapcsolatok pozitív alakulása mellett, az elmúlt években, csakúgy, mint Szlovákia esetében, Csehország is biztosította Izraelt a támogatásáról.<sup>41</sup>

A szlovák és a cseh állásponthez hasonló külpolitikai irányt képvisel Magyarország is, Izraelt támogatóan lép fel a nemzetközi politikai színtéren.<sup>42</sup> A korábban említett Kantor Centre éves jelentése szerint a V4 országai közül Magyarországon a legjelentősebb az antiszemitizmus és rasszizmus.<sup>43</sup> Csehországhoz és Szlovákiához képest Magyarország nehéz helyzetben van, hiszen egyrészt a magyarországi zsidó közösségek megkapják a politikai támogatást a kormánytól, ugyanakkor szélsőséges nézeteket

<sup>36</sup> MUALEM 2022.

<sup>37</sup> MUALEM 2022: 433–434.

<sup>38</sup> Lásd: [www.middleeastmonitor.com/20210910-slovakia-to-open-cultural-office-in-jerusalem/](http://www.middleeastmonitor.com/20210910-slovakia-to-open-cultural-office-in-jerusalem/)

<sup>39</sup> SHAIN–BARTH 2003.

<sup>40</sup> Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry – EJC 2020: 99.

<sup>41</sup> Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry Anti-Semitism Worldwide 2020: 99–104.

<sup>42</sup> Lásd: <https://washington.mfa.gov.hu/eng/news/hungary-is-first-eu-country-to-announce-boycott-of-durban-conference>

<sup>43</sup> Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry – EJC 2014: 54–56.



valló politikai pártok is jelen vannak a hazai politikai palettán.<sup>44</sup> Kormányzati szinten megtörténik az antiszemitizmus és rasszizmus elleni küzdelem, de időről időre jelentkeznek olyan események, amelyek csak tovább szítják az ellentéteket.<sup>45</sup> Magyarország Izrael mellett való kiállását és támogatását az is bizonyítja, hogy Magyarország kereskedelmi irodát nyitott Jeruzsálemben.<sup>46</sup>

Gazdasági szemszögből nézve, a V4-ek közül Lengyelország a legjelentősebb szereplő Izrael számára. Jelentős méreteket ölt az antiszemitizmus, intézményesített formában jelen van a politikában, a médiában és a közbeszéd is azt tükrözi, hogy a lakosság nagy arányban úgy gondolja, hogy jelentős központi hatalom összpontosul a zsidó lakosok kezében.<sup>47</sup> Izrael meglehetősen nehéz helyzetben van Lengyelországgal kapcsolatban, hiszen az európai zsidóság nagy része lengyelországi koncentrációs táborokban vesztette el életét. Ennek tükrében szükséges a gazdasági és politikai kapcsolatokat úgy alakítani, hogy Lengyelország Izraelt támogassa a nemzetközi politikai erőterben és emellett helyileg aktív szerepet töltsön be az antiszemitizmus visszaszorításában. Ennek értelmében Izrael a nemzeti érdekeit is képviseli, illetve küzd a lengyel zsidóság biztonságáért.

### *A visegrádi együttműködés országainak kapcsolata Izraellel – gazdasági kapcsolatok*

A 2009–2021 közötti időszak elemzésekor bebizonyosodott, hogy az izraeli külpolitikai kapcsolatokat tekintve a V4-országokkal kiemelten fontos viszony áll fenn. Ezen országokkal való gazdasági és diplomáciai kapcsolat Izraelt mint egyetlen zsidó államot is megerősítette. A korábban kifejtett nemzeti érdekeket és a diaszpórát érintő külpolitikai irányvonalakat gazdasági mutatókkal lehet alátámasztani. A kutatás Benjamin Netanyahu kormányzása ideje alatt (2019–2021) vizsgálja a bilaterális kereskedelmi kapcsolatokat Izrael és a V4-országok között, hiszen ez a visegrádi együttműködés országainak gazdasági eredményességét nagymértékben befolyásolta.

Az 1. ábrán láthatjuk, hogy Izrael 2019 és 2021 között milyen értékben importált árut a V4-országokból. Az adatok milliárd USD-ben vannak megadva. Mind a négy ország esetében elmondható, hogy a Covid-19-pandémia megjelenésének évében jelentős visszaesés mutatkozott az importértékben, ugyanakkor 2021-re V4-szinten sikerült a régióknak 27%-os növekedést elérnie 2019-hez képest. Mind a négy ország kétszámjegyes növekedést mutat, Magyarország egy százalékkal a V4-es növekedést is megelőzte.

<sup>44</sup> Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry – EJC 2014: 54–56.

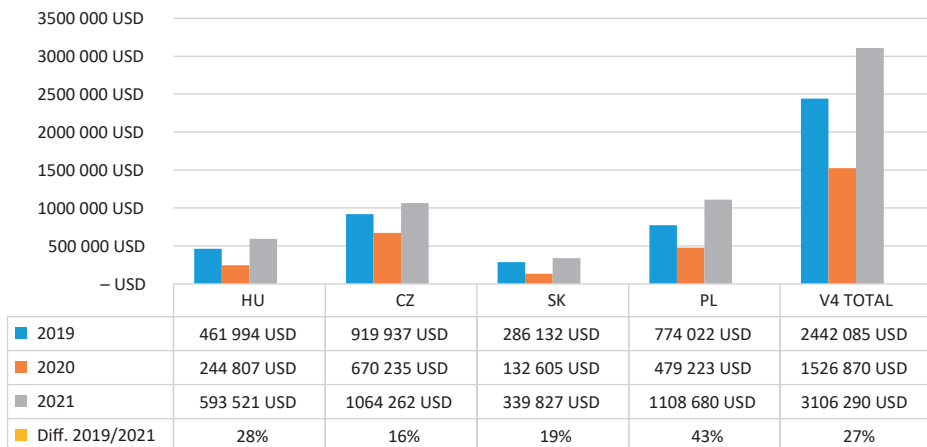
<sup>45</sup> Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry – EJC 2020: 23–28.

<sup>46</sup> AHREN 2019.

<sup>47</sup> MUALEM 2022.



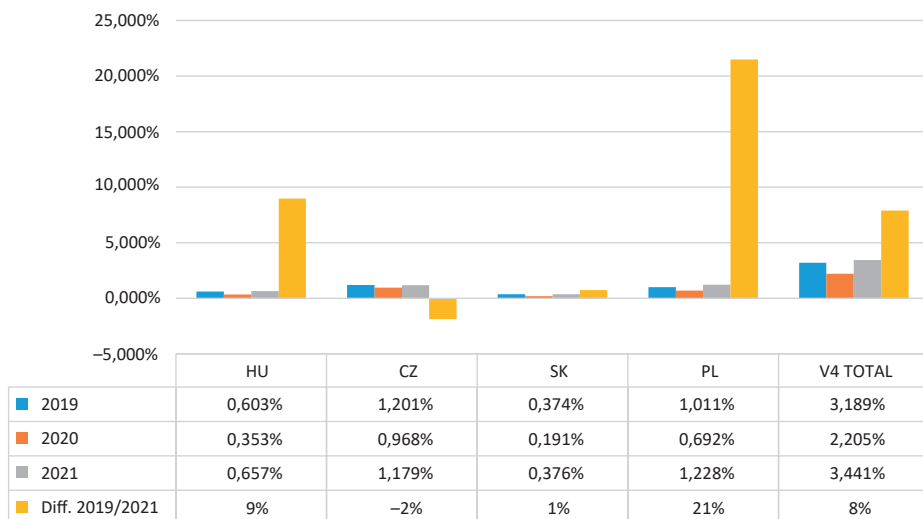




1. ábra: Izrael V4-import értéke 2019–2021

Forrás: a szerző szerkesztése <https://oec.world> adatai alapján

A 2. ábrán látható, hogy az izraeli összimporthoz viszonyítva milyen arányú a V4-ek importértéke. 2021-ben az izraeli összimport legnagyobb részét a lengyelországi import tette ki, Lengyelország után a cseh importérték a legnagyobb. Emellett fontos kiemelni, hogy Csehország importértéke csökkent, ezzel szemben Magyarország importértéke növekedésben van. A növekedést tekintve Magyarország 2019–2021-re egy százalékkal meghaladta a teljes V4-es növekedést.

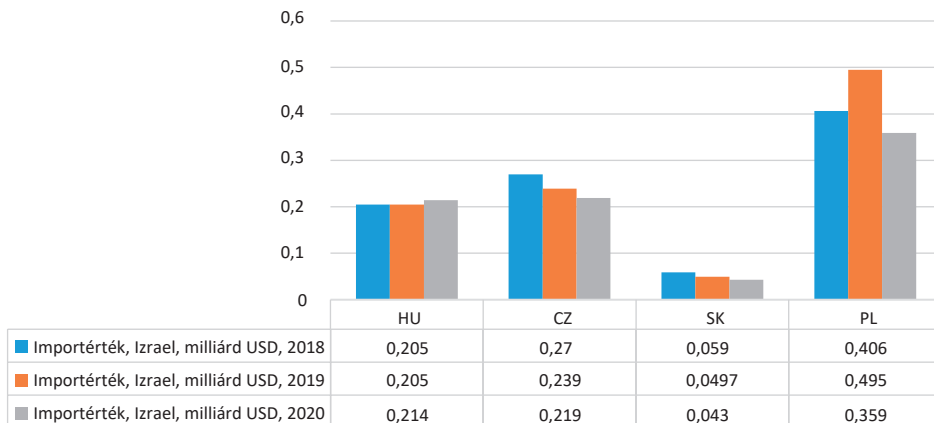


2. ábra: Izrael V4-import értéke 2019–2021 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése <https://oec.world> adatai alapján



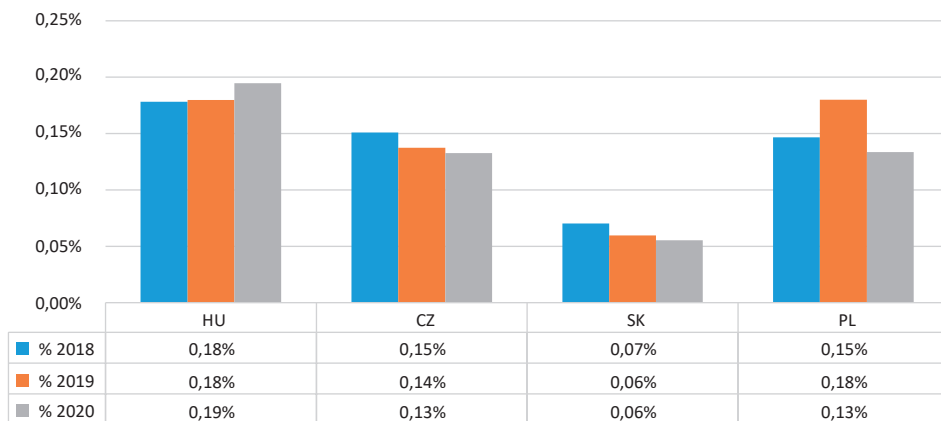
A 3. ábra szerint az Izraelből való import 2018-ról 2020-ra Magyarország esetében növekedést ért el, több mint 4,3%-kal importált többet Magyarország Izraelből. Magyarországot nézve sikerült az izraeli import értéket megnövelni. Ez regionális szinten kimagasló eredménynek mondható, hiszen a többi három ország importértéke csökkent.



3. ábra: A V4-ek izraeli importjának értéke 2018–2020

Forrás: a szerző szerkesztése <https://oec.world> adatai alapján

A V4-ek összimportértékének az izraeli importhoz való viszonyításakor jól látható, hogy Magyarország kiemelt szerepben van: 2018-ról 2020-ra tudta növelni az izraeli importértéket és emellett Izrael is 9%-kal többet importált Magyarországról 2021-ben, mint 2019-ben (2. ábra). A V4-eket együttesen nézve 27%-kal növekedett Izrael importja 2019–2021 között (1. ábra).



4. ábra: A V4-ek izraeli importjának értéke 2018–2020 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése <https://oec.world> adatai alapján



Kiegészítésként a kutatás vizsgálja a 2017–2020 közötti időszakban az éves gazdasági mutatókat a V4-ek és Izrael között. Magyarország, Lengyelország és Csehország három-, öt éves távlatban növekedést ért el mind exportértékben, mind pedig importértékben. 2018 és 2020 között importérték-növekedést egyedül Magyarországnak sikerült elérnie. (4. ábra) Exportérték-növekedésben Csehország 16,8%-os növekedést mutatott az elmúlt öt évben, Lengyelország 17,5%-os növekedést ért el. Az országok export-/importérték-alakulása mellett érdemes megfigyelni az egyes ágazatok növekedési rátáját. Például Szlovákia esetében a nukleáris erőművekhez szükséges eszközök exportja több mint 84%-os növekedést ért el. Emellett szintén kiemelendő, hogy a fegyverek exportját illetően Szlovákia 103%-os fejlődést ért el. Magyarország 237%-kal növelte importértékét a gyógyszerészeti termékeknek, Szlovákia a fegyverek importértékét 852%-kal növelte, Lengyelország pedig 224%-kal.<sup>48</sup>

Kontextusba helyezve a V4-ek és Izrael közötti gazdasági kapcsolatokat, látható, hogy Izrael exportja Franciaország esetében, a vizsgált időszakban jelentős visszaesést mutat. Fontos kiemelni, hogy Lengyelország közel 17%-os fejlődést ért el, ezzel megelőzve Németországot. Magyarország, Lengyelország és Csehország együttesen több, mint 30%-os növekedést ért el, a németországi 16,4%-hoz képest (1. táblázat).

1. táblázat: Izrael exportérték-növekedése

<b>Izrael exportértékének növekedése, 2015–2020</b>	
<b>Ország</b>	<b>Kereskedelmi érték-növekedés (%)</b>
Csehország	5,90
Németország	16,40
Franciaország	-31,01
Magyarország	7,80
Lengyelország	16,70
Szlovákia	-24,90

Forrás: a szerző szerkesztése <https://oec.world> adatai alapján

Az importmutatókat vizsgálva látható, hogy Németország az izraeli összimport 6%-át teszi ki, Franciaország 2%-ot. Az országok méretét és gazdasági erejét szem előtt tartva, A V4-országok 1-2% közötti teljesítése kimondottan jónak mondható. A növekedést tekintve Lengyelország, Csehország és Magyarország is meghaladta a német, vagy akár a francia növekedési rátát is (2. táblázat).

<sup>48</sup> Lásd: <https://oec.world> Az egyes országok riportjait külön lehet letölteni.



2. táblázat: Izrael importértékének növekedése

Ország	Részesedés Izrael teljes importjában (%)	Értéknövekedés 2017-2021 között %-ban
Csehország	1,00	9
Németország	6,00	5
Franciaország	2,00	6
Magyarország	1,00	10
Lengyelország	1,00	16
Szlovákia	0,00	-3

Forrás: a szerző szerkesztése [www.trademap.org](http://www.trademap.org) adatai alapján

A fent vizsgált időszakok gazdasági mutatóiból összességében azt a következtetést lehet levonni, hogy Izrael a V4-ekkel nagymértékben tudta fejleszteni a kereskedelmi kapcsolatait, ami alátámasztja azt a hipotézist, hogy Izrael gazdasági alapokon szeretné a régiót érdekeltté tenni, annak érdekében, hogy Izrael közel-keleti helyzete szilárd alapokon maradjon, és emellett a nemzetközi politikai erőterben való megjelenése és képviselete megerősödhessen. Visszautalva Netanyahu külpolitikai törekvéseire, amelynek keretén belül kiemelt figyelmet fordít a V4-ekkel való kapcsolatok töretlen fejlődésére, feltételezhető, hogy olyan szövetségi rendszert szeretne kialakítani a volt szovjet blokkhoz tartozó államokkal, amelyek segíthetik Izrael nemzetközi politikai térben való érvényesülését. Netanyahu kormányának ez ideológiai megközelítése, amely direkt állami beavatkozás nélkül is meghozta az elvárt eredményeket.

A V4-eknek Izraellel való kapcsolata jelentős mértékben hozzájárul a négy ország gazdaságának növekedéséhez, a visegrádi együttműködés országaival jelentős technológiai és katonai fejlesztések valósulnak meg. A gazdasági kapcsolatok alakulása kiemelten prosperáló a V4-országok számára, emellett az antiszemitizmus ellen való küzdelem is egyre inkább jelen van régióban. Mindezeknek tükrében Izrael sikeresen teljesítette a nemzeti érdekeinek képviseletét hazai és a diaszpórát magában foglaló területeken egyaránt. A gazdasági alapokon kivitelezett Netanyahu-féle kelet-közép-európai külpolitika sikeressége mellett szükséges megvizsgálni, hogy a visegrádi együttműködés országai miként irányítják döntéshozatalukat a nemzetközi politikai szinten.<sup>49</sup>

## V4-ek együttműködésen alapuló nemzetközi összefogása az ENSZ Közgyűlésben

A kutatás a korábban említett Buzan és Wæver által létrehozott komplexumokra vonatkozó elméleti háttérrel vetíti rá a V4-ek együttműködésére, kiemelt fókusszal az elmúlt tíz év ENSZ Közgyűlés rezolúcióit vizsgálva. A kutatás célja bemutatni, hogy az Izraellel kapcsolatos határozatok szavazatai egyhangúak vagy differenciáltak. A kutatás az ENSZ

<sup>49</sup> MUALEM 2022.



digitális adatbázisában a 2012–2022 közötti időszak rezolúcióit vizsgálja, amelyek Izraelhez köthetőek voltak. A vizsgált időszakban az alábbi területeken történt szavazás (3. táblázat):

3. táblázat: ENSZ Közgyűlés Izraellel kapcsolatos határozatainak témakörei

emberi jogok
Palesztina
megszállt területek
fegyverzetkorlátozás
palesztin menekültek segítése
fegyveres konfliktusok
dekolonizáció
Közel-Kelet-státusz
atomfegyver-korlátozás
önrendelkezés
fenntartható fejlődés
fegyverkereskedelem
diszkrimináció eltörlése
fegyveres konfliktus megelőzése
fegyverkezési verseny a világűrben
biológiai fegyverek
nemzetközi biztonság
Demokrácia és Gazdaságfejlesztési Szervezet
Afganisztán-státusz
Afrika fenntartható fejlődése
HIV/AIDS
faji diszkrimináció

Forrás: a szerző szerkesztése a <https://digitallibrary.un.org> adatai alapján

Az ENSZ által rendelkezésre bocsátott adatokból elsődlegesen olyan következtetést lehet levonni, hogy 2012 és 2021 között az Izraellel kapcsolatos határozatok száma növekedést mutatott. Erre a jelenségre leginkább a migrációs hullámok és a régióban napirenden lévő atomfegyverekre vonatkozó szabályozások adhatnak magyarázatot, illetve az évek során rendszeresen visszatérő szavazati téma a palesztinkérdés, illetve Palesztina mint lehetséges állam létrehozása. A fenti táblázatban szereplő tematikák közül a nukleáris fegyverekkel, Palesztinával és a rasszizmus ellen való küzdelemmel foglalkozó határozatokat vontuk be a vizsgálatba.



4. táblázat: A kiválasztott rezolúciók címei

2012/18	Nukleáris leszerelés: határozat / a Közgyűlés által elfogadva
2012/19	A többoldalú nukleáris leszerelési tárgyalások előmozdítása: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2012/43	Globális erőfeszítések a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia teljes felszámolására, valamint a durbani nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtására és nyomon követésére: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2012/44	A náciizmus dicsőítése: a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és az ehhez kapcsolódó intolerancia jelenkori formáinak táplálásához hozzájáruló egyes gyakorlatok megengedhetetlensége: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2014/49	Globális felhívás konkrét cselekvésre a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia teljes felszámolása, valamint a durbani nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtása és nyomon követése érdekében: állásfoglalás / elfogadta a Közgyűlés
2014/62	A náciizmus, a neonáciizmus és más olyan gyakorlatok dicsőítése elleni küzdelem, amelyek hozzájárulnak a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és az ehhez kapcsolódó intolerancia jelenkori formáinak táplálásához: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2015/14	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2017/18	Globális felhívás konkrét cselekvésre a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia teljes felszámolása, valamint a durbani nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtása és nyomon követése érdekében: állásfoglalás / elfogadta a Közgyűlés
2017/45	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2018/37	A Titkárság Palesztin Jogok Osztálya: határozat / elfogadta a Közgyűlés
2019/33	A palesztin nép elidegeníthetetlen jogainak gyakorlásával foglalkozó bizottság: határozat / a Közgyűlés által elfogadva
2019/70	A Titkárság Palesztin Jogok Osztálya: határozat / elfogadta a Közgyűlés
2019/88	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2019/97	A palesztin nép és a megszállt területek más arab lakosainak emberi jogait érintő izraeli gyakorlatokat vizsgáló bizottság munkája: a Közgyűlés által elfogadott határozat / elfogadta
2020/62	Globális felhívás konkrét cselekvésre a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia felszámolása, valamint a durbani nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtása és nyomon követése érdekében: állásfoglalás / elfogadta a Közgyűlés
2020/84	A Titkárság Palesztin Jogok Osztálya: határozat / elfogadta a Közgyűlés
2020/92	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2020/95	A Titkárság Globális Kommunikációs Főosztályának Palesztina kérdéséről szóló különleges tájékoztatási programja: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2020/96	Izraeli települések a megszállt palesztin területen, beleértve Kelet-Jeruzsálemet és a megszállt szíriai Golán-fennsíkot: a Közgyűlés által elfogadott határozat / elfogadta



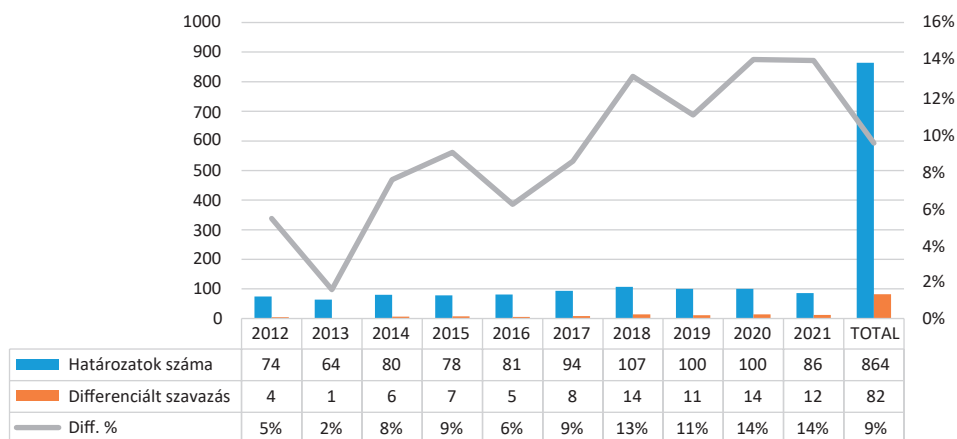


2020/100	A palesztin nép emberi jogait érintő izraeli gyakorlat a megszállt palesztin területen, beleértve Kelet-Jeruzsálemet: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2021/37	Palesztina kérdésének békés rendezése: határozat / a Közgyűlés által elfogadva
2021/53	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: állásfoglalás / a Közgyűlés által elfogadva
2021/84	Izraeli települések a megszállt palesztin területen, beleértve Kelet-Jeruzsálemet és a megszállt szíriai Golán-fennsíkot: a Közgyűlés által elfogadott határozat / elfogadta
2021/86	A palesztin nép és a megszállt területek más arab lakosainak emberi jogait érintő izraeli gyakorlatokat vizsgáló bizottság munkája: a Közgyűlés által elfogadott határozat / elfogadta

Forrás: a szerző szerkesztése a <https://digitallibrary.un.org> adatai alapján

2012 és 2022 között 870 határozatról szavazott a Közgyűlés (2021-ig összesen 864 határozat), a 870 határozatot a megjelölt témákra leszűkítve 24-et mutatok be. A 24 határozat 7 nukleáris fegyverkezéssel foglalkozó szavazást tartalmaz, 6 szavazás foglalkozik a rasszizmus és az antiszemitizmus ellen való küzdelemmel és 11 szavazás foglalkozik a palesztinkérdéssel. Ebből az is kiolvasható, hogy a leszűkített határozatokat tekintve a legtöbb szavazás Palesztinához mint államhoz vagy a palesztinokhoz köthető.

2013-ban a határozatok 2%-ában szavazott a négy ország differenciáltan, 2015-re ez az érték már 9%-ra nőtt. A vizsgált adatok kiértékelésekor a differenciált szavazás azt jelenti, hogy legalább egy V4-ország eltérően szavaz a többi országhoz viszonyítva. A négy országnak eltérő álláspontjai alakultak ki a migrációs hullámok által jelentkező megnövekedett embertömeg befogadásáról, ez jól láthatóan megmutatkozott a szavazatok alakulásában is. A határozatok mennyiségének növekedésével arányosan emelkedett a differenciált szavazatok mennyisége is (5. ábra). 2017-től, a korábbi évekhez képest folyamatos növekedést mutatott a differenciált szavazatokkal rendelkező határozatok mennyisége.



5. ábra: ENSZ Közgyűlés rezolúciók Izraellel kapcsolatban 2012–2021

Forrás: a szerző szerkesztése <https://oc.world> adatai alapján



A gazdasági elemzéseket tekintve az a következtetés szűrhető le, hogy Netanyahu kormánya kelet-közép-európai külpolitikájának gazdasági törekvései sikeresnek mondhatók, ugyanakkor 2017-től több esetben szavaztak a V4-ek differenciáltan és nem képviselték egységesen az izraeli álláspontot, ami azt jelenti, hogy a politikai kohézió kevésbé jelent meg a V4 országai között.

Az atomfegyverek leszerelésével és a közel-keleti régióban való elterjedéssel kapcsolatban kijelenthető, hogy a V4-ek között nincs egyetértés. A leszerelést tekintve minden vizsgált ország tartózkodott, viszont a tényleges multilaterális leszerelési egyeztetésekről szóló határozatot tekintve Németország és Szlovákia igennel szavazott, Franciaország tartózkodott. A francia álláspont azzal magyarázható, hogy Franciaország rendelkezik atomfegyverrel, és feltételezhetően nem is kívánja azt felszámolni. Németország 1990 óta teljes mértékben elutasítja az atomfegyverekkel való rendelkezésnek a jogát. Izrael magától értetődően nem szavaz meg ilyen határozatot, Németország és Szlovákia szavazata az atomsorompó-szerződéshez köthető, ugyanakkor a szerződés szerint a többi országnak is igennel „kellott” volna szavaznia. Izrael álláspontját leginkább Magyarország, Csehország és Lengyelország támogatta a „nem” szavazatokkal, Szlovákia konzekvensen igennel szavazott az összes határozatra (5. táblázat).

5. táblázat: Az ENSZ Közgyűlés atomfegyverekkel kapcsolatos határozatai

Év/ Határozat	Cím	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország	Németország	Franciaország	Izrael
2012/18	Nukleáris leszerelés: határozat/ a Közgyűlés által elfogadva	!	!	!	!	!	!	!
2012/19	A többoldalú nukleáris leszerelési tárgyalások előmozdítása: állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadva	x	x	✓	x	✓	!	x
2015/14	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás	x	x	✓	x	x	x	!
2017/45	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás	x	x	✓	x	x	x	!
2019/88	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás	x	x	✓	x	x	x	!
2020/92	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás	x	x	✓	x	x	x	!
2021/53	A nukleáris fegyverek elterjedésének veszélye a Közel-Keleten: a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadott állásfoglalás	x	x	✓	x	x	x	!

Megjegyzés: ✓ igen x nem ! tartózkodik

Forrás: a szerző szerkesztése a <https://digitallibrary.un.org> adatai alapján



A következő vizsgált szegmens az antiszemitizmus, a xenofóbia, a faji diszkrimináció, a náciizmus és a neonáciizmus dicsőítése ellen való küzdelemről szól. Két határozatot tekintve (2012/44: a rasszizmus és faji megkülönböztetés ellen való azonnali fellépés és a 2014/62: náciizmus és neonáciizmus ellen való küzdelem) Izrael egyértelműen a nemzeti érdekének és identitásának megfelelően szavazott. Lengyelország, Szlovákia és Magyarország egységesen nemmel szavazott, ami leginkább azon határozatok esetében szembetűnő, amelyek esetében ellentétes szavazatot adtak le Izraelhez képest. A szavazatokból az olvasható ki, hogy Izraelt kivéve a többi ország a 2012/44 és 2014/62 rezolúció esetében nem az izraeli álláspontot képviselte (6. táblázat). Nem szabad figyelmen kívül hagyni az ENSZ rasszizmus ellen való világkonferenciájának létrehozását sem, amelyet Durbanban rendeztek meg. 2001-ben arab és iszlám országok az ENSZ által létrehozott World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance keretén belül terjesztettek rasszista és Izrael-ellenes megnyilvánulásokat. Ezen országok megpróbálták Izraelt megbélyegezni a terrorizmus és a rasszizmus vádjával, amelyet az izraeli–palesztin konfliktusra szerettek volna rávetíteni. Magyarország, Szlovákia és Lengyelország határozottan képviselték az izraeli álláspontot, feltételezhető, hogy e szavazatokat tekintve Izrael azért tartózkodott, hogy semlegességét próbálja meg kifejezni a nemzetközi politikai erőterben. Izraelt olyan vádakkal illették, amelyekkel a V4-ek nem tudtak azonosulni. Csehország szavazatai nem tükrözik az „egységes visegrádi együttműködés” álláspontját.<sup>50</sup>

6. táblázat: ENSZ Közgyűlés antiszemitizmussal kapcsolatos határozatai

Év/ Határozat	Cím	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország	Németország	Franciaország	Izrael
2012/43	Globális erőfeszítések a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az ideggyűlölet és a kapcsolódó intolerancia teljes felszámolására, valamint a durbani nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtására és nyomon követésére: állásfoglalás/elfogadta a Közgyűlés	x	!	x	x	x	x	!
2012/44	A náciizmus dicsőítése: a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az ideggyűlölet és az ehhez kapcsolódó intolerancia jelenkori formáinak táplálásához hozzájáruló egyes gyakorlatok megengedhetetlensége: állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadva	x	x	x	x	x	x	✓
2014/49	Globális felhívás konkrét cselekvésre a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az ideggyűlölet és a kapcsolódó intolerancia teljes felszámolása, valamint a durbani nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtása és nyomon követése érdekében: állásfoglalás/ elfogadta a Közgyűlés	x	!	x	x	!	!	!

<sup>50</sup> SCHOENBERG 2002.

Év/ Határozat	Cím	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország	Németország	Franciaország	Izrael
2014/62	A náciizmus, a neonáciizmus és más olyan gyakorlatok dicsőítése elleni küzdelem, amelyek hozzájárulnak a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és az ehhez kapcsolódó intolerancia jelenkori formáinak táplálásához: állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadva	x	x	x	x	x	x	✓
2020/62	Globális felhívás konkrét cselekvésre a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia felszámolása, valamint a durban nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtása és nyomon követése érdekében: állásfoglalás/ elfogadta a Közgyűlés	x	!	x	x	!	!	!
2017/18	Globális felhívás konkrét cselekvésre a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia teljes felszámolása, valamint a durban nyilatkozat és cselekvési program átfogó végrehajtása és nyomon követése érdekében: állásfoglalás/ elfogadta a Közgyűlés	x	!	x	x	!	!	!

Megjegyzés: ✓ igen x nem ! tartózkodik

Forrás: a szerző szerkesztése a <https://digitallibrary.un.org> adatai alapján

A harmadik vizsgált szegmens a Palesztinát érintő rezolúciókat tartalmazza. Első ránézésre is jól látható, hogy ebben a kérdéskörben a leginkább diverzifikáltak a szavazatok. A nemzetközi közösség, de kiemelten az EU, hisz a kétállamos megoldásban és próbál is annak létrehozásáért tenni. A palesztin–izraeli konfliktus megoldását abban látja, ha sikerülne megállapodásra jutni, amelynek keretén belül kétállamos felállásban valósulhatna meg a béke. A szavazatokat megvizsgálva Magyarország Izraelhez hasonlóan tartózkodik, feltételezhető, hogy a nemzetközi jogi megfelelési kötelmek miatt. A megszállt területekkel kapcsolatos kérdésekben Izrael és Magyarország tartózkodik, Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Németország és Franciaország szavazatai szerint nem az Izraelnek kedvező álláspontot képviselik. Szintén érdekes megvizsgálni azt is, hogy Lengyelországon kívül Németország és Franciaország is úgy szavazott, hogy Izrael megsértette a palesztinok emberi jogait. Szintén kiolvasható ezekből a szavazatokból, hogy leginkább Magyarország és Csehország támogatja Izraelt a palesztin kérdésekben. Szlovákia, Lengyelország, Németország és Franciaország a vizsgált szavazatokat tekintve inkább Izrael ellen foglalt állást. A szavazatok sokszínűsége is arra utal, hogy az EU-n belül sincs feltétlen egyetértés, illetve a Kvartett<sup>51</sup> sem tudja megfelelően kezelni a palesztin kérdéskört (7. táblázat).

<sup>51</sup> EU, ENSZ, USA, Oroszország.



7. táblázat: ENSZ Közgyűlés Palesztinát érintő határozatai

Év/ Határozat	Cím	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország	Németország	Franciaország	Izrael
2018/37	A Titkárság Palesztin Jogok Osztálya: határozat/ elfogadta a Közgyűlés	!	x	x	x	x	x	!
2019/33	A palesztin nép elidegeníthetetlen jogainak gyakorlásával foglalkozó bizottság: határozat/ a Közgyűlés által elfogadva	!	!	x	x	x	x	!
2019/70	A Titkárság Palesztin Jogok Osztálya: határozat/ elfogadta a Közgyűlés	!	!	!	x	!	x	!
2019/97	A palesztin nép és a megszállt területek más arab lakosainak emberi jogait érintő izraeli gyakorlatokat vizsgáló különbizottság munkája: a Közgyűlés által elfogadott határozat/ elfogadta	!	x	x	x	x	x	!
2020/84	A Titkárság Palesztin Jogok Osztálya: határozat/ elfogadta a Közgyűlés	!	!	!	x	!	x	!
2020/95	A Titkárság Globális Kommunikációs Főosztályának különleges tájékoztatási programja Palesztina kérdéséről: állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadva	!	✓	✓	✓	✓	✓	!
2020/96	Izraeli települések a megszállt palesztin területen, beleértve Kelet-Jeruzsálemet és a megszállt szíriai Golán-fennsíkot: a Közgyűlés által elfogadott határozat/ a Közgyűlés által elfogadott határozat	!	✓	✓	✓	✓	✓	!
2020/100	A palesztin nép emberi jogait érintő izraeli gyakorlat a megszállt palesztin területen, beleértve Kelet-Jeruzsálemet: állásfoglalás/ a Közgyűlés által elfogadva	!	x	x	✓	✓	✓	!
2021/37	Palesztina kérdésének békés rendezése: határozat/ a Közgyűlés által elfogadva	!	x	✓	✓	✓	✓	!
2021/84	Izraeli települések a megszállt palesztin területen, beleértve Kelet-Jeruzsálemet és a megszállt szíriai Golán-fennsíkot: a Közgyűlés által elfogadott határozat/ a Közgyűlés által elfogadott határozat	!	x	✓	✓	✓	✓	!
2021/86	A palesztin nép és a megszállt területek más arab lakosainak emberi jogait érintő izraeli gyakorlatokat vizsgáló különbizottság munkája: a Közgyűlés által elfogadott határozat/ elfogadta	!	!	x	x	x	x	!

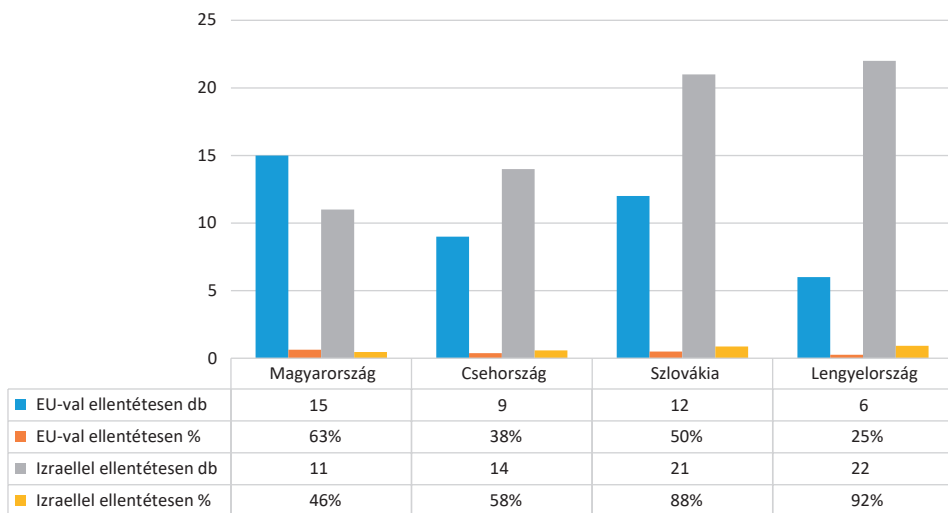
Megjegyzés: ✓ igen x nem ! tartózkodik

Forrás: a szerző szerkesztése a <https://digitallibrary.un.org> adatai alapján

A három témakörre szűkített határozatok szavazatainak kimenetele azt mutatja meg, hogy Lengyelország a legkisebb mértékben szavaz olyan jelentős gazdasági és politikai erővel rendelkező EU-tagállamok álláspontjaival szemben, mint Németország és Franciaország. Magyarország viszont a vizsgált szavazatok 63%-ában szavazott a francia és a német álláspont ellen. A francia és a német álláspont természetesen nem tükrözi az EU álláspontját, ugyanakkor következtetések mégiscsak levonhatók a nyugati



álláspontot tekintve. Ugyanez Izrael szemszögéből vizsgálva pont ellenkezőleg történt. Lengyelország 92%-ban Izraellel ellentétesen szavazott, Magyarország csak 46%-ban. Az eredményeket némileg árnyalja, hogy az olyan szavazati különbségek is láthatók, ahol Izrael a rezolúciónál tartózkodott, a V4-ek viszont nemmel szavaztak. Ez nem feltétlenül jelenti az ellentétes szavazást, hanem épp ellenkezőleg: ezen határozatok szavazatainál az izraeli tartózkodás és a V4-ek nemmel való szavazása a politikai irányvonalat nézve egységes és támogató álláspontot jelent (6. ábra).



6. ábra: A vizsgált rezolúciók az EU-val vagy Izraellel ellentétes szavazásainak aránya

Forrás: a szerző szerkesztése a <https://digitallibrary.un.org> adatai alapján

## Kutatási eredmények összefoglalása – konklúzió – jövőkép

A teljes kutatás alapján megállapítható, hogy Izrael gazdasági alapokon kezdeményezett kelet-közép-európai külpolitikája sikeresnek mondható. A vizsgált gazdasági mutatók igazolják ezt. A V4-ekkel való kapcsolatok kialakítása szintén eredményeket hozott Izrael számára olyan tekintetben, hogy szignifikánsabban tudja érvényesíteni politikai irányvonalát a nemzetközi politikai térben is. A szavazati hajlandóságból nem lehet kiiktatni a nemzeti érdekeken alapuló szavazati diverzifikálást, különösen akkor, amikor háború zajlik szomszédunkban, és a biztonság mint tényező számos szakpolitikai ágazatot érint.

Az egyértelműen kijelenthető, hogy Magyarország Izrael számára fontos stratégiai partner, és a vizsgált évek alatt a szavazatok is azt tükrözik; nevezetesen nemcsak teoretikusan, hanem ténylegesen is kimutatja Izrael irányába a támogatását. A kutatás adathalmaza 870 határozat szavazati magatartásának vizsgálatából született. 2021-ig bezárólag 864 ENSZ-közgyűlési határozat elemzése után kijelenthető, hogy míg





2013-ban a szavazatok 2%-ában történt differenciált szavazás, ez 2015-re már 9%-ra nőtt. A vizsgált évek alatt nőtt az Izraellel kapcsolatos határozatok száma, ezzel egyidejűleg a differenciált szavazatok is növekedést mutatnak. A szavazati magatartást megvizsgálva kijelenthető, hogy Lengyelország szavaz a legkisebb mértékben az EU-állásponttal ellentétesen, Magyarország viszont 63%-ban szavazott az EU-állásponttal szemben. Izrael szemszögéből nézve Lengyelország 92%-ban Izraellel ellentétesen szavazott, ugyanez az érték Magyarország esetében 46%. Összefoglalva, Magyarország szavaz leginkább az EU-álláspont ellen és leginkább Izrael mellett. Magyarország és Szlovákia szavaz az EU ellen a legtöbb esetben, és Izrael mellett Magyarországon kívül Csehország szavazott leginkább.

A Covid-19-világjárvány megjelenésekor a gazdasági adatok tükrözték a változó világgazdasági képet, de a járványt követő évben a V4-eknek sikerült 27%-os növekedést elérni importértékben. Izrael importját tekintve Magyarország növekedése meghaladta a V4-ek teljes növekedését is. A kutatás szintén rávilágított arra, hogy Magyarország importértéke az izraeli importértékhez viszonyítva a visegrádi együttműködésben a második legnagyobb. A magyar-izraeli gazdasági kapcsolatok kétirányultsága is beigazolódott a kutatás alapján, hiszen Izrael 9%-kal importált többet Magyarországról 2021-ben, mint 2019-ben, emellett 2018-ról 2020-ra Magyarország is többet importált Izraelből, több mint 4,3%-kal. Ez számottevő eredmény, mert Szlovákia, Csehország és Lengyelország importértéke csökkent.

A kutatási eredmények alapján arra következtettek, hogy a kölcsönös gazdasági kapcsolatok ápolása, Izrael lokális és regionális szerepének létfontossága megerősítheti a visegrádi együttműködés rendszerét és a térségbe irányuló külkapcsolatait is. A V4-ek kapcsolatainak alakulásában természetesen pro vagy kontra szerepet játszhat az orosz-ukrán háborúval kapcsolatos külpolitikai álláspont képviselése, ugyanakkor az Izraellel folytatott kereskedelmi együttműködés ettől független.

## Irodalomjegyzék

- AHREN, Raphael (2019): In First for EU State, Hungary Opens Diplomatic Trade Office in Jerusalem. *The Times of Israel*, 2019. március 19. Online: [www.timesofisrael.com/in-first-for-eu-state-hungary-open-diplomatic-trade-office-in-jerusalem/](http://www.timesofisrael.com/in-first-for-eu-state-hungary-open-diplomatic-trade-office-in-jerusalem/)
- ARIDAN, Natan (2020): Israel Under Netanyahu: Domestic Politics and Foreign Policy. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14(3), 495–498. Online: <https://doi.org/10.1080/23739770.2020.1838824>
- BALOGH István (2013): *Magyarország és a visegrádi országok biztonságpercepciói: hasonlóságok és különbségek*. Online: <https://bit.ly/3L6EjLf>
- BOROS Ferenc (2003): A visegrádi együttműködés és perspektívája. *Külügyi Szemle*, 2(3), 73–99.
- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole (2003): *Regions and Powers The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252>



- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole – WILDE, Jaap de (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers. Online: <https://doi.org/10.1515/9781685853808>
- Council of the European Union: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. november 14. Online: [www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)
- CSIKI Tamás – TÁLAS Péter – VARGA Gergely (2014): Kelet-közép-európai perspektívák 2030-ig. *Nemzet és Biztonság*, 7(2), 36–44.
- DÖRING, Franziska (2019): Visegrad Group and its Presence in the Mashriq Region. *Politics in Central Europe*, 15(3), 479–495. Online: <https://doi.org/10.2478/pce-2019-0026>
- ECONOMIDES, Spyros – SPERLING, James szerk. (2017): *EU Security Strategies: Extending the EU System of Security Governance*. London: Routledge Taylor and Francis. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315455297>
- FILC, Dani – PARDO, Sharon (2021): *Israel's Right-wing Populists: The European Connection*. Survival, International Institute for Strategic Studies. 99–122. Online: <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1930409>
- GOREN, Nimrod (2020): Israel's Regional Foreign Policies: What is at Stake for the New Government? In *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*. 232–235. Online: [www.iemed.org/publication/israels-regional-foreign-policies-what-is-at-stake-for-the-new-government/](http://www.iemed.org/publication/israels-regional-foreign-policies-what-is-at-stake-for-the-new-government/)
- INBAR, Efraim (1990): Jews, Jewishness and Israel's Foreign Policy. *Jewish Political Studies Review*, 2(3–4), 165–183.
- Kantor Center For The Study of Contemporary European Jewry – EJC (2014): *Antisemitism Worldwide 2014*. Tel Aviv: Tel Aviv University. Online: <https://bit.ly/40DOXPx>
- Kantor Center For The Study of Contemporary European Jewry – EJC (2020): *Antisemitism Worldwide 2020*. Tel Aviv: Tel Aviv University.
- Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry. *Anti-Semitism Worldwide 2020*, 99–104. Online: <https://cst.tau.ac.il/annual-reports-on-worldwide-antisemitism/>
- MOLNÁR, Bálint (2019): Israel and the Visegrád (V4) Group: Challenges and Opportunities. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 13(1), 3–21. Online: <https://doi.org/10.1080/23739770.2019.1627753>
- MUALEM, Yitzhak (2022): Israel's Relations with Central and Eastern Europe and the Jewish-Israeli Dilemma, 2009–2021. *Israel Affairs*, 28(3), 428–451. Online: <https://doi.org/10.1080/13537121.2022.2066857>
- SCHOENBERG, Harris O. (2002): Demonization in Durban: The World Conference Against Racism. *The American Jewish Year Book*, 102, 85–111.
- SHAIN, Yossi – BARTH, Aharon (2003): Diasporas and International Relations Theory. *International Organizations*, 57(3), 449–479. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818303573015>
- SPERLING, James – WEBBER, Mark (2019): The European Union: Security Governance and Collective Securitisation. *West European Politics*, 42(2), 228–260. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510193>



TAKÁTS Gergely (2006): A Visegrádi négyek és az európai integráció. In Glied Viktor – Tarrósy István (szerk.): *Globális biztonsági kihívások, NATO szerepvállalások és Közép-Európa*. Budapest: Publikon, 139–157.

TELÒ, Mario szerk. (2007): *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*. Second Edition, Farnham: Ashgate Publishing.

TÖRŐ, Csaba – BUTLER, Eamonn – GRÚBER, Károly (2014): Visegrád: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement. *Europe-Asia Studies*, 66(3), 364–393. Online: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.855392>

## *Jogi forrás*

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

## *Internetes források*

[https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting%20Data&p=Israel&f=&rm=&ln=en&sf=&so=d&rg=100&c=Voting%20Data&c=&of=hb&fti=0&fct\\_\\_2=General%20Assembly&fct\\_\\_9=Vote&fti=0](https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting%20Data&p=Israel&f=&rm=&ln=en&sf=&so=d&rg=100&c=Voting%20Data&c=&of=hb&fti=0&fct__2=General%20Assembly&fct__9=Vote&fti=0)

[www.ohchr.org/en/racism/fighting-racism-20-years-adoption-durban-declaration-and-programme-action](http://www.ohchr.org/en/racism/fighting-racism-20-years-adoption-durban-declaration-and-programme-action)

[www.trademap.org/Product\\_SelProductCountry.aspx?nvpm=1%7c376%7c%7c%7c%7c-TOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1](http://www.trademap.org/Product_SelProductCountry.aspx?nvpm=1%7c376%7c%7c%7c%7c-TOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1)





Riczu Zsófia<sup>1</sup>

# A távmunkára vonatkozó hazai munkajogi szabályozás a jogharmonizáció tükrében

## The Domestic Labour Law Regulations Regarding Remote Work in the Light of Legal Harmonisation

*Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk 20. évfordulójához közeledünk. A csatlakozás feltétele volt hazánk az Európai Unió jogrendszeréhez való jogharmonizációjának megvalósítása. A jogharmonizáció kötelezettségeinek teljesítése elengedhetetlen ahhoz, hogy a mechanizmus sikeres legyen, megvalósulhasson az a monitoringrendszer, amely az adaptációt ellenőrzi egy adott tagállam vonatkozásában. Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy hazánk szempontjából mennyire váltotta be a munkajogi jogharmonizáció a hozzá fűzött reményeket. Ebben a kontextusban kiemelt figyelmet fordítok a távmunkaszabályok esetleges módosulásának, a Távmunka Keretmegállapodás vizsgálatának.*

**Kulcsszavak:** jogharmonizáció, Európai Unió, munkajog, távmunka

*We are approaching the twentieth anniversary of our accession to the European Union. The condition for accession was the realisation of the legal harmonisation of Hungary with the legal system of the European Union. Fulfilment of the obligations of legal harmonisation is essential for the success of the mechanism and for the implementation of a monitoring system that checks adaptation for a given Member State. In the present study, I examine the extent to which the harmonisation of labour law has fulfilled the hopes of Hungary. In this context, I pay special attention to the possible modification of the telework rules, the examination of the Telework Framework Agreement.*

**Keywords:** harmonisation of law, European Union, labour law, teleworking

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: [jogriczu@uni-miskolc.hu](mailto:jogriczu@uni-miskolc.hu)

## Bevezetés

A gazdasági integráció, a tagállamok közösségeinek létrehozása nem új keletű fogalom, már az 1930-as évektől kezdve jelen volt, igaz, előtérbe csupán a második világháborút követően került. Számos formája kialakulhatott az egyes tagállami közösségeknek, legyen az katonai – NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete); nyersanyagkészletek közös felhasználása érdekében létrehozott – Európai Szén- és Acél Közösség –; vámunió, vagy akár közös piac kialakításának lehetősége – Európai Gazdasági Közösség, majd később Európai Közösség. A közösségek ritkább formája, amikor kontinenseken átívelő egységek jönnek létre, gyakoribb formái a kontinensen belüli szerveződések.

Európában a második világháborút követően elsősorban a tartós béke fenntartása érdekében hozták létre az ESZAK-ot. A Schuman-terv alapján hat ország szerződést írt alá arról, hogy szén- és acéliparukat közös irányítás alá helyezik. Az Európai Szén- és Acélközösségről szóló szerződés 1952-ben lépett hatályba.<sup>2</sup> A tagállamok a szerződés sikerén felbuzdulva együttműködésüket egyéb gazdasági ágazatokra is kiterjesztették: az EKG- és az Euratom-szerződés aláírásával 1958. január 1-jén hivatalossá tették együttműködésüket.

Az integráció számos formájával találkozhatunk, a társadalmi, gazdasági, regionális és politikai integráció formáival, amelyek gyakran egymást kiegészítve jelennek meg. A gazdasági integráció elméleti alapjait Balassa Béla fektette le, aki a kormányzati kezdeményezésű gazdasági integrációk alábbi formáit különítette el: szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, gazdasági unió, illetve teljes gazdasági integráció.<sup>3</sup> Tinbergen a gazdasági integráción belül a pozitív és negatív oldalt vázolta.<sup>4</sup> A negatív gazdasági integráció célja a közös piac megalkotása és a versenyegyenlőség megteremtése,<sup>5</sup> míg a pozitív gazdasági integráció a piac korrekciójára irányul, amelynek feltétele a tagállami jogrendszerek közelítése, összehangolása, aminek érdekében – Franz C. Mayer álláspontja szerint – a gazdasági közösségnek bizonyos értelemben jogközösséggé is kell válnia.<sup>6</sup>

A jog közelítése, harmonizációja, egységesítése, illetve koordinációja különböző jogterületeket céloznak, és ahogy arra Lohse is felhívta a figyelmet, a fogalomhasználatban mai napig zavart vélhetünk felfedezni.<sup>7</sup> A jog harmonizációja az EUMSZ szövegében is számos alkalommal megjelenik.<sup>8</sup> Fontos volt már az Unió működését, hatásköreit, azok gyakorlásának részletes szabályai között érinteni a jogharmonizáció kérdéseit, ugyanis az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik feltétele, hogy a csatlakozni kívánt tagállam kész alkalmazni az uniós jogszabályokat közvetlenül a csatlakozást követően.

<sup>2</sup> Lásd: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59\\_hu](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_hu)

<sup>3</sup> BALASSA 1962: 2.

<sup>4</sup> TINBERGEN 1954.

<sup>5</sup> KENGYEL–PALÁNKAI 2004: 143–145.

<sup>6</sup> MAYER 2005.

<sup>7</sup> LOHSE 2012: 284.

<sup>8</sup> Többek között EUMSZ. 2. cikk (5): Meghatározott területeken és a Szerződésekben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit; valamint 83.cikk (2); 128. cikk (2); 173. cikk (3) és további számos cikkben.





Magyarországon már a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor megkezdődtek jogharmonizációs tevékenységek, amelyek célja az volt, hogy a hazai jogi szabályozás és a közösségi jogi normák összeegyeztethetősége megvalósuljon.

A jogharmonizáció módszertana kettős folyamatelemzésre épül – egyrészt az EU jogharmonizációs politika, másrészt a tagállami integrációt meghatározó nemzeti jog határozzák meg azt a jogi normát, amely által elérhetőek az Európai Unió célkitűzései tagállami szinten.<sup>9</sup> A jogharmonizáció több szakaszra bontható: elsőként a jogharmonizáció elveit határozzák meg, ami az igazodás kezdeti szakaszaként értelmezhető. A második, intenzív szakasz, amelyben a teljes jogközelítés a cél, míg a harmadik szakasz a tagállam csatlakozását követő időszak, amikor a jogharmonizáció folyamata nem áll meg, azt új körülmények között szükségessége fenntartani.<sup>10</sup>

A jogharmonizáció, vagy másik kifejezéssel a jogközelítés alatt azt a folyamatot értjük, amikor több állam jogrendszerének tartalmi közelítésére kerül sor, amelynek során nem feltétlenül azonos szövegű normák jönnek létre. A jogközelítés célja a tagállami szabályozások különbözőségeinek és az ebből fakadó nehézségek leküzdése. A jogharmonizáció egyik formája az önkéntes, gyakoribb azonban a nemzetközi szerződésekben rögzített tagállami kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan megvalósuló jogharmonizáció, amelyre az egyes államok európai uniós tagsága során is sor került. Míg a jogharmonizáció a hasonló jogi megoldások kialakítását jelenti, a jogegységesítés túlmutat ezen. Utóbbi esetben az eltérő tagállami szabályozások helyére egy teljesen új, egységes norma lép.<sup>11</sup> A jogegységesítés tehát az integráció legmagasabb foka, amelynek végkimenetele egyetlen joganyag megalkotása.<sup>12</sup> Magyarország európai uniós csatlakozását számos megállapodás készítette elő. Az Európai Megállapodást, amelyet 1991-ben írtak alá Brüsszelben, az 1994. évi I. törvény hirdette ki.<sup>13</sup> E megállapodás V. cím II. fejezetében részletezi a jogszabályok közelítését. A 67. cikk értelmében: „A Szerződő Felek elismerik, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Magyarország biztosítja, hogy amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők lesznek.”<sup>14</sup> Magyarország a megállapodás aláírásával tehát egyoldalú kötelezettséget vállalt, amely során jogi szabályozását az Európai Közösség jogi szabályozásával való harmonizációra törekvés fényében összeegyeztethetővé kell tennie. A csatlakozási kérelmet hazánk 1994-ben nyújtotta be a 16/1994. (III. 31.) OGY határozattal megadott országgyűlési felhatalmazás alapján.<sup>15</sup> Ezt követően megnyíltak a csatlakozási tárgyalások, a Magyar Köztársaságnak az európai uniós joganyaggal való jogharmonizációra kellett törekednie. A csatlakozásra való felkészülés lényeges eleme tehát a jogközelítés megvalósulása

<sup>9</sup> JÓZON 2020.

<sup>10</sup> PETRÉTEI 2005: 5.

<sup>11</sup> ÁDÁM et al. 1999: 301. és 296.

<sup>12</sup> KAMDEM 2009: 618.

<sup>13</sup> 1994. évi I. törvény.

<sup>14</sup> 1994. évi I. törvény V. cím, III. fejezet, 67. cikk.

<sup>15</sup> 16/1994. (III. 31.) OGY határozat.



volt, amely programozottan valósult meg, de a jogharmonizációs tevékenységen túl az alkotmányos alapok tekintetében is fel kellett készülnie a csatlakozásra.<sup>16</sup>

A jogharmonizációs program hazánk 2004-es csatlakozását követően nem zárult le, az uniós jogalkotásnak való tagállami jogrendszerek megfeleltetése állandó tagállami feladatként jelentkezik, amelyhez szigorú határidők, illetve a kötelezettségek elmulasztása esetén szankciók is kapcsolódhatnak. A csatlakozott tagállamokat tehát folyamatos jogharmonizációs kötelezettség terheli.

A jogharmonizáció a tagállami jogrendszer valamennyi jogágára kiterjed. Jelen tanulmány szempontjából a munkajog harmonizációjára kívánom helyezni a hangsúlyt, kiemelt figyelmet fordítva a távmunkára vonatkozó szabályozásnak.

## **A foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok szabályozásának harmonizációja**

A hazai munkajogban a rendszerváltást követően alakult ki a hármas tagoltság az 1992. évi XXII. törvény (Mt.), az 1992. évi XXIII. Törvény (Ktv.) és az 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) triangulumával. E trichotóm szabályozás kodifikálásával alakította ki a jogalkotó a rendszerváltást követően hazánk munkajogi szabályozását, amely a kilencvenes évek jogi szabályozására való igényeit maximálisan teljesítette. Hazai sajátosságként jelentkezett ez a triangulum, a magánmunkajog és a közszolgálati munkajog között helyezkedett el maga a Kjt., amely magán- és közszolgálati elemeket is képviselt. A közalkalmazott alkupozíciója a közszolgálati munkaviszonyokhoz hasonlóan bizonyos értelemben korlátozott, tekintettel arra, hogy a munkáltató szerv fenntartója a központi költségvetéstől függ pénzügyileg.

A hazai munkajogi szabályozásban is igény jelentkezett a rugalmasságra, aminek egyik kulcslépése volt a jogharmonizáció. Az első lépés ebben a kérdésben az Mt. 2001-es módosítása volt, amely fokozta a munkaviszony rugalmasságát a munkaidő-szabályozás tekintetében, valamint létrehozta – még a közösségi jogalkotástól függetlenül – a hazai munkajogban a munkaerő-kölcsönzést. Emellett széles körben elterjedt volt az alkalmi munkavállalói kiskönyvvél való foglalkoztatás is, amely már a „túlságosan rugalmas” jelző határát súrolta, és amelynek ellenőrzése során számos hiányosság is megfigyelhető volt.

A jogharmonizáció elsősorban a munkaviszonyban foglalkoztatottak jogviszonyára irányult. A jogharmonizációs törekvések az 1992. évi XXII. törvény módosítására irányultak: ezt mutatja a 2001. évi XVI. törvény<sup>17</sup> és a 2003. évi XX. törvény<sup>18</sup> is, amelyek az 1992. évi XXII. törvény. módosítását célozták.

A közszolgálat jogharmonizációját nehezítette a már korábban is tagolt szerkezetű közszolgálati foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok szabályozása, az irányelvek

<sup>16</sup> PETRÉTEI 2005: 9. és 12.

<sup>17</sup> 2001. évi XVI. törvény.

<sup>18</sup> 2003. évi XX. törvény.



átültetése a hazai jogrendszerbe nehezen valósult meg.<sup>19</sup> (Később a közszolgálati jogviszonyok további tagozódása sem könnyítette meg a harmonizációt.)<sup>20</sup>

A régi Mt. azonban már nem tudta lefedni a 2000-es évek jogviszonyait, valamint a jogharmonizációs törekvések sem érték el maradéktalanul céljaikat, ezért hatályba lépett a 2012. évi I. törvény. Ez azonban csupán a munkajogviszonyban állók jogait bővítette, nem érintette sem az önfoglalkoztatók, sem a gazdaságilag függő munkát végzők jogait.<sup>21</sup> Az új Mt. figyelembe veszi az Európai Unió által kiadott irányelveket,<sup>22</sup> sokszor az azokban megfogalmazott minimumsztenderdeknel kedvezőbb szabályozást tartalmaznak a hazai normák.<sup>23</sup>

A jogharmonizáció egyik jelentős eleme a személyi hatály kérdése volt. A jogharmonizáció célja a munkavállalói fogalom széles körű értelmezését korlátozta az a jogalkotói döntés, hogy a személyi hatály fogalmát kizárólag a szűk értelemben vett munkavállalók és maga a munkaviszony jelenti, míg a személyek szabad mozgáshoz való joga, a munkahelyi egészség és biztonság kérdése, az egyenlő bánásmód követelményének szabályrendszere minden, munkavégzésre irányuló jogviszonyban érvényesül, nem korlátozódik a munkaviszonyok körére.<sup>24</sup>

## Atipikus munkavégzési formák szabályozásának megjelenése

A rendszerváltást követő hazai munkajogi szabályozás paradigmája értelmében a munkát végzők két nagy csoportra oszthatók Radnay meglátása szerint. Az első csoportot a függő jogviszonyban, munkaszerződés alapján munkát végző munkavállalók, míg a második csoportot a függőségi jogviszonyt mellőző munkát végzők alkotják, akik egyéb szerződés alapján végzik tevékenységüket.<sup>25</sup>

Hazai szabályozásban a munkajogi normák tárgya elsősorban a standard, vagyis hagyományos munkaviszonyok, vagyis azok a munkaviszonyok, amelyekben megjelenik a határozatlan idejű munkaszerződés és a teljes munkaidőben való foglalkoztatás. A foglalkoztatásra irányuló szerződés egy munkáltató és egy munkavállaló között jön létre, amely a tradicionális munkavégzést testesíti meg, s amely alapot szolgáltat, amelyhez viszonyítva vizsgálhatjuk az egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat. Gyulavári Tamás álláspontja az, hogy az alternatív munkajogviszonyok térhódítása világszerte

<sup>19</sup> GYULAVÁRI 2014.

<sup>20</sup> Az egységes szabályozást gyengítette, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottak jogállását már 10 önálló törvény szabályozta: Kormánytisztviselők, köztisztviselők, hivatásos szolgálati, katonai szolgálati jogviszonyban állók, közalkalmazottak, állami vezetők, bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak, polgármesterek jogállásáról szóló törvények.

<sup>21</sup> GYULAVÁRI 2014: 8.

<sup>22</sup> Többek között a Tanács 93/104/EK irányelve; a Tanács 98/59/EK irányelve; a Tanács 96/71/EK irányelve; a Tanács 2014/67/EU irányelve és a Tanács 91/383/EKG irányelve.

<sup>23</sup> Lásd többek között a szülési szabadság kérdéskörét.

<sup>24</sup> Bővebben GELLÉRNÉ LUKÁCS 2009.

<sup>25</sup> RADNAY 2004: 140.



érvényesül, ezért a hazai szabályozásban is törekednünk kell a megfelelő munkajogi környezet megteremtésére.<sup>26</sup>

Köllő János meglátása szerint az atipikus kifejezés nem helytálló, mert a munkavégzés több formáját sorolja a definíció körébe,<sup>27</sup> míg Prugberger Tamás a nemzetközi összehasonlításban vállalkozási és megbízási jelleget tulajdonít az egyes atipikus munkavégzési formáknak.<sup>28</sup> A munkavégzés atipikus formái a munkajog egyik legdinamikusabb területe. Ezek a munkavégzési formák, az általuk igényelt szabályozás meghatározó szerepet játszott az EU munkaerőpiaci rugalmasságának növelésében.<sup>29</sup> Az újonnan csatlakozott EU-tagállamokban az atipikus munkavégzési formák jelentős eltérést mutatnak a régi tagállamok gyakorlatától.<sup>30</sup>

Mint ahogy fentebb is említettem, az 1992 évi XXII. törvény joganyaga a rendszer-váltást követően lefedte a szabályozandó területek körét. Az európai uniós csatlakozásunkat követően azonban elengedhetlenné vált a munkajogviszonyokat szabályozó joganyag újragondolása. A jogharmonizáció megvalósulását segítően a 2012. évi I. törvényt már egy EU-kompatibilis jogszabályként fogadták el, amely figyelembe vette az irányelvek minimumsztemderdjének alakulását.

Jól látható, hogy a 2012. évi I. törvény már széleskörűen szabályozza az atipikus munkaviszonyok körét,<sup>31</sup> amelynek szabályozására a régi Mt. nem tért ki – bár érintette a határozott idejű jogviszonyokat<sup>32</sup> a munkaviszony létesítésének körében.

## Táv munka

Az atipikus munkavégzési formák régóta a hazai szakpolitikai érdeklődés tárgyát képezik. Számos tanulmány foglalkozik mind a távmunka, mind az otthoni munkavégzés fogalmával és azok jogi szabályozásával.<sup>33</sup> A távmunka fogalma hazánk uniós csatlakozása óta is számos változáson ment keresztül. E változások során jelentősen igazodott a fokozatosan jelentkező rugalmasság igényéhez. A távmunka fogalmára nincs egységes definíció, sokan sokféleképpen határozták meg. Legáltalánosabb definíciója szerint távmunkás az, aki munkajogviszonyban áll oly módon, hogy munkaidejének legalább 50%-át a munkáltató fő telephelyétől távol tölti és munkájához számítógépet és telekommunikációs kapcsolatot használ.<sup>34</sup> A távmunka maga két fontos definíciót egyesít: a távolságot és az infokommunikációs technológia jelenlétét, vagyis azt, hogy a munkavégzés térben (és olykor időben is) eltér, valamint a távmunka feltétele, hogy annak eredményét számítástechnikai eszközzel továbbítsák. Közgazdasági területen elterjedt Szabó Katalin definíciója: „az ember munkaadójától vagy megrendelőjétől, ügyfelétől

<sup>26</sup> GYULAVÁRI 2010: 104.

<sup>27</sup> KÖLLŐ 2012.

<sup>28</sup> PRUGBERGER 2006: 493–514.

<sup>29</sup> KISS 2001a: 409.

<sup>30</sup> BIHARY 2006. 25.

<sup>31</sup> 2012. évi I. törvény XV. fejezet: A munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok.

<sup>32</sup> 1992. évi XXII. törvény 79. §.

<sup>33</sup> Lásd KISS 2001b; LAKY 2001; HERTEL 2004.

<sup>34</sup> KISS 2001a: 461.



egy bizonyos távolságban dolgozik, akár otthon, akár útközben, akár pedig egy helyi távmunka-központban.<sup>35</sup> A jogtudományban Prugberger és Kenderes két csoportot különít el a távmunkaviszonyon belül: első, amikor a munkavállaló munkája egy részét a munkahelyén, másik részét pedig a saját lakásán végzi, míg a második a kizárólagosan otthon végzett „képernyős feldolgozó, vagy egyéb ilyen jellegű tevékenység”.<sup>36</sup>

A távmunka Magyarország munkajogi környezetébe való implementálása a 2004. évi XXVIII. törvénnyel valósult meg.<sup>37</sup> E törvényi szabályozás alapját az Európai Távmunka Keretmegállapodás teremtette meg.<sup>38</sup> E 2002-ben létrejött keretmegállapodás ajánlásokat tartalmaz munkaszervezési kérdések, a foglalkoztatási viszony, az egészség és biztonság területén, amelyeket kiegészít a munkaidő-szervezésre vonatkozó (EU/2003/88), valamint a munkahelyi biztonságra és egészségvédelemre vonatkozó irányelv (89/391/EGK), amely olyan további szabályokat fogalmaz meg, amelyek a munkavállalók e csoportjára is érvényesek. A megállapodás rögzíti, hogy a távmunkavégzés keretében foglalkoztatott munkavállalók élvezik a munkavállalók számára biztosított általános védelmet. A megállapodás célja, hogy meghatározzák a távmunka alkalmazásának általános kereteit úgy, hogy az egyaránt megfeleljen a munkaadók és munkavállalók igényeinek. A megállapodás egyúttal rögzíti azokat a főbb területeket, ahol adaptációra van szükség az egyes tagállami jogszabályokban, ilyen területek különösen az adatvédelem, munkaegészség és -biztonság, munkaszervezés, képzés. A megállapodás bár nem irányelv, mégis jelentős alapelveket tartalmaz a távmunka tagállami szabályozásaira vonatkozóan.

Hazai szabályozásban a munka törvénykönyve a 192. §-ban nevesíti a távmunkát, amely „a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet számítástechnikai eszközzel végeznek, és eredményét elektronikusan továbbítják”.<sup>39</sup> Fontos kitétel, hogy a távmunkavégzés tényét munkaszerződésben szükséges rögzíteni, ugyanakkor a törvény nem határozza meg a munkabérre, valamint a költségviselésre vonatkozó részletes szabályokat, így főszabályként azokat a felek megállapodása tartalmazza. Magyarországon sokszor helytelenül alkalmazzák a távmunka kifejezést a home office szinonimájaként<sup>40</sup> – megjegyzem, hogy a home office kapcsán önálló törvénytervezetről szoltak a hírek 2020 őszén, azonban a jogalkotó a home office magyar jogrendszerbe illesztéséhez teljesen új kodifikáció helyett az Mt. egyik atipikus munkaviszonya, a távmunkavégzés szabályait tágította ki olyan mértékben, hogy azok a rendszeresen végzett home office lefedésére is alkalmassá váltak.<sup>41</sup> Utóbbi törvény azonban nem lépett hatályba 2022. január 1-jén, a hatálybalépést a törvény a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletben foglalt veszélyhelyzet megszűnéséhez köti, addig pedig a 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet rendelkezik a veszélyhelyzet alatt a távmunkával kapcsolatos szabályozásról.<sup>42</sup>

<sup>35</sup> SZABÓ 2003.

<sup>36</sup> PRUGBERGER–KENDERES 2009.

<sup>37</sup> 2004. évi XXVIII. törvény X/A fejezet.

<sup>38</sup> Framework Agreement on Telework 2002.

<sup>39</sup> 2012. évi I. törvény 192. § (1) bek.

<sup>40</sup> Erről bővebben lásd értekezésemet RÍCZU 2020.

<sup>41</sup> SZABÓ M. 2022.

<sup>42</sup> 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet.



Az új munkavégzési formák gyakorlata szabályozást igényelt, ezért 2021 júliusában hatályba lépett a Kormány 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról.

Ennek értelmében a munkavállaló saját eszközeit is használhatta a munkavégzés során, feltéve, hogy előtte erről megállapodást kötött a munkáltatóval. Ebben az esetben a munkáltató kockázatértékelést végzett, ugyanakkor a munkaeszköz egészséget nem veszélyeztető és biztonságos állapotának fenntartásáról, ebben az esetben a munkavállaló gondoskodott.<sup>43</sup> A munkavégzés helyét érintően az információtechnológiai eszközzel való munkavégzés esetében a munkáltató előzetesen tájékoztatja a munkát végzőt az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés szabályairól, és a munkavállalónak ennek megfelelően, erre tekintettel szükséges a munkavégzés helyét meghatározni. Fontos kitétel, hogy a munkavédelmi szabályok betartását a munkáltató távolról is ellenőrizhette, illetve nem IKT-eszközzel való munkavégzés esetén a munkavégzés csak a munkáltató által, munkavédelmi szempontoknak megfelelően előzetesen jóváhagyott helyen volt elvégezhető, amiről a felek írásban megállapodtak – utóbbi esetben kockázatértékelés, balesetvizsgálat lefolytatása, illetve a munkakörülmények ellenőrzése céljából a munkáltató vagy megbízottja a munkavállaló beleegyezésével a munkavégzés helyén ellenőrzési tevékenységet folytathatott.<sup>44</sup> Az ellenőrzés rendszerességére és módjaira azonban nem tér ki a szabályozás, az ellenőrzés gyakoriságát a munkáltató belátására bízta a jogalkotó.

Az új rendelet további jelentős változást eredményezett a távoli munkavégzésre vonatkozóan. A veszélyhelyzet fennállása idejére igazolás nélkül, költségként elszámolható tételnek minősül a munkaszerződésében foglaltak szerint távmunkavégzés keretében munkát végző munkavállaló esetében, a távmunkavégzéssel összefüggésben költségtérítés címén fizetett összegből a felek által előzetesen meghatározott, de legfeljebb az adóév első napján érvényes havi minimálbér 10%-ának megfelelő összeg.<sup>45</sup> Itt szükséges megjegyezni, hogy a szabályozás itt is kihangsúlyozza a távmunkavégzés tényét a munkaszerződésben, ennek megfelelően a szabályozás nem kifejezetten a home office munkavégzés szabályozására irányul, valamint a szabályozás csupán lehetőséget biztosít a költségtérítésre, ennek fényében az a munkáltatóra nézve nem jelent kötelezettséget.

A kormányrendelet 4. §-a átmeneti jelleggel módosította az Mt. távmunkavégzésre vonatkozó rendelkezéseit. Távmunkavégzés esetén a munkavállaló a munkát a munkaidő egy részében vagy egészében a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen végzi. Ez jelentős változás a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen a távmunka esszenciáját éppen az adta, hogy állandó jelleggel és folyamatosan a munkáltató telephelyétől távol került sor a munkavégzés ellátására. Az új szabályozás értelmében a munkavállaló a munkát a munkaidő egy részében vagy egészében végezheti a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen. A távmunkavégzésről továbbiakban is szerződésben szükséges

<sup>43</sup> 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.

<sup>44</sup> 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelet 2. §.

<sup>45</sup> 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelet 3. §.





megállapodni, ebben a rendelet nem hozott változást. A munkáltató jogait érintően az ellenőrzési jog gyakorlásának módjait egészítette ki a rendelet a távolról, számítástechnikai eszközzel való ellenőrzés lehetővé tételével.<sup>46</sup>

Látható, hogy a kormányrendeletek nem kifejezetten a home office intézményét célozzák, sokkal inkább a távmunka kereteit tágítják – és meglátásom szerint össze is mossák a home office jogintézményével, amelyre alapesetben a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás szabályai az irányadók –, utóbbi szabályok korlátozást tartalmaznak az így végzett munka időtartamára (évi 44 nap). Lényeges, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követően a távmunkavégzés és az otthoni munkavégzés a továbbiakban is az Mt. és az Mvt. rendelkezéseinek figyelembevételével lesz folytatható, így külön szabályozás hiányában akár egy belső szervezeti szabályzat kialakításával is meghatározható a távolról való munkavégzés folyamata.

A hazai szabályozáshoz hasonlóan a román szakirodalom is többet foglalkozott a home office távmunkától való fogalmi elhatárolásával és definíciójának meghatározásával, mint magával a jogintézmény szabályozásával. A távmunkától való elhatárolás alapja az időszakos jelleg, ugyanakkor szabályozásban (hasonlóan a magyar gyakorlathoz) a távmunka és az otthoni munkavégzés szabályai érvényesültek. Ha a munkavállaló otthonról, home office keretében látja el feladatait, akkor a Code Municipii (Cm.) 108–110. §, illetve a 81/2018. törvény rendelkezései az irányadók.<sup>47</sup> Magára a home office munkavégzésre vonatkozóan a veszélyhelyzetre való tekintettel a 2020-ban kiadott 195. számú rendelet 33. cikke vonatkozik: *Központi és helyi közintézmények és hatóságok, autonóm közigazgatási hatóságok, autonóm közszolgáltatók, nemzeti társaságok és társaságok, valamint olyan társaságok, amelyekben az állam vagy valamely közigazgatási-területi egység az egyedüli vagy többségi részvényese, valamint a magántulajdonban lévő társaságok a veszélyhelyzet idejére – amennyiben lehetséges – otthoni munkavégzést vagy távmunkát kötelesek bevezetni a munkáltató egyszemélyes aktusa alapján.*<sup>48</sup> A veszélyhelyzetre való tekintettel és annak következményeit célozva májusban megjelent az 55/2020. sz. rendelet, amely többek között rendezi az otthoni irodai munkára vonatkozó szabályozást. A májusban kiadott rendeletet módosította a 2020 novemberében kiadott 192/2020. vészhelyzeti rendelet, amelynek értelmében a munkáltatók a veszélyhelyzet idejére otthoni vagy távmunkavégzést rendelnek el (figyelembe véve a 53/2003. munka törvénykönyvének, illetve a 81/2018. sz. távmunkatörvény rendelkezéseit) azokon a területeken, ahol a tevékenység jellege ezt lehetővé teszi.<sup>49</sup> Látható, hogy hasonlóan a hazai rendelkezésekhez, a munkáltató vis maior esetén egyszemélyesen elrendelhetette az otthoni munkavégzést Romániában is. Maga a román jogalkotó sem törekedett a home office kérdéskörének rendezésére, mi több, a jogintézményre utaló kifejezést nem is használja jogalkotásban: minden rendelkezésben a Cm.-ben rendezett otthoni munkavégzés, illetve a 81/2018-as távmunkarendelethez hivatkozik.

<sup>46</sup> 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelet 4. §.

<sup>47</sup> VALLASEK–MÉLYPATAKI 2020: 181.

<sup>48</sup> Decret nr. 195 din 16 martie 2020 Art. 33.

<sup>49</sup> Ordonanță de urgență nr. 192 din 5 noiembrie 2020.



Hazánkban a home office szabályozását a jogalkotás oldaláról leginkább az átmeneti rendelkezésekkel való megoldások jellemezték. A 2021. évi CXXX. törvény azonban számos munkavédelemmel és munkajoggal kapcsolatos jogszabály módosítását eredményezte. A törvényben a hatósági áras benzinár-szabályozás, valamint az szja-visszatérítés mellett rögzítették az Mt. távmunkavégzésre vonatkozó rendelkezéseinek módosításait is.<sup>50</sup> A módosító rendelkezés gyakorlatilag a 393/2021. kormányrendelet rendelkezéseinek beemelését eredményezi a munka törvénykönyvébe, ezzel oly mértékben megváltoztatva a távmunka szabályait, hogy azok akár a home office jogintézményének lefedésére is alkalmasak. Tekintettel arra, hogy e rendelkezéseket már jelen tanulmányban érintettem a kormányrendelet kapcsán, így nem részletezném. Az viszont jelentős változás, hogy a távmunkavégzés esetén a munkanapok kétharmadában végezhet a munkahelyen kívül, és egyharmad részében a munkahelyen munkát – ezek természetesen nem kógens szabályok, a felek megállapodása alapján a munkavállaló számára kedvezőbb feltételek is megállapíthatók.

## Összegzés

A 2000-es években jelentek meg az első jogharmonizációt célzó szabályok, amelyek egy-egy terület átfogó szabályozására irányultak, ennek során irányelveket és rendeleteket adtak ki. A jogharmonizációs kötelezettségek a csatlakozástól kezdve folyamatosan terhelik az Európai Unió tagállamait. Azonban az uniós jog is dinamikusan igyekszik követni a gazdasági változásokat és megfelelni azok jogi kihívásainak. Ezáltal a tagállami jogharmonizáció sem jelentkezhetsz statikus elemként, hanem folyamatosan törekedni kell a jogközelítésre és a reflektivitás fenntartására.

Somssich Réka megfogalmazása alapján:

„Ami a harmonizációs feladatok gördülékeny és időben való elvégzését, vagyis a mennyiségi megközelítést illeti, a fentiekből látható volt, hogy a magyar rendszer alapvetően megfelel a bizottsági ajánlásoknak, sőt már az ajánlás megjelenése előtt megfelelt, talán az sem kizárt, hogy bizonyos »jó gyakorlatok« előképe volt. A megfelelően strukturált és gyors reagálású koordinációs és megfelelőségvizsgálati rendszer nemcsak a külső megfelelés szempontjából fontos, hanem a tekintetben is, hogy képes a belső végrehajtás szempontjából problémás vagy nehezen kezelhető kérdések korai és tudatos azonosítására is. Mindenesetre a koordinációs, ellenőrző mechanizmus bármilyen kiépített és olajozottan működő, nem lehet merev és változatlan, annak folyamatosan igazodnia kell az uniós jog változó jellemzőihez.”<sup>51</sup>

A foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alternatív formáinak megteremtése mögött politikai-kormányzati okokra is visszavezethető jogalkotói szándék áll. Az atipikus munkaviszonyok jogi szabályozásának bevezetése fokozottan indokoltá vált az európai jogharmonizációs törekvések tükrében, annak érdekében, hogy a versenyképesség megtartása és fokozása mellett redukálható legyen a feketegazdaság térfelülete.

<sup>50</sup> 2021. évi CXXX. törvény 74. §.

<sup>51</sup> SOMSSICH 2020: 52.



A munkajogi kódexen belül szabályozott atipikus munkavégzési formákon túl azonban megjelent a szürke zóna, vagyis a gazdaságilag kiszolgáltatottabb munkát végző réteg, amely igényli a foglalkozáshoz igazodó jogviszonyok létrejöttét. Ezek túlnyomó többségben még mindig a munkajogviszonyok és az önfoglalkoztatás peremén létező jogviszonyok, amelyek azonban egyre nagyobb teret nyernek, egyre szélesebb körben találkozhatunk velük, és olyan foglalkoztatási célokat is szolgálnak, mint a munkatapasztalat szerzése felsőoktatási intézményben hallgatói jogviszonyban állók részére, vagy épp a kisgyermeket nevelők jövedelmének kiegészítését.

Az Európai Távmunka Keretmegállapodás, bár nem irányelvként fogadták el, a tagállami szabályozásban mégis szignifikáns szerephez jut. Az atipikus munkaviszonyok szabályozásának megjelenése a tagállamok munkajogában fokozza a munkajog rugalmasságát, azonban munkajogi kódexben való rögzítése munkajogi garanciákat is biztosít az ilyen foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban dolgozó munkavállalóknak.

A munkajog és a polgári jog peremén álló szürke zóna (a kvázi önfoglalkoztatók csoportja) a jövőben tovább bővíülhet majd, adott esetben többfokozatú átmenetet képezhet az önállótlan és önálló munkavégzés tipizált formái között.<sup>52</sup> Mindez az atipikus jogviszonyok körének bővülését prognosztizálhatja.

## Irodalomjegyzék

- ÁDÁM Antal – BACK András – BARTÓK Irén – BASA Ildikó (1999): *Jogi lexikon*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- BALASSA Béla (1962): *The Theory of Economic Integration*. Westport: Greenwood Press.
- BIHARY Pál szerk. (2006): *Tanulmányok a távmunkáról*. Budapest: Budapesti Munkaerőpiaci Intervenciók Központ.
- Framework Agreement on Telework* (2002). EU Social Dialogue Resource Centre. Online: [https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002\\_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf](https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2009): *Személyek szabad mozgása az Európai Unióban*. Budapest: Tullius.
- GYULAVÁRI Tamás (2010): *Szürke Zóna. A munkaviszony és az önfoglalkoztatás közötti jogviszonyok Európában és Magyarországon*. Habilitációs értekezés. Budapest: ELTE ÁJK.
- GYULAVÁRI Tamás (2014): A gazdaságilag függő munkavégzés szabályozása: kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2014/1. 1–25.
- HERTEL András (2004): Atipikus foglalkoztatási formák Magyarországon. *E- tudomány*, 2(2).
- HOVÁNSZKI Arnold (2001): A munkavégzésre irányuló vegyes szerződések megítélése. *Cég és Jog*, 3(9), 5–9.
- JÓZON Mónika (2020): Az európai uniós jogharmonizáció mint állandó viszonyítási-értékelési-igazodási folyamat tagállami szinten: módszertani elemzés. *Iustum Aequum Salutare*, 16(3), 29–48.

<sup>52</sup> HOVÁNSZKI 2001: 9.



- KAMDEM, Innocent Fetze (2009): Harmonisation, unification et uniformisation en droit des contrats: plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique. *La Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, 43(3), 605–649.
- KENGYEL Ákos – PALÁNKAI Tibor (2004): A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-országok makrogazdasági helyzetének alakulása. In BLAHÓ András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest: AULA, 141–176.
- KISS György szerk. (2001a): *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest: Osiris.
- KISS György szerk. (2001b): *Az Európai Unió munkajoga és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában*. Budapest: Osiris.
- KÖLLŐ János (2012): A részmunkaidő és más atipikus foglalkoztatási formák. In FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*. Budapest: Szakpolitikai Elemző Intézet – MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 194–209.
- LAKY Teréz (2001): *Az atipikus foglalkozások*. (h. n.): Struktúra-Munkaügy Kiadó.
- LOHSE, Eva-Julia (2012): The Meaning of Harmonisation in the Context of European Union Law – A Process in Need of Definition. In ANDENAS, Mads – BAASCH ANDERSEN, Camilla (szerk.): *Theory and Practice of Harmonisation*. Cheltenham: Elgar, 284. Online: <https://doi.org/10.4337/9780857933171.00021>
- MAYER, Franz C. (2005): Europa als Rechtsgemeinschaft. In SCHUPPERT, Gunnar Folke – PERNICE, Ingolf – HALTERN, Ulrich (szerk.): *Europawissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 429–487.
- PETRÉTEI József (2005): A magyar jogharmonizáció az Európai Unió csatlakozás előtt és után. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 3(1), 5–20. Online: <https://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/01.Petretei.pdf>
- PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest: Complex.
- PRUGBERGER Tamás – KENDERES György (2009): Az atipikus munkaviszonyok a munkaerő-kölcsönzés és a távmunkavégzés tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, (2), 30–53.
- RADNAY József (2004): A látszólagos önállóság és a munkavégzési kapcsolatok jogszerű alakítása. In RÁCZ Réka – HORVÁTH István (szerk.): *Tanulmányok a munkajog jövőjéről: Dr. Ádám Lóránt emlékének*. Budapest: Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 140.
- RICZU Zsófia (2020): Távmunka vagy home-office? Távmunka szabályozásának összehasonlító elemzése a magyar és a török munkajogban. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 20(2), 133–146. Online: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2020.2.133-146>
- SOMSSICH Réka (2020): A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszközrendszere 15 évvel a csatlakozás után. *Állam- és Jogtudomány*, 61(2), 36–52.
- SZABÓ Katalin (2003): A munkaviszonyok fellazulása. Paradigmaváltás a munka világában az információtechnológiák hatására. *Információs Társadalom*, 3(1), 75–95. Online: <https://doi.org/10.22503/inftars.III.2003.1.5>
- SZABÓ M. András (2022): Megérkezett a „home office törvénycsomag” – részletes elemzés a szabályokról. *Adó Online*, 2022. január 3. Online: <https://ado.hu/munkaugyek/megerkezett-a-home-office-torvenycsomag-reszletes-elemzes-a-szabalyokrol/>
- TINBERGEN, Jan (1954): *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.



VALLASEK, Magdolna – MÉLYPATAKI, Gábor (2020): Rules on Home Office Work and Telework. *Central European Journal of Comparative Law*, 1(2), 177–191. Online: <https://doi.org/10.47078/2020.2.177-191>

## *Jogi források*

1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
2001. évi XVI. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról
2003. évi XX. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról
2004. évi XXVIII. törvény a foglalkoztatással összefüggő egyes törvények módosításáról
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
- 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról
- 16/1994. (III. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Kormányának felhatalmazásáról a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozási kérelme beadására
- 91/383/EGK tanácsi irányelv (1991. június 25.) a határozott idejű vagy munkaerő-kölcsönzés céljából létesített munkaviszonyban álló munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségének javítását elősegítő intézkedések kiegészítéséről
- 93/104/EK tanácsi irányelv (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
- 96/71/EK tanácsi irányelv (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről
- 98/59/EK tanácsi irányelv (1998. július 20.) a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
- 2014/67/EU tanácsi irányelv (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről
- Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés
- Decret nr. 195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României
- Ordonanță de urgență nr. 192 din 5 noiembrie 2020







Forstner Róbert<sup>1</sup>

# Az európai bűnügyi együttműködés nemzetközi vonatkozásban

## European Cooperation in Criminal Matters in an International Context

*A bűncselekmények üldözése minden állam számára rendkívül meghatározó feladat. Ma azonban már nem lehet a bűnüldözésről csak egy adott állam vonatkozásában beszélni, hiszen a modern technológia fejlődése, a szervezett bűnözési formák előtérbe kerülése és a kábítószer-kereskedelem nemzetközivé válása következtében a határokon átnyúló bűnözés is széles körűvé vált. Az európai bűnügyi együttműködés célja nemcsak a tagállamok közötti büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés biztosítása, és a határokon átnyúló azonban a Közösség határait át nem lépő bűnözés felszámolása, hanem az olyan államokkal való együttműködés is, amelyek, habár nem tagjai az Európai Uniónak, mégis érintettek egy vagy akár több olyan bűncselekményben, amelynek átvitt értelemben a Közösség is sértettje. Az Eurojustnak van jelentős szerepe tehát abban, hogy a Közösség biztonságosabb legyen. A fent említett problémák kiküszöbölése végett az Eurojust egy nemzetközi hálózatot hozott létre, amelynek nem uniós államok is a tagjai, és amelyek így a Közösséggel együttműködnek, az Ügynökséghez delegált ügyészeiken keresztül. Természetesen a Közösség más szervek vonatkozásában is törekszik a büntetőügyekben való széles körű együttműködésre, ilyen a rendőri együttműködés szerve az Europol, amelynek szerepe az információgyűjtésre, valamint olyan szakértelem kidolgozására helyezi a hangsúlyt, amely még hatékonyabbá teszi a bűncselekmények üldözését. Mindezek mellett az EU igyekszik nemzetközi megállapodásokkal is biztosítani a határokon átnyúló bűnözéssel szembeni fellépést. Tanulmányomban arra kívánok rávilágítani, hogy az Európai Unió miként működik együtt a bűnüldözés tekintetében olyan államokkal, amelyek nem tagjai a Közösségnek. Továbbá, hogy ezen együttműködés milyen módszerekkel szolgálja az egyes bűncselekmények felderítését.*

**Kulcsszavak:** közösség, Eurojust, Europol, nemzetközi, bűnüldözés

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, e-mail: [forstnerrobert28@gmail.com](mailto:forstnerrobert28@gmail.com)

*Law enforcement is a key task for every state. Today, however, law enforcement is no longer a national issue, as the development of modern technology, the rise of organised forms of crime and the internationalisation of drug trafficking have led to a high level of cross-border crime. European cooperation in criminal matters aims not only to ensure judicial cooperation between Member States in criminal matters and to combat cross-border crime outside the Community's borders, but also to cooperate with States which, although not members of the European Union, are involved in one or more offences of which the Community is a victim. Eurojust therefore plays an important role in making the Community a safer place. In order to overcome the problems mentioned above, Eurojust has set up an international network of non-EU Member States which cooperate with the Community through their prosecutors seconded to the Agency. Of course, the Community also seeks to cooperate extensively in criminal matters with other bodies, such as Europol, the police cooperation body, whose role focuses on gathering information and developing expertise to make the prosecution of crime even more effective. In addition, the EU is also seeking to ensure that cross-border crime is tackled through international agreements. In my study, I want to highlight how the European Union cooperates with non-EU countries in the field of law enforcement. I will also look at the ways in which this cooperation helps to detect specific crimes.*

**Keywords:** community, Eurojust, cooperation, Europol, law enforcement

Az Európai Unió külpolitikája és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés közös pontja, hogy az integráció kezdeti szakaszában e két terület a tagállamok szuverenitásához tartozott, vagyis azok nem képezték az együttműködés tárgyát. A Közösségnek azonban hamar rá kellett döbennie arra, hogy az együttműködés külpolitikai szinten való megjelenítése elengedhetetlen az integráció elmélyítéséhez, valamint a biztonság és a függetlenség megóvásához. A közös külpolitika képe a hetvenes évekre kezdett meghatározóan kirajzolódni az Európai Politikai Együttműködés keretében, amelyet a lisszaboni szerződés által bevezetett reformok alakítottak át, így jött létre a közös kül- és biztonságpolitika, amely rövid időn belül az Európai Unió tagállamai közötti együttműködés fontos terepévé vált.<sup>2</sup> A maastrichti szerződés megteremtette az Unió hárompilléres szerkezetét, és a büntetőügyekben való együttműködést a harmadik pillérben helyezte el. A harmadik pillér egy kormányközi alapon szervezett struktúraként képeződött le, amelyben a tagállamok közös fellépése volt meghatározó, ugyanakkor a hatékonyság érdekében igénybe vehették a közösségi szerveket és intézményrendszert.<sup>3</sup> Majd az idő előrehaladtával a 2009. december 1. napján hatályba lépő lisszaboni szerződés jelentős változást hozott a bel- és igazságügyi együttműködés területén, megszüntetve a korábbi első és a harmadik pillérbéli megosztottságot, és egyben eltörölte a pilléres rendszert.<sup>4</sup> Továbbá megjelenítette a kölcsönös elismerés elvét, amely alapján „az Európai Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének

<sup>2</sup> SZABÓ et al. 2018: 389.

<sup>3</sup> CSÁSZÁR 2011: 2.

<sup>4</sup> FAZEKAS 2012: 53.



elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését”.<sup>5</sup> Ez azonban komoly kihívást jelentett a tagállamok számára, ugyanis Európa-szerte olyan ítéletek váltak elismerhetővé, amelyek nem valamennyi tagállamban megjelenő egységes szabályozáson alapultak.<sup>6</sup>

A lisszaboni szerződés az EU külső tevékenységének célját a 21. cikk (2) bekezdésében határozza meg. Az érintett bekezdés kimondja, hogy: „Az Unió közös politikákat és tevékenységet határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy: a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét, és integritását.” Jelenleg ez a terület a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés térségéhez tartozik, ami az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 4. cikke alapján a megosztott hatáskörökhöz sorolható.

A 21. században egyértelműen megállapítható, hogy a határokon átnyúló bűnözés komoly kihívást jelent az egyes államok számára. A bűnelkövetők igyekeznek mindent megtenni annak érdekében, hogy több államot behálózva jelentős illegális profitra szert téve kövessenek el súlyos bűncselekményeket, és természetesen, hogy kivonják magukat a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Értelemszerű tehát, hogy az államoknak kölcsönösen együtt kell működniük az egyes határokon átnyúló bűncselekmények felszámolása és a bűnözők kézre kerítése érdekében. A legutóbbi évtizedben azonban Európában a politikai és gazdasági integráció az államok összekapcsolódásának és kölcsönös függésének olyan új minőségét hozta létre, amely az állami szuverenitás jelentős mértékű korlátozásával járt a büntetőjog területén is. A tagállamok büntetőjogi fellépésének összehangolása meglehetősen sokrétű, magában foglalja a belső büntetőjog-hatóság kiterjesztését a bűnözők felelősségre vonásának biztosítása érdekében, a nemzetközi bűnügyi jogsegély továbbfejlesztését, egyes büntetőjogi tényállások egységes szabályozását, a jogi személy büntetőjogi felelősségének megteremtését.<sup>7</sup> A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés ma is kormányközi alapon működik, vagyis a tagállami akaratok összeredőjének van meghatározó jelentősége az érintett területen. Mindezek alapján a Tanácsbéli döntéshozatal igyekszik előmozdítani e terület megfelelő működését.

Az Európai Unió hitet tett a több országot érintő szervezett bűnözés, a terrorizmus elleni harc mellett. Ezért számos intézményt és ügynökséget hozott létre annak érdekében, hogy e súlyos bűncselekményekkel szemben hatékonyan fel tudjon lépni. Azonban az említett kriminalizált magatartások nem csak a Közösség tagállamait érintik, gyakran érkeznek az elkövetők harmadik országokból, így az Unió számára fontos az együttműködés olyan államokkal is amelyek, habár nem tagjai az Uniónak, mégis érintettek a nemzetközi bűnözésben.

Így az Unió külpolitikai tevékenységének céljai között említett biztonság széles körben kapcsolódik az Európai Bűnügyi Együttműködéshez, amely e tekintetben nemcsak a tagállamok egymás közötti együttműködését, hanem a harmadik államokkal való együttműködést, és az egyes nemzetközi szervezetekkel való kooperációt is jelenti.

<sup>5</sup> ALFÖLDI 2011: 16.

<sup>6</sup> ALFÖLDI 2011: 16.

<sup>7</sup> LIGETI 2002: 73.



Az Unió harmadik országokkal való együttműködésében a büntetőügyek terén nagyon komoly szerepet játszik az Eurojust és az Europol működése, hiszen ezek a szervezetek igyekeznek felvenni a harcot az egyes súlyos bűncselekményekkel. Továbbá kiemelt jelentősége van az egyes harmadik országokkal kötött megállapodásoknak is, ugyanis e tekintetben tud nemzetközi szinten kibontakozni a Közösség büntetőügyekben folytatott együttműködésre irányuló célja.

## **Az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) szerepe**

### *A szervezet létrejötte és feladata*

Az Európai Unió létrejöttével a hagyományos bűnügyi együttműködés keretei is kiszélesedtek, ezzel létrehozva az igazságügyi együttműködést, amelyben jelentős szerepet kaptak a nemzetállamok ügyészei is.<sup>8</sup> A szervezet története az 1999-es tamperei csúcson született átfogó döntéshez vezethető vissza, amelynek célja egy olyan ügyészi szerv létrehozása volt, amelynek feladata az igazságügyi együttműködés és a koordináció. E döntés megvalósítása a nizzai szerződés aláírásához kapcsolódik, amelynek köszönhetően a hágai székhelyű szervezet 2001 márciusában kezdte meg a működését.<sup>9</sup>

Az Eurojust tevékenységét az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 85. cikke határozza meg akként, hogy a szervezet feladata a kettő vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények kivizsgálása, valamint az ezzel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására jogosult nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján. Tehát e feladatok elsősorban a nemzeti hatóságok előtti nyomozások megindítására, valamint a büntetőeljárások összehangolására, továbbá az igazságügyi együttműködés elmélyítésére fognak irányulni. A szervezet évente mintegy 17%-kal több segítségnyújtási megkeresést regisztrál, amely miatt a szervezet működési kapacitásait folyamatosan bővítik, hogy megfeleljen a vele szemben támasztott igényeknek.<sup>10</sup> Ez természetesen azt mutatja, hogy a tagállamok bíznak az érintett uniós szervben és igénylik azok segítségét a büntetőügyek terén való hatékony fellépés végett.

### *Az Eurojust tevékenységének nemzetközi oldala*

A szervezet tevékenységének nemzetközi vonatkozását illetően fontos hangsúlyozni, hogy az Eurojust lehetőséget teremt az egész világon a joghatóságához való hozzáféréshez, tekintettel arra, hogy a súlyos bűncselekmények elkövetésének száma folyamatosan

<sup>8</sup> BLASKÓ–BUDAHÁZI Árpád 2019: 42.

<sup>9</sup> BLASKÓ–BUDAHÁZI 2019: 42.

<sup>10</sup> TURMO 2020: 1247.



emelkedik, és a bűnelkövetők az Unió külső határait is átlépik. A harmadik államokkal való együttműködés pedig ezért nagyon hangsúlyos, hiszen a folyamatosan növekvő globalizáció és digitalizáció miatt az egyes államoknak olyan kihívásokkal kell szembenézniük, mint az embercsempészás és az emberkereskedelem, valamint a terrorizmus. Az Eurojust folyamatosan törekszik együttműködési megállapodások megkötésére az egyes harmadik államokkal, amelyek saját döntésük alapján a szervezettel vállalt együttműködés keretében összekötő ügyészt is delegálhatnak az ügynökség kötelékébe. Jelenleg az Eurojust 12 harmadik állammal kötött együttműködési megállapodást, amelyből nyolc összekötő ügyészt is delegált, ilyen például az Amerikai Egyesült Államok, Svájc, Szerbia és Montenegró. Természetesen vannak olyan harmadik államok, amelyek nem delegáltak összekötő ügyészt, viszont együttműködésüket igyekeznek érvényre juttatni a szervezettel, ilyen Moldova, Liechtenstein és Izland is.<sup>11</sup>

Az Eurojust eszközeit illetően az európai elfogatóparancs és az európai nyomozási határozat, amely igazán lényeges, viszont a nemzetközi szinten a bűncselekményekkel szemben folytatott küzdelem vonatkozásában a közös nyomozócsoportok létrehozása a kiemelkedő. Az Eurojust 2009 óta segíti az egyes államokat olyan jogi megállapodások megkötésében, amely alapján bírók, ügyészek és az egyes államok nyomozó hatóságai működnek együtt a nemzetközi nyomozások lefolytatása érdekében. A szervezet szerepe e vonatkozásban annak vizsgálata, hogy egyáltalán érdemes-e közös nyomozócsoportot létrehozni, és amennyiben igen, akkor az ügynökség vállalja a közreműködést a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodás megszövegezésében, a nyomozati és bűnüldöző stratégiák kidolgozásában, valamint pénzügyi és logisztikai támogatásokat nyújt az utazás, a tolmácsolás és a bizonyítékok átszállítását illetően, emellett közreműködik a felszerelésekölcsönzésben is.<sup>12</sup>

Ezek alapján látható, hogy az ügynökség büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerepe rendkívül széles körű, és a határokon átnyúló bűnözéssel szembeni fellépés, valamint a büntetőjogi felelősségre vonás érdekében jelentős eszközöket kíván érvényesíteni. Ezt mi sem bizonyítja jobban, minthogy az Eurojust nyitott a harmadik államokkal való együttműködési megállapodások megkötésére és ezen keresztül a kooperáció biztosítására.

## *A szervezet működése a gyakorlatban*

Az Eurojust tevékenysége széles körben átfogja az Európai Uniót érintő valamennyi bűncselekmény elleni hatékony fellépés problémakörét, akciók és eseti kooperációk egész sora figyelhető meg a szervezet tevékenységét illetően. A teljesség igénye nélkül – tekintettel arra, hogy nagyszámú terület lenne felsorolható a szervezet működését illetően – kívánok bemutatni néhány olyan területet, amelyeken az Eurojust szerepe jelentős a hatékony bűnüldözés terén.

<sup>11</sup> Lásd: [www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020-08\\_Generic-factsheet\\_public\\_Final4\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020-08_Generic-factsheet_public_Final4_HU.pdf)

<sup>12</sup> Lásd: [www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020-08\\_Generic-factsheet\\_public\\_Final4\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020-08_Generic-factsheet_public_Final4_HU.pdf)



## A nemzetközi kiberbűnözés elleni akció

Már az 1970-es évektől megfigyelhető a számítástechnika térhódítása, amely a számítógépek elterjedését és magánszemélyek számára hozzáférhetővé válását eredményezte. A gyártók számának növekedése, a miniaturizálás és a tömegtermelés ezen a piacon új bűncselekmények megjelenéséhez vezetett.<sup>13</sup> Széles körű szabályozás volt megfigyelhető az informatikai eszközökkel elkövetett bűncselekmények vonatkozásában, kezdetben az Európa Tanács majd később az Európai Unió részéről is. E területen a stockholmi program továbbvitelét jelentette a 2013/40/EU irányelv az információs rendszerek elleni támadásokról; az irányelv célja az informatikai bűncselekmények tényállásaira és szankcióira vonatkozó javaslatok megtétele. A közös szabályrendszer feladata az, hogy közelítse a tagállamok büntetőjogát, ezzel tegye hatékonyabbá a bűnügyi jogsegélyt, valamint a tagállamok nyomozó hatóságai, az Europol, az Eurojust és az ENISA közötti együttműködést.<sup>14</sup> A számítástechnikai bűnözéssel szembeni összefogás egyik jó példája az Eurojust francia irodája által indított ügy:

Egy 2019-ben felfedezett, magasan szervezett bűnözői hálózat különböző eszközöket alkalmaz (többek között a LockerGoga és a MegaCortex zsarolóvírusokat), hogy világszerte veszélyeztesse az informatikai rendszereket. Ezek között megtalálhatók a próbálgató támadások, a SQL-befecskendezések, a lopott hitelesítő adatok és a rosszindulatú tartalmú adathalász e-mailek. A rosszindulatú szoftver észrevétlen marad a veszélyeztetett rendszerekben, néha hónapokig, ami lehetővé teszi a további terjedését. A bűnözők főként nagyvállalatokat vesznek célba, és ezzel számos vállalat működését gyakorlatilag megbénítják. A váltságdíjakat a támadók bitcoinban követelik a visszafejtő kulcsokért cserébe. A nem kevesebb mint 71 országban előforduló támadások hatásai sok károsult számára pusztítók. 2019-ben az Eurojust francia irodája megindítja az ügyet, amelyben három tagállam, öt harmadik ország és az Europol kezd nyomozásba. A francia hatóságok kezdeményezésére 2019 szeptemberében közös nyomozócsoport jön létre Franciaország, az Egyesült Királyság, Norvégia és Ukrajna között a bűncselekmény nagyságának, összetettségének felderítése érdekében, hogy ennek megfelelően közös stratégiát dolgozzanak ki. A közös nyomozó csoport pénzügyi és operatív támogatást kapott az Eurojusttól, valamint az Europoltól is. A közös nyomozócsoportok szorosan együttműködnek az Amerikai Egyesült Államokban és Hollandiában független vizsgálatokat végző kollégáikkal. 2019–2020 között hét kordinációs ülést tartanak, az igazságügyi együttműködés és az információcsere biztosítása érdekében, amelyhez az Eurojust digitális igazságügyi szakértői támogatást és kiberhírszerzést biztosít. 2021. október 26–27. között különböző joghatóságokban több nagy horde rejű ügyben nyomozás alatt álló 12 magánszemélyt vesznek célba egy közös művelet keretében, amelyben Ukrajna, Svájc, Franciaország, Hollandia, Norvégia, Franciaország és az Egyesült Államok vesz részt. Több mint 50 külföldi nyomozót, köztük hat

<sup>13</sup> NAGY 2020: 45.

<sup>14</sup> NAGY 2020: 49.





Eurojust-szakértőt küldenek Ukrajnába, hogy segítsenek a közös akcióban. Több mint 52 ezer USD készpénzt és 5 luxusautót, valamint elektronikus eszközöket foglalnak le törvényszéki vizsgálat céljából, amelynek során további bizonyítékokat gyűjtenek, és új nyomozási szálakat tárnak fel.<sup>15</sup>

## Fellépés a csalásokat elkövető bűnszervezettel szemben

A nemzeti nyomozóhatóságok és az ügyészségek tevékenységének összehangolása elsődleges feladat az uniós országokat érintő súlyos és szervezett bűncselekmények leküzdése érdekében. Ez alapján az Uniónak arra kell törekednie, hogy előmozdítsa a bűncselekmények elkövetőinek gyors és eredményes felelősségre vonását. Az Eurojust ennek érdekében koordinációs értekezleteket tart, közös nyomozócsoportokat finanszíroz, amelyek tevékenységéhez szakértők közreműködését is biztosítja, illetve koordinációs központokat szervez.<sup>16</sup> A határokon átnyúló csalások nagyon komoly fenyegetést jelentenek valamennyi tagállamra nézve, így az alábbi példa is jól mutatja, hogy milyen hatékony összefogásra van szükség a megfelelő fellépés érdekében.

A tényállás szerint egy bűnszervezet négy különböző online befektetési csalás révén több ezer áldozatot csapott be Európa-szerte, mintegy 30 millió euró becsült összeg értékben. 2021 májusában került sor a közös akciónapra, amelyet hét országban hajtottak végre. Az akció során német nyomozókat és rendőröket vetettek be, és számos házkutatást végeztek Bulgáriában, Izraelben, Svédországban, Észak-Macedóniában és Lengyelországban. Az európai elfogatóparancsok alapján az akciónap során hat gyanúsítottat tartóztattak le, akik magas kockázatú opciókkal, kriptovalutákkal kapcsolatos hamis kereskedelmi rendszert szerveztek, és manipulált szoftvereket használtak a károsultak állítólagos tőkenyerességének előidézésére. Ingatlanokat, luxusautókat és bankszámlákat foglaltak le több millió euró értékben. Az Eurojust egy koordinációs központot hozott létre az akciónap sikeres lebonyolítása érdekében, és segítséget nyújtott az európai elfogatóparancs, az európai nyomozási határozat és a kölcsönös jogsegélyekkel kapcsolatos megkeresések végrehajtásával, illetve a vagyontárgyakra és a bankszámlákra vonatkozó tanúsítványok befagyasztásával kapcsolatban.<sup>17</sup>

E két példa is kellően tükrözi, hogy az Eurojust igyekszik komoly részt vállalni a Közösséget és a harmadik államokat érintő bűncselekmények felderítésében és a bűncselekmények elkövetőinek kézre kerítésében. Ehhez természetesen komoly együttműködésre van szükség a felek között, hiszen a határokon átnyúló bűnözés kockázatai csak széles körű kooperáción keresztül csökkenthetők. Ezek alapján viszont megállapítható, hogy az Eurojust a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyik kiemelt tartóoszlopa.

<sup>15</sup> Lásd: [www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-annual-report-2021-hu.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-annual-report-2021-hu.pdf)

<sup>16</sup> SZABÓ 2018: 171.

<sup>17</sup> Lásd: [www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-annual-report-2021-hu.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-annual-report-2021-hu.pdf)



## A rendőrségi szervezet a bűnügyi együttműködés terén

### *Az Europol létrejötte és feladata*

Az Európai Rendőrségi Hivatal felállításáról az 1992-ben aláírt maastrichti szerződés rendelkezett. A szervezet kialakítását Helmut Kohl német kancellár sürgette, aki egy Luxembourgban tartott konferencián irányozta elő egy az FBI-hoz hasonló rendőrségi szerv létrehozását, amely biztonságot nyújt az európai polgárok számára. Az Europol kábítószeregységként kezdte meg működését, azonban az idő múlásával szerepe egyre inkább nőni kezdett, amely átfogta a bűnüldözés meghatározó területeit, így biztosítva a társadalom védelmét a bűncselekmények elkövetésével szemben. A szervezet hatásköre 2002-től kiterjedt a nemzetközi bűnözés minden súlyos formájával szembeni fellépésre.<sup>18</sup>

Az Európai Parlament és Tanács rendeletének 4. cikke alapján az Europol feladata, hogy támogassa és megerősítse a tagállamok illetékes hatóságainak fellépését és a kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények, a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűncselekményformák és az azok elleni küzdelem terén. Ennek érdekében elsődleges tevékenysége az információk gyűjtésére, tárolására, kezelésére, elemzésére és cseréjére irányul, valamint az információk és támogatás nyújtására a tagállamok számára a nagy nemzetközi eseményekkel kapcsolatban. Ezek mellett az Europol közreműködik a műszaki és bűnügyi tudományos módszerekkel kapcsolatos szakismeretek fejlesztésében és megosztásában, továbbá támogatja a tagállamok határokon átnyúló információcserével kapcsolatos tevékenységeit, valamint a határokon átnyúló nyomozásokat és műveleteket. Támogatást nyújt mind operatív, mind pénzügyi és technikai formában a közös nyomozócsoportok számára, illetve feladatai közé tartozik az általános helyzetjelentések készítése is.<sup>19</sup> Az Europol nagyon szigorú jogi keretben működik az Europol-rendeletnek köszönhetően, amelyben az elszámoltathatóság és a felügyeleti mechanizmusok kapnak meghatározó szerepet.<sup>20</sup>

### *Az Europol működésének példája*

A közös biztonság- és védelempolitika és a szabadság, biztonság és a jogérvényesülés térségi szereplői között fennálló 2011. évi ütemterv nagy hangsúlyt fektet a Frontex növekvő szerepére, amely hidat képez az érintett szereplők között, és amely megteremtette olyan operatív együttműködési aspektus megvalósulását, mint a Földközi-tenger térségében végrehajtott Sophia-művelet, amely kiváló példája az Europol működésének.<sup>21</sup> Az érintett példa nevesítése azért fontos, mert ebben nemcsak az Europol működése, hanem a tagállamok átfogó fellépése is tetten érhető.

<sup>18</sup> BLASKÓ–BUDAHÁZI 2019: 38.

<sup>19</sup> 2016/794. (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet (2016. május 11.).

<sup>20</sup> FARNIPOUR 2017 (a szerző fordítása).

<sup>21</sup> FERRARO – DE CAPITANI 2016 (a szerző fordítása).



A migráció az Európai Unió egyik nagyon komoly problémája, erre vonatkozóan a Közösségnek átfogó választ kell kidolgoznia az említett válság leküzdése érdekében. Az EU 2015. június 22. napján elindította az EUNAVFOR MED Sophia<sup>22</sup> műveletet. A misszió fő feladata, hogy szisztematikus erőfeszítéseket tegyen a migráncscsempészek vagy emberkereskedők által használt, vagy gyaníthatóan használt hajók és eszközök azonosítására, elfogására és megsemmisítésére annak érdekében, hogy hozzájáruljon a szélesebb körű uniós erőfeszítésekhez, amelyek célja az embercsempész- és emberkereskedő-hálózatok üzleti modelljének megszakítása a Földközi-tenger középső és déli részén.<sup>23</sup>

Az Europolnak meghatározó szerepet tulajdonított a Tanács a műveletet illetően, amikor azt 2018. december 31-ig meghosszabbította. A Tanács ugyanis három módosítást hajtott végre a művelet vonatkozásában, egyrészt a Sophia-művelettel kapcsolatos képzésben részt vevők tevékenységének nyomon követése, valamint új megfigyelési tevékenység végzése és információgyűjtés a líbiai illegális kőolajexportot illetően, az emberkereskedelemre vonatkozó információk megosztása a tagállami bűnüldöző hatóságokkal, a Frontexszel és az Europollal.<sup>24</sup> Az emberkereskedelem jelentős tárgyi súlyú bűncselekmény, így nem véletlen, hogy az azzal kapcsolatos információk gyűjtése elengedhetetlen a művelet sikere érdekében. Ahogy az Europol-rendelet is fogalmaz: az Europolnak az információcsere csomópontjává kell válnia. Az Europol által gyűjtött, tárolt, kezelt, elemzett és cserélt adatok olyan bűnüldözési operatív információkat is magukban foglalnak, amelyek az Europol céljai körébe tartozó bűncselekményekre vagy azokkal kapcsolatos tevékenységekre vonatkozó információkhoz kapcsolódnak, és amelyeket annak érdekében szereztek meg, hogy meghatározható legyen, hogy egyes konkrét bűncselekmények elkövetésére sor került-e, illetve a jövőben sor kerülhet-e.<sup>25</sup>

A Sophia-művelet kihívásait az EU-n belüli szabad mozgáshoz való joggal kapcsolatos megosztottság eredményezi. Ezen a területen is meg kell találni a tagállamok legkisebb közös nevezőjét, annak érdekében, hogy egy átfogó kompromisszum keretében az ilyen vagy ehhez hasonló missziók megvalósulhassanak.<sup>26</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Europol rendkívül jelentős szerepet tölt be a bűnügyi együttműködés nemzetközi vonatkozásait illetően, hiszen az uniós szerv célja is a határokon átnyúló bűnözés felszámolása. Ennek érdekében a szervezet

<sup>22</sup> A program nevének története egy szomáliai anyától származó csecsemő nevéhez kapcsolódik. Sophia 2015. augusztus 24. napján született a német Schleswig-Holstein fregatt fedélzetén, amelyet Sophia Schleswig-Holstein porosz hercegnőnek szenteltek.

<sup>23</sup> A Sophia művelet négy fázisra épül:

- a csempésztevékenység és a csempészmódszerek átfogó megértését célzó erők telepítése, e szakasz mostanra befejeződött;
- a csempészhajóknak a nyílt tengeren való partraszállását, átkutatását, lefoglalását és eltérítését előírányzó szakasz, ezt a szakaszt az ENSZ Biztonsági Tanácsának és a parti államoknak a hozzájárulása alapján a felségvizekre is kiterjesztik;
- a program kiterjesztése a parti államok területén belüli embercsempészzel vagy emberkereskedéssel gyanúsított hajók és kapcsolódó eszközök elleni operatív intézkedésekre;
- az utolsó szakasz az erők visszavonásából és a művelet befejezéséből áll.

<sup>24</sup> Lásd: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended/](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended/)

<sup>25</sup> 2016/794. (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet (2016. május 11.).

<sup>26</sup> LAPO 2019 (a szerző fordítása).



az információk gyűjtése, tárolása és továbbítása tekintetében tud hozzájárulni az egyes nemzetközi ügyek sikeréhez, így e példa is azt szolgálja, hogy a szervezet széles körben közreműködik az emberkereskedelmi hálózatok felszámolásában, és ezzel igyekszik biztosítani a migrációs kérdés bűncselekményekkel kapcsolatos oldalára a válaszadást.<sup>27</sup>

### *Egy megállapodási javaslat az Europol és Új-Zéland között*

A megállapodás célja, hogy az Europol és Új-Zéland illetékes hatóságai közötti személyes adat-továbbítás lehetővé tétele révén támogassa és megerősítse az Európai Unió tagállamaiban és Új-Zélandon működő hatóságok fellépését, valamint a bűncselekmények – többek között a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus – megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén megvalósuló kölcsönös együttműködésüket, egyszersmind megfelelő biztosítékokat nyújtva az emberi jogok és az egyének alapvető szabadságainak tekintetében, ideértve a magánélet védelmét és az adatvédelmet. A terrorizmus megelőzése és az ellene folytatott küzdelem, a szervezett bűnözés felszámolása, valamint a kiberbűnözés elleni küzdelem előmozdítása érdekében prioritásnak tekintendő az összes érintett bűnüldöző szerv közötti, az Európai Unión belüli és a globális partnerekkel folytatott, határokon átnyúló információcsere. Ebben az értelemben kiemelten fontos bűnüldözési együttműködést folytatni Új-Zélanddal ahhoz, hogy az Európai Unió segítséget kapjon érdekeinek fokozott védelméhez.<sup>28</sup>

A javaslat háttérében egyértelműen az a célkitűzés áll, hogy a külső partnerekkel való együttműködés elengedhetetlen a transznacionális bűnözés felszámolása és a polgárok biztonságának előmozdítása érdekében. A Közösséget a 2019 márciusában bekövetkező christchurchi<sup>29</sup> támadás is egyértelműen abba az irányba terelte, hogy az EU-nak szüksége van arra, hogy személyes adatokat cserélhessen az új-zélandi hatóságokkal a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus vonatkozásában.

A megállapodásra irányuló javaslat szerint a személyes adatok kezelésének célja kizárólag a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása, valamint a büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából való feldolgozása lehet. A hatóságoknak legkésőbb az adatok továbbításának időpontjában jelezniük kell az adat továbbításának célját. Az adatkezelés elvei alapján az adatokat kizárólag a tisztességeség, a jogszerűség szerint és a megállapított célokra orientáltan kell kezelni, az adatkezelés módja tekintetében biztosítani kell a biztonságot, illetve a kicserélt adatoknak mindig pontosnak és naprakésznek kell lenniük. A személyes adatokat illetően különleges kategóriákat is meghatároztak, ilyenek a bűncselekmények áldozatai, a tanúk, valamint a bűncselekménnyel kapcsolatban információt szolgáltatni képes személyek, vagy a 18 éven aluliak, akikkel kapcsolatban a személyes adatok továbbítása tilos, kivéve, ha

<sup>27</sup> Lásd: [www.operationsofia.eu/about-us/](http://www.operationsofia.eu/about-us/)

<sup>28</sup> Európai Bizottság 2022.

<sup>29</sup> A támadás során 2019-ben egy magát szélsőjobboldalinak valló férfi 51 embert mészárolt le két új-zélandi mecsetben. Az elkövető a bűncselekmény elkövetésének időpontját megelőzően hosszan tanulmányozta a helyszínt, és egy több mint 70 oldalas kiáltványt is megfogalmazott, amelyben részletesen kifejtette bevándorlásellenességét. A 2019. március 15-én elkövetett támadás volt Új-Zéland legnagyobb és legtöbb áldozatot követelő tömeggyilkossága.



bűncselekmény megelőzése vagy az ellene való küzdelemhez ez feltétlenül szükséges. A megállapodási javaslat ugyanezeket a feltételeket fűzi az etnikai, vallási, faji vagy szexuális orientációt illető adatok továbbításához is.<sup>30</sup>

A terrorizmus, valamint az egyes súlyos bűncselekményekkel szembeni küzdelem elengedhetetlenül fontos a Közösség békéje és biztonsága érdekében. Így még az EU-tól annyira távol eső országokkal való együttműködés is kiemelkedő az érintett cél elérése érdekében. Ezeknek a bűncselekményeknek, így különösen az egyes terrorcselekményeknek az elkövetése mindig nagyon megrázza a tagállamokat, így a Közösségnek célul kell kitűznie az uniós polgárok számára a biztonságba vetett hit helyreállítását, amit mi sem szolgálhat megfelelőbben, mint a világ egyes országaival való együttműködés.

## **Büntetőügyekben folytatott együttműködés nemzetközi megállapodásai**

A büntetőügyekben való hatékony fellépés egyik alapja a nemzetállamok együttműködése, aminek alapja az a felismerés, hogy habár a büntetőjog egy az államok szuverenitásához tartozó elem, azonban a bűncselekmények elkövetése gyakran átlépi a határokat. Ez a felismerés vezette a Közösséget és a vele megállapodást kötő harmadik államokat, az így létrejövő kooperáció pedig széles körben igyekszik szolgálni a határokon átnyúló bűnözés felszámolását és a megállapodásokban részt vevő felek közötti hatékony együttműködést.

### *Az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság közötti átadási eljárásról szóló megállapodás<sup>31</sup>*

A mai mobilis világban gyakran megtörténik, hogy a bűncselekmény elkövetésének helye és az elkövető állampolgársága szerinti állama nem azonos földrajzi területre esik, de természetesen az is gyakori, hogy a bűncselekmény elkövetője menekülni kényszerül származási országából, és így elfogására egy idegen állam területén kerül sor. E tekintetben előfordulhat, hogy a bűncselekmény elkövetőjére még büntetőeljárás lefolytatása vár, és ezen processzus miatt válik szükségessé az átadása, míg az is megtörténhet, hogy a büntetés kiszabására az elkövetővel szemben már sor került, és a büntetés végrehajtása miatt szükségeltetik az átadása.

Az Európai Unió, Izland, valamint Norvégia között kötött megállapodást azzal az óhajjal hozták létre, hogy a felek elmélyítsék az együttműködést a büntetőügyek terén. A megállapodás célja egy olyan együttműködés kialakítása, amely lehetővé teszi a gyanúsítottak és az elítéltek átadására irányuló, az Európai Unió tagállamaival folytatott

<sup>30</sup> Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0207&from=EN>

<sup>31</sup> 22006A1021(01).



intézkedések előmozdítását, tiszteletben tartva az alapvető jogokat és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt.

A megállapodás kiterjed az európai elfogatóparancsra, így ez alapján az átadás feltétele, hogy a gyanúsított abban az esetben adható át, ha az általa elkövetett bűncselekmény büntetési tételének felső határa legalább 12 havi szabadságvesztés, vagy szabadságelvonással járó intézkedés. Amennyiben a szabadságvesztést vagy a szabadságelvonással járó intézkedést már kiszabták, akkor ennek tartama legalább négy hónap, illetve az is feltétel, hogy az átadásra olyan bűncselekmény miatt kerüljön sor, amely tényállási elemektől és minősítéstől függetlenül az átadást végrehajtó állam joga szerint is bűncselekmény. Természetesen az itt meghatározott feltételek alól is van kivétel, amennyiben az átadás iránt intézkedő állam joga szerint az adott bűncselekmény büntetési tételének felső határa három év, és a megállapodásban nevesített bűncselekményről van szó – úgymint emberkereskedelem, terrorizmus, bünszervezetben való részvétel, fegyverek, lőszeres vagy robbanóanyagok tiltott kereskedelme –, akkor a kettős büntetőség elvére tekintet nélkül az átadást biztosítani kell.<sup>32</sup> A megállapodásban részt vevő feleknek azonban nem minden esetben kell végrehajtaniuk az átadást, a dokumentum olyan kivételeket sorol az átadás megtagadásának okait illetően, mint hogy a bűncselekmény a végrehajtó államban közkegyelem alá esik, vagy a terhelt a végrehajtó állam joga szerint életkorára tekintettel nem vonható büntetőjogi felelősségre, ezek alapján az elfogatóparancsnak megfelelő átadást meg kell tagadni.<sup>33</sup>

Látható, hogy a megállapodás meghatározó feltételeket alkalmaz annak érdekében, hogy az átadásra sor kerüljön. Annak, hogy egy adott, a megállapodásban részt vevő államban elfogott gyanúsítottat a bűncselekmény elkövetésének helye szerinti államnak átadnak, egyértelműen szolgálja az eljárást lefolytató állam büntetőigényének érvényesítésére való törekvését. Hiszen a büntetőjog célja is pontosan ez, hogy az állam érvényre juttathassa a bűncselekmény elkövetőjével szemben a büntetőjogi igényét. A már kiszabott büntetések vonatkozásában az átadás elsősorban a származás szerinti országba irányul, ennek célja egyértelműen az, hogy az elítélt olyan országban tölthesse le a büntetését, ahonnan gyökerei erednek, és így ne kelljen a nyelvi korlátokkal küzdenie, valamint az átadás következtében családjával is intenzívebb kapcsolatot tarthasson. Az elítélt hazájába való átadása tehát kellően szolgálja a reszocializációs célokat.

### *Az Európai Unió és Japán közötti megállapodás a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről<sup>34</sup>*

A büntetőeljárás lefolytatásához és a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges az egyes bizonyítékok beszerzése. Ennek keretében nemcsak személyi, de tárgyi bizonyítékok is előtérbe kell hogy kerüljenek, azonban előfordulhat, hogy ezek a bizonyítékok az eljárást lefolytató államhoz képest más állam területén találhatók, vagy

<sup>32</sup> 22006A1021(01) 2. cikk.

<sup>33</sup> 22006A1021(01) 4. cikk.

<sup>34</sup> 22010A0212(01).





az eljárás során meghallgatandó tanúk más állam területén élnek. Ennek a problémának a kiküszöbölése végett született megállapodás a Közösség és Japán között. A megállapodást a felek azzal az óhajjal hozták létre, hasonlóan a Közösség, Izland és Norvégia közötti megállapodásához, hogy elmélyítsék a bűnügyi együttműködés terén fennálló kapcsolatukat, és ezen elmélyült kapcsolatnak köszönhetően felvegyék a küzdelmet a bűnözéssel szemben. A megállapodás harmadik cikke rögzíti, hogy a kölcsönös jogsegély többek között kiterjed a tanúvallomások felvételére, illetve a videókonferencia útján való kihallgatásra, személyek tárgyak és helyek megvizsgálására, hollétük felderítésére vagy azonosítására, illetve tárgyak megszerzésére elsősorban házkutatás és lefoglalás során.<sup>35</sup> A megállapodás értelmében az államoknak központi hatóságot kell kijelölniük a kölcsönös jogsegély iránti megkeresés elküldését, átvételét, megválaszolását illetően, a felek megállapodtak abban, hogy nincsen szükség a megállapodás alapján továbbított iratok hitelesítésére.<sup>36</sup> A felek egyértelműen rögzítették a jogsegély megtagadásának okait, nem lehet ugyanis teljesíteni a megkeresést, ha az politikai bűncselekményre vonatkozik, vagy politikai bűncselekménnyel összefüggő más bűncselekményre, illetve ha az sérti a szuverenitáshoz, a közrendhez, illetve a biztonsághoz fűződő alapvető érdeket. Alapos indokkal feltételezhető, hogy a jogsegély iránti megkeresés célja az érintett személy ellen faji vagy etnikai származása, vallása, nemzetisége, politikai nézete vagy neme miatti vádemelés vagy büntetés, vagy hogy az érintett személy az említett okok bármelyike miatt hátrányos helyzetbe kerülhet. Illetve a res iudicata is kizárja a megkeresés teljesítését, valamint ha a megkeresés nem felel meg e megállapodás követelményeinek.<sup>37</sup> Összefoglalva meg kell állapítani, hogy a Közösség és a távol-keleti ország közötti megállapodás széles körben szolgálja a büntetőeljárások sikerét, hiszen a megfelelő bizonyítékok nélkül a büntetőjogi felelősség alátámasztása elképzelhetetlen. Ennek megfelelően a Közösségnek együtt kell működnie más harmadik államokkal, ezzel hozzájárulva ahhoz, hogy az elkövetett bűncselekmény ne maradjon büntetés nélkül.

### *Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között a kölcsönös jogsegélyről<sup>38</sup>*

Az itt említett megállapodás nem kizárólag a büntetőügyekre vonatkozik, hiszen tartalmaz előírásokat a közigazgatási hatóságokkal kapcsolatban is, viszont rendelkezéseinek jelentős része mégis a bűnügyi együttműködést szolgálja. Akárcsak az EU Japánnal kötött megállapodása, ez is elsősorban a bizonyítékok megszerzésére, a tanúvallomások felvételére és emellett közös nyomozócsoportok létrehozására irányul.

A megállapodás rögzíti a tanúvallomások és a szakértők meghallgatása kapcsán, hogy a Közösség tagállamai és az Amerikai Egyesült Államok közreműködnek olyan technológiai feltételek kialakításában, amelyeken keresztül a videóátvitel biztosított lesz.

<sup>35</sup> 22010A0212(01) 3. cikk.

<sup>36</sup> 22010A0212(01) 4. cikk.

<sup>37</sup> 22010A0212(01) 11. cikk.

<sup>38</sup> 22003A0719(02).



Ennek oka egyértelműen a költséghatékonyság, hiszen nyilvánvaló, hogy a tanúk és a szakértő egyik államból egy másik államba való utazása rengeteg anyagi és időbeli ráfordítást igényel, ami egyértelműen lassítja a büntetőeljárás lebonyolítását, tehát a megállapodás e része nyilván egy gördülékenyebb processzus lefolytatásához járul hozzá.<sup>39</sup>

A megállapodásban részes felek előirányozták a közös nyomozó csoportok létrehozását egy vagy több tagállamban, illetve az Amerikai Egyesült Államokban, a nyomozások és a büntetőeljárások lefolytatásának megkönnyítése érdekében. Az ide vonatkozó szabályozás természetesen teret hagy a nyomozócsoport kialakításában közreműködő államok hatóságainak, ugyanis a csoport működésének helyét, idejét, összetételét, valamint a működésére vonatkozó eljárásokat a kooperációban részt vevő államok határozzák meg. Az érintett államok által kijelölt illetékes hatóságok között közvetlen kommunikációnak kell zajlania, kivéve, ha az ügy bonyolultságára vagy kiterjedtségére tekintettel központi összehangolásra van szükség.<sup>40</sup> A megállapodás egyértelműen megadja, hogy a megkereső állam a megkeresett államtól kapott bizonyítékot, illetve információt pontosan mire használhatja fel, ilyenek a nyomozás és a büntetőeljárás céljai, a közbiztonságot fenyegető közvetlen és komoly veszély elhárítása, vagy bármely más célra, amennyiben ehhez a megkeresett állam hozzájárul.<sup>41</sup>

A megállapodás tehát kiterjed a büntetőügyek egyszerű és időhatékony elintézésére, tekintettel a megállapodásban részt vevő államok céljaira, amely egyrészt annak megkönnyítése, hogy a megállapodásban részt vevő felek között jobban megkönnyítsék az együttműködést, valamint, hogy hatékonyabban küzdjenek a bűnözés ellen, ami saját demokratikus társadalmuk és közös érdekeik megóvásának eszköze.

Mindezek alapján itt is megfigyelhető az EU tenni akarása a határokon átnyúló bűnözés leküzdése érdekében, ennek megfelelően az olyan fejlett országokkal, mint az USA is igyekszik hatékony és kölcsönös előnyöket tartalmazó kapcsolatot fenntartani, hiszen az említett megállapodásban részt vevő feleknek is érdeke a biztonság széles körű megeremtése.

## Összegzés

A tanulmány célja elsősorban az volt, hogy kiemelje az Európai Unió büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködése terén a lényeges nemzetközi, vagyis harmadik államokat érintő pontokat. Természetesen a Közösség széles körben törekszik arra, hogy felvegye a harcot azokkal a súlyos bűncselekményekkel, amelyek nap mint nap fenyegetik az uniós polgárok békéjét és biztonságát. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy az együttműködés ne csak a tagállamok között, hanem egyes harmadik országokkal is fennálljon. Azonban az egész rendszert mozgató kölcsönös bizalom elve, elsősorban csak az EU-s országok között érhető tetten, feltehető tehát a kérdés, hogy e vonatkozásban az uniós jogi előírásoknak van-e olyan külső hatása, amely alapján az abban foglaltak

<sup>39</sup> 22003A0719(02) 6. cikk.

<sup>40</sup> 22003A0719(02) 5. cikk.

<sup>41</sup> 22003A0719(02) 9. cikk.



érvényesülése elvárható a harmadik országok relációjában.<sup>42</sup> A bűnözés ugyanis jelentősen megváltozott a 21. században, nem véletlen, hogy az egyes kibertámadások ma már bárholnan elindíthatók és óriási károkat okozhatnak. De csak ha a terrortámadásokra gondolunk, korábban egy ilyen bűncselekmény elkövetésének igazán magas „ára” volt, ma azonban egyszerűen hozzá lehet jutni olyan anyagokhoz, amelyekből a lehető leghatásosabb robbanószerkezetet is létre lehet hozni. A migráció is jelentős problémát okoz, hiszen ezzel egyidejűleg megugrik az emberkereskedelem és az embercsempészás aránya is, amelyek szintén nagyon komoly kihívást jelentenek. A szervezett bűnözői csoportok működése mára szintén átalakult, teljes mértékben követhetetlen és átláthatatlan konspiratív rendszerek jelennek meg, amelyek szintén megnehezítik a tagok felderítését és felelősségre vonását. Mi sem lehet jobb reakció a bűnözés nemzetközivé válására, mint egy széles körű nemzetközi összefogás, amely biztosítja a bűncselekmények elkövetésével szembeni átfogó fellépést.

## Irodalomjegyzék

- ALFÖLDI Ágnes Dóra (2011): a Bűnügyi Együttműködés általános kérdései az Európai Unióban. *Európai Jog*, 11(2), 13–17.
- BLASKÓ Béla – BUDAHÁZI Árpád (2019): *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest: Dialóg Campus – Wolters Kluwer.
- CSÁSZÁR Máttyás (2011): A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5(3), 1–44.
- Európai Bizottság (2022): *A Tanács határozata az egyrészről az Európai Unió, másrészről Új-Zéland közötti, a személyes adatoknak a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynöksége (Europol), valamint a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelem terén illetékes új-zélandi hatóságok közötti cseréjéről szóló megállapodás megkötéséről*. COM(2022) 208 final. Online: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/AUTRES\\_INSTITUTIONS/COMM/COM/2022/06-15/COM\\_COM20220208\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2022/06-15/COM_COM20220208_HU.pdf)
- FARNIPOUR, Ramin (2017): The Evolving Face of European Criminal Justice in an Ever-Changing World. *ERA Forum*, 17, 279–286. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-017-0450-y>
- FAZEKAS Judit (2012): Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig. In VÓKÓ György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 26–48.
- FERRARO, Francesca – DE CAPITANI, Emilio (2016): The New European Border and Coast Guard: Yet Another “Half Way” EU Reform? *ERA Forum*, 17(3), 385–398. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-016-0447-y>
- KARSAI Krisztina (2022): Bűnügyi együttműködés a közel-keleti országokkal. *Scientia et Securitas*, 3(1), 1–11. Online: <https://doi.org/10.1556/112.2022.00092>

<sup>42</sup> KARSAI 2022: 5.



- LAPO, Amanda (2019): *EUNAVFOR–MED Operation Sophia: Navigating Competing Demands*. IISS, 2019. október 10. Online: [www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/10/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extension](http://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/10/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extension)
- LIGETI Katalin (2002): Az Európai Unió büntetőpolitikája. *Állam- és Jogtudomány*, 43(1–2), 73–97.
- NAGY Zoltán (2020): A kiberbűncselekmények szabályozása. In KISS Tibor (szerk.): *Kibervédelem a bűnügyi tudományokban*. Budapest: Dialóg Campus.
- SZABÓ Barna (2018): Nemzetközi bűnügyi együttműködés a regionális integráció fejlődése során. *Magyar Rendészet*, 18(3), 163–177. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2018.3.11>
- SZABÓ Marcell – DEBISSO Kinga – GYENEY Laura – PÜKÖSTY András szerk. (2018): *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest: Pázmány Press.
- TURMO, Araceli (2020): Towards European Criminal Procedural Law First Part. *European Papers*, 5(3), 1247–1250. Online: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/434>

### Jogi források

- Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/794. rendelete a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB, és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=HU>
- Megállapodás az Európai Unió és Japán között a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről. 22010A0212(01). Online: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0212\(01\)&from=HU](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0212(01)&from=HU)
- Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről. 22003A0719(02). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0719\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0719(02)&from=HU)
- Megállapodás az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról. 22006A1021(01). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A22006A1021%2801%29>



Vivien Köböl-Benda<sup>1</sup>

# The EU's Attitude towards the ECHR's System in Light of the EU's Climate Ambition<sup>2</sup>

*Despite several attempts to access the European Convention on Human Rights (ECHR), the EU is still not a Party to the Convention. However, this does not mean there is no interaction between the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU). This article will analyse this interaction in cases related to environmental issues, primarily from the EU's perspective. This objective includes the examination of the Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland case where the so-called 'Bosphorus criteria' was declared according to which the EU law should provide the same level of protection of human rights as the ECHR in environmental protection. Furthermore, the article considers the EU's ambitious climate goals and commitment to the Paris Agreement, the Carvalho and Others v. European Union case and the third-party intervention of the European Commission in the Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others case before the ECtHR.*

**Keywords:** European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, environmental cases, Paris Agreement, the EU's climate targets

## Introduction

There are two determining regional entities in Europe, the Council of Europe (CoE) and the European Union (EU), which are linked by several aspects. One prominent form of this connection is the field of human rights and the related case law, which considers the interaction between the courts of the two organisations, the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU). This field also includes environmental rights cases before the two Courts.

This article examines the possibilities of human rights protection within the EU, including the introduction of the ECtHR's approach to this, which is decisively shaped by the Bosphorus presumption developed by the ECtHR. Then we will continue the analysis

<sup>1</sup> PhD candidate, Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, e-mail: [benda.vivien18@gmail.com](mailto:benda.vivien18@gmail.com)

<sup>2</sup> Supported by the ÚNKP-22-4-I-PPKE-27 New National Excellence Program of the Ministry of Innovation and Technology financed from the National Research, Development and Innovation Fund.

with a particular emphasis on the environmental rights cases, which also involves a brief outlook on declaring the right to a healthy environment.

Finally, the article focuses on the human rights approach to climate cases, particularly the Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others case<sup>3</sup> before the ECtHR, which not only questions the Member States' related obligations but the EU's – now highly prioritised – climate ambitions. Furthermore, the case of the Portuguese youth directly or indirectly considers all the areas mentioned above that define the relationship between the EU and the Council of Europe in human and environmental rights.

## Human rights within the EU

### *From case law to recognition in the primary law*

Initially, the Community concerned the human rights through the CJEU's case law, as Takis Tridimas highlights. However, this tendency changed when the TEU referred directly to human rights. He also points out that realising the importance of fundamental freedoms and human rights emerged around the millennium within the EU as essential components of transparency, accountability and legitimacy. This realisation was undoubtedly motivated by the commitment of the universal international law to protecting human rights.<sup>4</sup>

In the *Stauder v. Stadt Ulm* case<sup>5</sup> in 1969, the CJEU declared that fundamental human rights are part of the Community's general principles for the first time.<sup>6</sup> Shortly after, in 1970, the Court repeatedly confirmed in the *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>7</sup> that the general principles of Community Law include protecting fundamental human rights inspired by the Member States' constitutional traditions.<sup>8</sup> Tridimas emphasises that the constitutional traditions serve in this light only as inspiration and the expression of the shared values' significance, but the protection of human rights should be provided within the Community's legal framework.<sup>9</sup>

In 1974, the CJEU expressed in the *Nold* case<sup>10</sup> that fundamental rights are integral to the general principles, and the national constitutional traditions shall inspire the CJEU while safeguarding the rights and cannot uphold measures incompatible with this. Moreover, international human rights treaties – which are the results of the Member

<sup>3</sup> Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others (communicated case) – 39371/20 (hereinafter: the Portuguese Youth Case).

<sup>4</sup> TRIDIMAS 2006: 298–299.

<sup>5</sup> CJEU, C-29/69, *Stauder v. Stadt Ulm*. Judgment of the Court of 12 November 1969 (hereinafter: *Stauder* case).

<sup>6</sup> *Stauder* case. Grounds of judgment, para 7. 424.

<sup>7</sup> CJEU, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Reference for a preliminary ruling: *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany*. Judgment of the Court of 17 December 1970 (hereinafter: *Internationale Handelsgesellschaft* case).

<sup>8</sup> *Internationale Handelsgesellschaft* case, para 4.

<sup>9</sup> TRIDIMAS 2006: 302.

<sup>10</sup> CJEU, C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*. Judgment of the Court of 14 May 1974 (hereinafter: *Nold* case).





States' collaborations or in which they are signatories – serve as guidelines within the framework of Community Law.<sup>11</sup> After the Nold decision, the European Parliament, the Council and the European Commission adopted a joint declaration in which they ensured their commitment to protecting human rights and added that this could be derived from the Member States' constitutional traditions and the ECHR. Therefore, the three institutions called for accession to the ECHR.<sup>12</sup> In the *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* case,<sup>13</sup> the CJEU reaffirmed the approach to international human rights treaties developed in the Nold case.

The Single European Act<sup>14</sup> reflected on human rights in its Preamble with direct reference to the ECHR and the United Nations framework. The Treaty of Maastricht<sup>15</sup> stated in Article F that the EU should respect human rights as guaranteed in the ECHR and consider that they are part of the general principles motivated by constitutional traditions. The Treaty of Amsterdam<sup>16</sup> replaced this provision by the reference that the EU is founded on “the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States”. The Treaty of Nice<sup>17</sup> introduced in Article 181a the requirement that during the economic, financial and technical cooperation with third countries, the EU's policy should contribute to – among others – the promotion of human rights. After the adoption of the Lisbon Treaty, Article 2 of the TEU listed the respect for human rights as one of the Union's values the realisation of which is part of the EU's main objectives according to Article 3(1) that are also prioritised in the EU's external relations, in light of Article 3(5). Moreover, Article 7(3) allows the Council to suspend the Member States' rights in case of a severe and persistent breach of the EU's values.

The European Council indicated the idea of the EU Charter of Fundamental Rights<sup>18</sup> in 1999 to promote human rights, considering the ECHR, the Member States' constitutional traditions and the CJEU's case law. In 2000, the European Parliament, the Council and the Commission declared the Charter, followed by an attempt to incorporate it into the draft constitution of Europe, which failed because of the negative French and Dutch referenda. Finally, the Charter came into force by adopting the Treaty of Lisbon.<sup>19</sup> According to Article 51 of the Charter, it is only addressed to the EU institutions, bodies, offices and agencies, and the Member States only in case of the EU law's implementation.

<sup>11</sup> Nold case, para 13.

<sup>12</sup> Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, adopted on 5 April 1977.

<sup>13</sup> CJEU, C-44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*. Judgment of the Court of 13 December 1979.

<sup>14</sup> Single European Act. *Official Journal of the European Communities*, L 169, 29 June 1987.

<sup>15</sup> European Union, Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht, 7 February 1992. *Official Journal of the European Communities*, C 325/5, 24 December 2002.

<sup>16</sup> European Union, Council of the European Union, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, 10 November 1997.

<sup>17</sup> European Union, Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 11 December 2000. *Official Journal of the European Communities*, C 80 of 10 March 2001, 2001/C 80/01.

<sup>18</sup> European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02.

<sup>19</sup> FRIEDERY-HORVÁTHY 2018: 248–249; CRAIG – DE BÚRCA 2015: 394–400.



Sir Nicolas Bratza highlights two aspects of how the relationship between the Charter and the ECtHR can manifest. First, the Charter can serve as a *source of inspiration* for the ECtHR's inspiration, just like it happened in the *Schalk and Kopf v. Austria* case.<sup>20</sup> Moreover, in particular cases, like in *Christin Goodwin v. the United Kingdom*,<sup>21</sup> the ECtHR based its departure from the settled case law on the Charter as a reference point.<sup>22</sup>

In light of the EU's approach to human rights, the EU's possible accession to the European Convention on Human Rights (ECHR) is also noteworthy. The aspiration started in 1979 when the European Commission issued a memorandum on the possible accession to adequately protect human rights and fundamental freedoms with the aid of the developed mechanism of the ECHR's implementation.<sup>23</sup> The Council requested an opinion from the CJEU in 1994 on accessibility; in *Opinion 2/94*,<sup>24</sup> the Court pointed out that there is no legal basis under the Treaties to the accession. After adopting the Treaty of Lisbon,<sup>25</sup> the possibility of the accession gained legally binding force as Article 6 (2) of the Treaty on European Union (TEU)<sup>26</sup> declared that the EU shall accede to the ECHR, which shall not affect the EU's competencies. In light of this provision and Article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)<sup>27</sup> that identifies how the EU's international agreements should be negotiated and adopted, in 2013, a Draft Accession Agreement<sup>28</sup> was concluded.<sup>29</sup> According to Kristi Raba, the accession is significant because if the violation occurs related to powers transformed to the EU, it cannot be brought before the ECtHR without the accession that could enhance transparency and accountability of the EU and strengthen the judicial interaction between the two courts.<sup>30</sup>

Despite the possible advantages of the accession,<sup>31</sup> the CJEU found its opinion 2/13<sup>32</sup> that the draft agreement was not compatible with the EU law as – among others – it

<sup>20</sup> ECtHR, *Schalk and Kopf v. Austria*, no. 30141/04, 24 June 2010.

<sup>21</sup> ECtHR, *Christin Goodwin v. the United Kingdom*, no. 28957/95, 11 July 2002.

<sup>22</sup> BRATZA 2013: 171–172.

<sup>23</sup> The Commission of the European Communities' memorandum on the accession of the European communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 1–2.

<sup>24</sup> Court of Justice of the European Union, *Opinion 2/94*. ECR I-1795, 28 March 1996 (hereinafter: *Opinion 2/94*).

<sup>25</sup> European Union, Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007, 2007/C 306/01.

<sup>26</sup> European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01 (hereinafter: TEU).

<sup>27</sup> European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 26 October 2012, OJ L. 326/47-326/390 (hereinafter: TFEU).

<sup>28</sup> Draft Accession Agreement of the EU to the ECHR between the 47 Member States of the Council of Europe and the EU, finalised on 5 April 2013.

<sup>29</sup> For further reading of the negotiations see CRAIG – DE BÚRCA 2015: 419–422.

<sup>30</sup> RABA 2013: 559–560.

<sup>31</sup> Advocate General Juliane Kokott highlighted in her general opinion that the EU would have the possibility to participate in proceedings as co-respondents; therefore, these would be informed about the cases, and these requests would not be subjected to any plausibility assessment by the ECtHR. According to Advocate General Kokott, this practice is in line with international law and EU law and does not compromise the CJEU's role in interpreting the EU law. See *View of Advocate General Kokott delivered on 13 June 2014 to Opinion procedure 2/13*. ECLI:EU:C:2014:2475.

<sup>32</sup> Court of Justice of the European Union, *Opinion 2/13*. ECLI:EU:C:2014:2454, 18 December 2014 (hereinafter: *Opinion 2/13*).



could adversely affect the autonomy, and specific characteristics of EU law,<sup>33</sup> the advisory opinions<sup>34</sup> by the ECtHR can circumvent the preliminary ruling procedure,<sup>35</sup> and compromise the CJEU's exclusive interpretation of the secondary EU law.<sup>36</sup>

With this opinion, the CJEU did stand against the intention of the Member States, the other EU institutions and the Council of Europe. Piet Eeckhout proposed in 2015 that the opinion could adversely affect the relationship of the two courts; furthermore, the CJEU compromised the EU legislators' aim manifested in Article 6 (2) of the TEU. Moreover, the CJEU was wrong when it anticipated undermining the autonomy of EU law because, according to the draft, the ECtHR could have examined the relationship between EU law and the Member States' national law, which is not involving the ECtHR would be placed above the CJEU.<sup>37</sup> Paul Craig and Gráinne de Búrca summarised the academic comments about Opinion 2/13. They concluded that most literature negatively evaluated it as a barrier to protecting human rights in Europe.<sup>38</sup> The accession is still an issue; in 2019, the President and the First Vice-President of the European Commission informed the Secretary General of the Council of Europe that the EU intended to continue the negotiations. At the time of writing this article, the negotiations are ongoing.<sup>39</sup>

Therefore, it can be concluded that the legally binding recognition of human rights within the EU took a long time within the EU and at the beginning, the CJEU's case law developed it. However, the funding treaties and the Charter provide a legal basis for this area, and the EU's accession to the ECHR remains an open question.

### *The ECtHR's approach to the EU's human rights protection: The Bosphorus presumption*

From the ECtHR's perspective, the *Bosphorus v. Ireland* case<sup>40</sup> laid down the determining principles that expressed its views on its relationship with the EU by developing the presumption of equivalent protection. The case resulted from the impounding of an aircraft leased by a Turkish airline company from Yugoslav Airlines by Irish authorities who were implementing EU law, namely Council Regulation (EEC) No 990/93<sup>41</sup> that reflected the United Nations Security Council's decisions related to the civil war in the

<sup>33</sup> Opinion 2/13, paras 170–177.

<sup>34</sup> Council of Europe, Protocol No. 16 to the ECHR made the ECtHR's advisory opinion possible if the interpretation or application of the rights declared in it should be clarified (Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 2 October 2013).

<sup>35</sup> Opinion 2/13, para 193.

<sup>36</sup> Opinion 2/13, para 246.

<sup>37</sup> EECKHOUT 2015: 989–992.

<sup>38</sup> CRAIG – DE BÚRCA 2015: 421–422.

<sup>39</sup> Council of Europe: EU Accession to the ECHR ([www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights](http://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights)).

<sup>40</sup> ECtHR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, no. 45036/98, 30 June 2005 (hereinafter: *Bosphorus v. Ireland* case).

<sup>41</sup> Council Regulation (EEC) No. 990/93 of 26 April 1993 concerning trade between the European Economic Community and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).



Federal Republic of Yugoslavia.<sup>42</sup> It should also be mentioned that the CJEU examined the case before and found that fundamental rights, like freedom of property or pursuing a commercial activity, can be restricted by reaching the community's general interest.<sup>43</sup>

By creating the so-called 'Bosphorus presumption', the ECtHR considered that behind the State's action was that its obligations came from its EU membership implementing the EU's general interests.<sup>44</sup> The Court reminded that it has already addressed that the Parties can transfer their powers to a supranational organisation like the EU. On the one hand, the organisation cannot be held responsible for the Party's alleged breach of the ECHR. However, on the other hand, the Contracting Parties are responsible for their acts or omissions to comply with the Convention.<sup>45</sup> Although this does not mean that the Parties are exempted from respecting and implementing the Convention, its actions are justified as long as they comply with the above-mentioned legal order. With this consideration, the Court developed the core of the presumption of equivalent or comparable protection,<sup>46</sup> which also involves that the States' particular activity should be derived from a non-discretionary implementation of EU law,<sup>47</sup> and all the supervisory mechanisms of the EU should be used.<sup>48</sup> The presumption can be rebutted if the protection of particular fundamental rights is deficient.<sup>49</sup>

Shortly after the Bosphorus decision, Kathrin Kuhnert stated that it represented the age's political environment, where the EU has not acceded to the ECHR, and the Constitutional Treaty failed, which aimed to facilitate this accession. On the one hand, the ECtHR admitted that it is not competent to review the EU law, but on the other hand, it also expressed its role as the 'final arbiter' on European human rights issues. This two-sided situation also makes the EU's accession to the ECHR more urgent.<sup>50</sup> Tobias Lock points out that the Bosphorus case proves that the ECtHR stepped further from the traditional approach of international law that the Member States of international organisations cannot be found responsible for acts or omissions by the organisations as they do not share the same legal personality.<sup>51</sup>

As we have seen, the issue of human rights is highly complex in light of the relationship between the two European forums. However, there was and still is a political will to facilitate the EU's access to the ECHR. The CJEU's negative opinion – which can be considered the protection of its powers – delayed the accession. Nonetheless, the Bosphorus presumption and the following similar cases<sup>52</sup> highlighted that: First, the ECtHR cannot pass to take into account EU law in particular cases. Second, the ECtHR presumes that if a Member State implements EU law, that cannot violate the ECHR as protecting human rights is one of the EU's general interests. Third, it acknowledged that it could examine

<sup>42</sup> Bosphorus v. Ireland case, paras 11–24.

<sup>43</sup> CJEU, C-84/95, Judgment of the Court of 30 July 1996, paras 21–27.

<sup>44</sup> Bosphorus v. Ireland case, para 150.

<sup>45</sup> Bosphorus v. Ireland case, paras 152–154.

<sup>46</sup> Bosphorus v. Ireland case, para 155.

<sup>47</sup> Bosphorus v. Ireland case, para 157.

<sup>48</sup> Bosphorus v. Ireland case, paras 159–165.

<sup>49</sup> Bosphorus v. Ireland case, para 156.

<sup>50</sup> KUHNERT 2006: 188–189.

<sup>51</sup> LOCK 2010: 544–545.

<sup>52</sup> For cases similar to the Bosphorus v. Ireland case, see GERARDS 2018: 333–339.



the Member States' responsibility; therefore, the ECtHR expressed its significance in Europe's human rights issues. Nevertheless, the two forums' relationship manifests in other forms; in the following, we will examine this, particularly in the cases related to environmental rights.

## Environmental rights cases and the recognition of the right to a healthy environment

Before observing the case law on environmental rights, it is essential to clarify what it means in this context. To this, we should examine the right to a healthy environment declaration in the first place. In its 2019 report, David R. Boyd, United Nations (UN) special rapporteur, revealed that more than a hundred states addressed the right to a healthy environment in their national constitution.<sup>53</sup> However, at the universal level, there was no direct recognition of the right till 2021, when the UN Human Rights Council declared it as an individual human right,<sup>54</sup> followed by a similar UN General Assembly resolution in 2022.<sup>55</sup> However, it shall be stressed that these resolutions are both legally non-binding. Before these milestone resolutions, universal international law only focused on the connection between human rights and the environment,<sup>56</sup> which led to the so-called "green interpretation" of other, already recognised human rights, like the right to life or health. The conclusion can be drawn that environmental rights are a broader category than the right to a healthy environment, despite their strong connections.<sup>57</sup>

However, no legally binding universal international instrument addresses the right to a healthy environment, but in light of regional and national legislation, the right contains two main aspects: substantive and procedural. The latter is generally more accepted, according to the Aarhus Convention<sup>58</sup> and the Escazú Agreement<sup>59</sup> it is constituted by

<sup>53</sup> OHCHR, Good Practices on the Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment. David R. Boyd, Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, 30 December 2019, A/HRC/43/53 (hereinafter: A/HRC/43/53).

<sup>54</sup> United Nations Human Rights Council resolution 48/13, The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment, 8 October 2021.

<sup>55</sup> United Nations General Assembly resolution 76/300, The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment, 26 July 2022, A/76/300.

<sup>56</sup> As it was recognised in the Stockholm Declarations Principle 1: "Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations" (Report of the United Nations Conference on the Human Environment, A/CONF.48/14/Rev.1, Stockholm, 5–16 June 1972, New York, United Nations, 1973).

<sup>57</sup> For the concept of 'greening the existing human rights' and the definition of environmental rights see WOLFE 2003: 45–58.

<sup>58</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, adopted in Aarhus, Denmark, 25 June 1998 (hereinafter: Aarhus Convention).

<sup>59</sup> Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, adopted in Escazú, 4 March 2018 (hereinafter: Escazú Agreement).



‘three pillars’: the right to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. David R. Boyd identified the following elements that cover the substantive aspect of the right: clean air, a safe climate, healthy and sustainably produced food, access to safe water and adequate sanitation, a non-toxic environment, healthy ecosystems and biodiversity.<sup>60</sup>

With this in mind, we should examine the environmental rights and the situation of the right to a healthy environment in the Council of Europe and the EU, focusing on the human rights perspective of environmental issues.

### *The right to a healthy environment within the Council of Europe’s system*

While the ECtHR developed a coherent and detailed environmental case law, neither the ECHR, its additional protocols, nor other instruments of the Council of Europe include the human right to a healthy environment. Notably, the Parliamentary Assembly (PACE) had several attempts to incorporate the right in the Convention – which, understandably, from the time of its adoption, did not recognise the influence of environmental factors on human rights – with an additional protocol.

PACE recommendation 1614<sup>61</sup> proposed the inclusion of the individual procedural environmental rights identified in the Aarhus Convention. The Committee of Ministers replied<sup>62</sup> that the system indirectly contributes to environmental protection with the ECtHR’s related case law. The PACE also raised the issue in recommendation 1862<sup>63</sup> and recommended adding a new protocol to the Convention that declares the right to a healthy environment because the “concept of human rights” has evolved since the ECHR’s adoption.<sup>64</sup> The Committee of Ministers dismissed the idea again primarily based on the arguments explained earlier.<sup>65</sup>

In 2021 the PACE adopted resolution 2396.<sup>66</sup> In this document, the PACE took a step further. It proposed an additional protocol addressing the right to a healthy

<sup>60</sup> A/HRC/43/53, 8–18.

<sup>61</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1614, Environment and Human Rights. Text adopted by the Assembly on 27 June 2003 (24<sup>th</sup> Sitting).

<sup>62</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Reply to PACE Recommendation 1614(2003). Adopted at the 869<sup>th</sup> meeting of the Ministers’ Deputies (21 January 2004).

<sup>63</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1862, Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21<sup>st</sup>-Century Challenge. Text adopted by the Assembly on 30 January 2009 (9<sup>th</sup> Sitting).

<sup>64</sup> Ibid. Para 6.3.

<sup>65</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Joint Reply to Recommendations 1883(2009) and 1885(2009), adopted at the 1088<sup>th</sup> meeting of the Ministers’ Deputies on 16 June 2010 (third part-session).

<sup>66</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2396(2021), Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe. Text adopted by the Assembly on 29 September 2021 (27<sup>th</sup> Sitting).





environment to the ECHR and the revised European Social Charter.<sup>67</sup> In its answer for 2022,<sup>68</sup> the Committee of Ministers seemed to be slightly less negative about the proposals. First, the additional protocol to the ECHR referred again to the environmental case law but also informed the PACE that the Steering Committee for Human Rights will continue to work on the issue and prepare a study on the need for further instruments.<sup>69</sup> The Committee will take appropriate steps in light of this document. Second, related to the European Social Charter, the Committee of Ministers took into account that the European Committee for Social Rights has already expressed its support for the additional protocol and based on the work of the Ad hoc Working Party on improving the European Social Charter system, the Committee will examine the related – procedural and substantive – issues.<sup>70</sup>

In this light, it can be concluded that – at the time of this paper's writing – no legally binding instrument declares the right to a healthy environment in the CoE's system. Nevertheless, despite the Committee of Ministers' rejections, the Parliamentary Assembly consistently keeps the issue on the agenda. This approach addresses the importance of the ECtHR's case law but does not accept that creative interpretation replaces direct recognition.

### *The right to a healthy environment in the EU*

The EU's environmental law is based – among others – on the provisions of the TFEU. Article 11 sets the requirement of integrating environmental protection into other policies and actions, mainly promoting sustainable development. On the one hand, the EU has not recognised the right to a healthy environment. However, Article 191(1) of the TFEU declares that the EU's environmental policy should contribute to preserving, protecting and improving the environment's quality, protecting human rights, strengthening the prudent and rational use of natural resources, and promoting international measures dealing with regional and global environmental problems. Remarkably, the CJEU declared in the 'ADBHU' case<sup>71</sup> in 1985 that the principle of freedom of trade is not absolute; it can be subject to particular limitations justified by the general interest objectives of the Community.<sup>72</sup> It also clarified that the directive in question should be examined from the environmental protection perspective, which is 'one of the Community's essential objectives'.<sup>73</sup>

Likewise, the ECHR, the European Social Charter, and the EU Charter of Fundamental Rights also exclude the right to a healthy environment by promoting environmental

<sup>67</sup> Council of Europe, European Social Charter (Revised), 3 May 1996, ETS 163.

<sup>68</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Reply to Recommendation 2211(2021), Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe. Adopted at the 1444<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies on 27 September 2022 (fourth part-session).

<sup>69</sup> Ibid. Para 4.

<sup>70</sup> Ibid. Para 5.

<sup>71</sup> CJEU, Case 240/28, Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU). Judgment of the Court of 7 February 1985.

<sup>72</sup> Ibid. Para 12.

<sup>73</sup> Ibid. Para 13.



protection in Article 37 instead of the individual right. The provision requires a high level of environmental protection and the integration of environmental quality improvement to other EU policies in line with the principle of sustainable development, but – even though the document itself is dedicated to particular human rights – there is no mention of environmental rights. Interestingly, similar to the PACE, the European Parliament also proposed the explicit recognition of the right to a healthy environment, in this case, by modifying Article 37 of the Charter.<sup>74</sup> We shall add that the Charter relies heavily on the provisions of the TFEU mentioned above.

Additionally, the EU secondary law has already addressed the procedural aspect of the right to a healthy environment which can be caused by the fact that besides all the Member States, the EU is a Party of the Aarhus Convention. In order to pursue its obligations under the Convention, the EU adopted several legally binding instruments primarily based on the two pillars of the Aarhus Convention, for example, the right to environmental information and the participation in environmental decision-making: Directive 2003/4/EC on public access to environmental information,<sup>75</sup> Directive 2003/35/EC on providing for public participation in respect of the drawing up of specific plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice,<sup>76</sup> Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment,<sup>77</sup> Directive 2014/52/EU amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.<sup>78</sup> However, the third pillar – access to justice in environmental matters – seems missing; although the Commission proposed a directive on the issue in 2003,<sup>79</sup> it withdrew in 2014.<sup>80</sup>

### *Overview of the two Courts' environmental rights cases*

As can be seen, neither the ECHR nor the European Social Charter or other relevant instruments declared the right to a healthy environment or at least directly connected the environmental factors to human rights issues. We shall remark that this tendency

<sup>74</sup> European Parliament resolution of 9 June 2021 on the EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives [2020/2273(INI)], para 143.

<sup>75</sup> Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC. OJ L 41/26.

<sup>76</sup> Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 provides for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice OJ L 156/17.

<sup>77</sup> Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with BEA relevance OJ L 26, 28.1.2012. 1–21.

<sup>78</sup> Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 124, 25.4.2014. 1–18.

<sup>79</sup> Commission, Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Access to Justice in Environmental Matters, COM (2003) 624 final.

<sup>80</sup> Official Journal of the European Union, C 153, 21 May 2014.



fits into the approach of universal international law. Nevertheless, the ECtHR succeeded in taking into account the environmental causes behind the possible breach of the ECHR and developed a comprehensive environmental case law without a particular environmental provision. This comes from the Court's 'evolutive interpretation', introduced in the *Tyrer v. United Kingdom* case,<sup>81</sup> where the ECtHR called the Convention a 'living instrument' that requires its interpretation in the light of present days.

## Environmental cases before the ECtHR

Two determining Articles of the Convention are generally invoked in the most influencing environmental cases. First is Article 8, which protects the right to respect private and family life.<sup>82</sup> In the *López Ostra v. Spain* case,<sup>83</sup> the ECtHR declared that the environmental interference with the persons' homes and, therefore, the quality of life, so the states are required to take positive measures to prevent the violation of rights. In the *Guerra and others v. Italy* case,<sup>84</sup> the Court relayed its considerations of the *López Ostra* case and acknowledged that the states have a margin of appreciation for creating a fair balance between the interest of the individuals and a community that shall be examined case-by-case. The *Moreno Gomez v. Spain* case<sup>85</sup> revealed what the term 'home' covers in this context, a physical place where private and family life can develop and which can be violated by concrete and physical actions – like unauthorised entry – and by other factors like noise, emissions, smells and other interference. The ECtHR explained in the *Fadeyeva v. Russia*<sup>86</sup> case that the harmful interference should directly affect the applicants' home and reach a certain severity. The *Tătar v. Romania*<sup>87</sup> judgment firmly focused on procedural environmental rights as the states are obliged to provide adequate information about the potential effect of particular facilities on their life, health and the environment, the precautionary measures, and the plan in case of emergency. The states should also facilitate participation in environmental decision-making and access to justice in environmental cases.

Not all environmental complaints based on Article 8 led to success; in the *Hatton v. United Kingdom* case,<sup>88</sup> the Court found that the state created a fair balance between the individuals' and the community's interests. The applicants claimed that the noise

<sup>81</sup> ECtHR, *Tyrer v. The United Kingdom* no. 5856/72, 15 March 1978.

<sup>82</sup> ECHR Article 8, The right to respect for private and family life: "1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence; 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

<sup>83</sup> ECtHR, *López Ostra v. Spain* no. 16798/90, 9 December 1994.

<sup>84</sup> ECtHR, *Guerra and others v. Italy* no. 116/1996/735/932, 19 February 1998.

<sup>85</sup> ECtHR, *Moreno Gómez v. Spain* no. 4143/02, 16 November 2004.

<sup>86</sup> ECtHR, *Fadeyeva v. Russia* no. 55723/00, 9 June 2005.

<sup>87</sup> ECtHR, *Tătar v. Romania* no. 67021/01, 27 January 2009.

<sup>88</sup> ECtHR, *Hatton and others v. the United Kingdom* no. 36022/97, 8 July 2003.



pollution from the night traffic of Heathrow Airport seriously affects their home and family life. However, according to the ECtHR, an international airport represents a major national interest, and the state's measures were appropriate to protect the individuals and serve this national interest.

Article 2 on the right to life is the other significant provision in this light.<sup>89</sup> The *Öneryıldız v. Turkey*<sup>90</sup> case highlighted that the right to life could be violated by environmental causes too; thus, the fulfilment of the right to life greatly depends on the conditions of the facilities that inherently carry a potential risk, like landfills. The states, therefore, have positive and negative obligations to protect the individuals' life. This was stressed in the *Budayeva and others v. Russia*<sup>91</sup> case, where the Court emphasised the importance of environmental planning.

Besides Articles 2 and 8, other provisions were also invoked in environmental cases; for example, in the *Rovshan Hajiyev v. Azerbaijan* case,<sup>92</sup> the Court found the violation of Article 10, freedom of expression, as the applicant – a journalist – required environmental information, and the state did not provide it. The Court clarified that the judgment is not based on the right to information because there is no such provision in the ECHR. However, without adequate environmental information, the rights derived from the freedom of expression cannot be effectively exercised.

To sum up the ECtHR's environmental case law, it can be concluded that the Court also realises the green interpretation of the already addressed human rights, like the right to home and family life or the right to life. On the one hand, the ECtHR's creative interpretation technique is essential to actualise a document adopted in 1950. Kanstantsin Dzehtsiarou points out that this interpretation technique also helps to clarify the Convention's vague and generally worded provisions. Mariana T. Acevedo adds that the states' margin of appreciation constrains the excision of the Court's powers.<sup>93</sup> On the other hand, the explicit recognition of the right to a healthy environment could, even more, emphasise the role of environmental factors in the enjoyment of human rights and could represent a broader protection scope, as Gyula Bándi expresses, the Convention without the right to a healthy environment protects individual rights of today's generation, but the possible declaration could stretch this.<sup>94</sup>

<sup>89</sup> ECHR Article 2, The right to life: "1. Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law; 2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary: (a) in defence of any person from unlawful violence; (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained; (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection."

<sup>90</sup> ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey* no. 48939/99, 30 November 2004.

<sup>91</sup> ECtHR, *Budayeva and others v. Russia* nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 20 March 2008.

<sup>92</sup> ECtHR, *Rovshan Hajiyev v. Azerbaijan* nos. 19925/12 and 47532/13, 9 March 2022.

<sup>93</sup> ACEVEDO 2000: 447–448.

<sup>94</sup> BÁNDI 2021: 203.



## Environmental rights cases before the CJEU

When discussing the environmental cases before the ECtHR, it is straightforward that this only concerns human rights cases, as the whole system of the ECHR is based on its protections. However, in case of the EU, we can distinguish between cases related to the EU's environmental legislation without particular mention of human rights<sup>95</sup> and cases that concern human rights aspects related to environmental issues. The examination of the first type would overstretch the objectives of this article, and therefore, in the following, we are focusing on the latter category of cases, which are most associated with procedural environmental rights.

In the *Flachglas Torgau GmbH* case,<sup>96</sup> the CJEU examined the alleged breach of Directive 2003/4 and concluded that the instruments aimed to ensure that natural or legal persons of the Member States could access environmental information – the CJEU uses the expression “right of access to environmental information” – that are possessed by or on behalf of public authorities without the need to prove the applicants’ interests. The Court also pointed out that this obligation remains if the requested information meets Article 2(1) requirements of the Directive.<sup>97</sup> The CJEU also adds that public authorities are obliged to make environmental information progressively available to the public.<sup>98</sup>

The CJEU primarily focused on implementing the Aarhus Convention in the *Marie-Noëlle Solvay and Others v. Région wallonne* case,<sup>99</sup> per the Aarhus Convention Implementation Guide<sup>100</sup> and Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.<sup>101</sup> The CJEU found that the Interpretation Guide can lead the interpretation of Directive 85/337 and the Aarhus Convention; however, this does not change its legally non-binding characteristics. Moreover, the instruments require an assessment of particular public and private projects about their effect on the environment, except in those cases where the projects are based on legal acts adopted in a legal process that are in line with the Aarhus Convention and the Directive. However, a legal instrument that only ratifies pre-existing administrative acts cannot be automatically considered as this.<sup>102</sup>

The Court expressed in the *Jozef Križan and others* case<sup>103</sup> that the Member States should guarantee access to urban planning decisions for the public concerned from the

<sup>95</sup> For a further reading of the CJEU's environmental law and the related cases see KRÄMER 2002.

<sup>96</sup> CJEU, C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH v. Bundesrepublik Deutschland*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 14 February 2012.

<sup>97</sup> *Ibid.* Paras 31–32.

<sup>98</sup> *Ibid.* Para 39.

<sup>99</sup> CJEU, C-182/10, *Marie-Noëlle Solvay and Others v. Région wallonne*, Judgement of the Court, 16 February 2012.

<sup>100</sup> United Nations, Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, ECE/CEP/72.

<sup>101</sup> Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 175, 5.7.1985.

<sup>102</sup> *Marie-Noëlle Solvay and Others v. Région wallonne*, para 80.

<sup>103</sup> CJEU, C-416/10, *Jozef Križan and Others v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 15 January 2013.



beginning of the authorisation procedure. The authorities are not allowed to refuse the request referring to protecting the confidentiality of commercial or industrial information if the Member State's or the EU law provides such confidentiality to protect a legitimate economic interest. According to the CJEU, the Member State can resolve this problem in an administrative procedure at the second level if the public concerned can effectively participate in the decision-making at this stage.<sup>104</sup>

### *Dialogue between the two Courts in environmental matters*

After examining the ECtHR's and the CJEU's approach to environmental rights, the question arises: how do the two courts influence each other? As we discussed above, even though the EU's accession to the ECHR has yet to succeed, its system significantly influenced and motivated the CJEU's approach to human rights in general, as highlighted in the Nold and the Hauer cases. This remained the same after the EU Charter of Fundamental Rights came into force. For instance, in the Melloni case,<sup>105</sup> the CJEU interpreted the right to an effective remedy to a fair trial (Article 47 of the Charter) and the presumption of innocence and right to defence (Article 48) in the light of the ECtHR's relevant case law on Article 6 of the ECHR on the right to a fair trial.<sup>106</sup>

Particularly in environmental cases, the ECtHR took into account the EU law or the documents concluded by EU organisations. This is illustrated by the Cordella and others v. Italy case,<sup>107</sup> where the ECtHR's reasoning contained a reference to the case before the CJEU,<sup>108</sup> where the Member State's failure was addressed to implement Directive 2008/1/EC<sup>109</sup> by not adopting the necessary measures that allow the competent authorities to ensure that industrial facilities can operate with the necessary permits.<sup>110</sup> In the Tătar v. Romania case, the Court considered and directly cited a soft law communication<sup>111</sup> of the European Commission that revealed that the Baia Mare accident proved that the public knowledge and understanding of the inherent risk of the particular operation was really low. The communication of the concerned authorities was insufficient.<sup>112</sup>

Despite these examples, the dialogue between the two courts in environmental matters could be more coherent and has a lower volume than the interaction about human rights in general. The lack of dialogue can result from the two Courts' different environmental rights approaches. While the ECtHR could improve a coherent case law

<sup>104</sup> Ibid. Para 117.

<sup>105</sup> CJEU, C-399/11, Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, Judgment of the Court (Grand Chamber), 26 February 2013.

<sup>106</sup> Ibid. Paras 48–50.

<sup>107</sup> ECtHR, Cordella and others v. Italy nos. 54414/13, 54264/15, 24 June 2014.

<sup>108</sup> CJEU, C-50/10, European Commission v. Italian Republic, Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 31 March 2011.

<sup>109</sup> Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), OJ L 24, 29.1.2008.

<sup>110</sup> Cordella and others v. Italy, paras 83–84.

<sup>111</sup> European Commission, Safe Operation of Mining Activities: A Follow-Up to Recent Mining Accidents. Brussels, 23.10.2000. COM(2000) 664 final.

<sup>112</sup> Tătar v. Romania, para 69. B. Le droit et la pratique internationaux pertinents, subpara f).





on other, initially not environmental-specific human rights, the CJEU mainly focused on procedural aspects. Iliana Cenevska highlights that the CJEU's approach to substantive environmental rights can be considered cautious. At the same time, the ECtHR conducted brave judicial activism and showed openness to a progressive approach that can even support the declaration of the right to a healthy environment. On the contrary, the CJEU never made any similar gesture or explicitly expressed the substantive right to a healthy environment. Cenevska suggests that if the CJEU acknowledged the ECtHR's proactive approach to environmental rights – without altering its jurisprudence that primarily focuses on environmental protection – it could facilitate the dialogue between the two forums.<sup>113</sup>

## The Portuguese Youth case – A precursor for addressing human rights in light of climate change

### *About the application*

In 2020, six Portuguese youths and children submitted a complaint<sup>114</sup> to the ECtHR, referring to the alleged breach of the ECHR's Articles 2, 8 and 14 caused by the states' failure to protect their rights from the adverse effect of climate change. According to the applicants, all 33 states contributed significantly to climate change, and they pointed out that if the ECtHR would acknowledge this violation, that could also contribute to reaching the objectives of a significant international treaty, the Paris Agreement<sup>115</sup> that aims to keep the increase of the global average temperature well below 2°C above pre-industrial levels and to limit its increase to 1.5°C because realising these aspirations would significantly reduce the harmful impacts of climate change. This requires states to introduce and execute effective mitigation measures and significantly reduce their greenhouse gas (GHG) emissions while implementing the precautionary and intergenerational equity principle. The Portuguese youth also claimed that they were discriminated against on their age because of an 'other status' described in Article 14 of the ECHR<sup>116</sup> because compared to the older generation – who made decisions affecting the applicants' life – are expected to live a shorter amount of time in the damaged environment than them, members of the youth.<sup>117</sup>

<sup>113</sup> CENEVSKA 2016: 319–324.

<sup>114</sup> ECtHR, Request No. 39371/20, Cláudia Duarte Agostino and others v. Portugal and 33 other States. Submitted 7 September 2020 (hereinafter: Request No. 39371/20).

<sup>115</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (2015) Adoption of the Paris Agreement, 21<sup>st</sup> Conference of the Parties. Paris, 12 December 2015 (hereinafter: the Paris Agreement).

<sup>116</sup> ECHR, Article 14, Prohibition of discrimination: "The enjoyment of the rights and freedoms outlined in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

<sup>117</sup> The entire complaint is available online: <https://youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf>



The complaint was filed against all the EU Member States and Switzerland, the United Kingdom, Norway, the Russian Federation, Turkey and Ukraine because these countries are the major emitters within Europe even though Article 34 of the ECHR declares that the Court receives complaints from individual applicants in case of the Convention's violation by one of the Parties. However, there is already examples of complaint against more than one state, like the complaint in the *Ilaşcu and others* case<sup>118</sup> against two states. The applicants stated that climate change is a global phenomenon, so only the Portuguese courts cannot effectively solve the problem as several countries emit GHGs. Furthermore, their age and their families' modest means indicate that exhausting all the effective domestic remedies would cause them an unreasonable or disproportionate burden. Moreover, states shall take quick measures to fight against climate change. They also claimed the application was within the required six-month time limit because the violation is continuous.

The complaint was atypical against more than one particular country, the applicants did not exhaust any domestic remedy, and they aimed to broaden the scope of Articles 2 and 8 in environmental matters to future generations, so moving the determining approach from individual right protection to collective. Despite all these unusual features, the Court made an unquestionably progressive step when it found the complaint admissible and proposed the following questions to the parties. First, whether the applicants are subjected to the states' jurisdictions also considering their obligations from the Paris Agreement. If the answer is yes, are the applicants current or possible victims of human rights violations caused by GHG emissions? In case of an affirmative answer to the second question, did the Parties realise their obligations in the light of their margin of appreciation with particular attention to the principle of precaution and intergenerational equity?<sup>119</sup>

### *How could the case concern the European Union?*

It should not go unnoticed that the list of the Parties against which the application is directed includes all Member States of the EU named as major emitters of Europe. These considerations provide new insight into the EU's climate ambitions with the Paris Agreement at its heart.

On 11 December 2019, the European Commission adopted a soft law communication entitled *The European Green Deal*.<sup>120</sup> This communication serves as a roadmap for the Commission's action to fight against the adverse effect of climate change and environmental-related challenges. It proposes a new legally binding act, too. After the proposal of the Commission, the European Parliament and the Council adopted the first European

<sup>118</sup> ECtHR, *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia* no. 48787/99, 8 July 2004.

<sup>119</sup> Request No. 39371/20. Questions to the Parties. 4–5.

<sup>120</sup> European Commission, *The European Green Deal*. Brussels, 11 December 2019. COM(2019) 640 final (hereinafter: the European Green Deal).



Climate Law,<sup>121</sup> which reassures in its Preamble the EU's commitment to implement the Paris Agreement<sup>122</sup> and expresses its respect for human rights in the light of the EU Charter of Fundamental Rights' Article 37.<sup>123</sup> The European Climate Law gives legally binding force to the EU's climate ambitions to achieve climate neutrality by 2050.<sup>124</sup> This requires the balance of the GHG emission and removals within the EU and the zero reduction of the GHGs. Therefore, the EU institutions and the Member States should take all the necessary measures to reach this goal<sup>125</sup> by promoting fairness and solidarity among the Member States and cost-effectiveness.<sup>126</sup> Besides the long-term goal, the Law binding identifies intermediate targets, like reducing GHGs by at least 55% compared to 1990 by 2030.<sup>127</sup>

From these soft and hard law instruments, it can be concluded that fighting against climate change, achieving climate neutrality by 2050 and implementing the Paris Agreement are the EU's top ambitions. It is also evidenced by the fact that the 8<sup>th</sup> Environmental Action Programme<sup>128</sup> – which instrument creates the framework of the EU environmental policy and identifies the main priorities for a certain period – is also based on these goals and introduces a long-term vision by 2050 where climate neutrality is achieved.<sup>129</sup> Despite these strong commitments, it is interesting to note that the CJEU was negative about a possible climate case that concerned human rights, too. The *Carvalho and others v. European Parliament and Council of the European Union* is also known as the People's Climate Case.<sup>130</sup> The application was submitted to EU and non-EU citizens who operate in the agricultural or tourism sector and an association representing young indigenous Samis. They claimed that failing to adopt effective measures that reduce GHGs could violate fundamental human rights and cause material damage.

Moreover, it is scientifically accepted that climate change could lead to a drastic increase in temperature throughout Europe and other parts of the World, increased droughts, and declining crop yields which contribute to the rise of sea level.<sup>131</sup> The

<sup>121</sup> Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 OJ L 243, 9.7.2021 (hereinafter: European Climate Law).

<sup>122</sup> European Climate Law, para (1).

<sup>123</sup> European Climate Law, para (6).

<sup>124</sup> European Climate Law, Article 1.

<sup>125</sup> The study of Klaas Lenaerts, Simone Tagliapietra and Guntram B. Wolff suggests that to realise the goals of the European Climate law, the clear division of the Member States' governments' tasks and facilitate the information flow between the relevant concerned levels (EU, national, regional and local). The EU's institutions should ease the spread of scientific knowledge. They also emphasise that binding national adaptation plans could be useful, even though the present Climate Law does not require it (LENAERTS et al. 2022: 318–319).

<sup>126</sup> European Climate Law, Article 2.

<sup>127</sup> European Climate Law, Article 4, para 1.

<sup>128</sup> Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030, PE/82/2021/REV/1, OJ L 114, 12.4.2022.

<sup>129</sup> Ibid. Article 2, para 1.

<sup>130</sup> CJEU, C-565/19 P, *Armando Carvalho and Others v. European Parliament and Council of the European Union*, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 25 March 2021.

<sup>131</sup> Case 338/18 T, resubmitted, paras 292–295 (<https://peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2018/08/application-delivered-to-european-general-court.pdf>).



applicants asked the CJEU to declare that the EU's acts on GHG emissions are unlawful, indicate more ambitious targets, and order the defendants to adopt more effective measures.<sup>132</sup> Gerd Winter concluded that the application's key goal was to make the EU more active in environmental protection while taking into account fundamental rights. This could also be seen as representing the loss of citizens' trust in the EU.<sup>133</sup>

Moving back to the Portuguese Youth case, concerning the reasons described above, it was quite unsurprising that the European Commission intervened in the case – besides the UN special rapporteurs, the European Commissioner for Human Rights and NGOs – as a third party. The Commission explained the EU's climate ambitions under the Paris Agreement, the adopted and implemented measures, and the proposed legislative package serving the purpose of climate neutrality.<sup>134</sup> It also stressed that the EU set binding climate targets, the Member States should develop integrated national energy and climate plans under the Regulation on the Governance of the European Union,<sup>135</sup> and are required to conclude long-term national strategies while the EU track their progress.<sup>136</sup> The Commission also stated that the 27 Member States' GHG emissions decreased by 24% in 2019, compared to the levels of 1990 and achieved the relevant UN targets by reaching its lower emission level since 1990. Besides this achievement, the combined GDP of the EU increased by 60%.<sup>137</sup>

The Commission also argues that by adopting the European Climate Law, the EU created legally binding objectives to fight against climate change, and before its proposal, the Commission conducted a comprehensive impact assessment and carried out a public consultation. The Commission plans further legislative acts and will also propose a package ("Fit for 55").<sup>138</sup> In delivering the intervention, the Commission was particularly concerned with the Bosphorus principle and stated that according to the presumption, the Member States' actions that comply with EU law could not violate the ECHR. Moreover, the EU law safeguards the protection of human rights in the environment, constituting an equivalent level of protection. In addition, a complete system of legal remedies is available. Therefore, according to the Commission, it is unanimous that the Member States can be presumed not to have violated the Convention implementing their obligations derived from their EU membership.<sup>139</sup>

We can assess that when the ECtHR declared the Portuguese youth application admissible, it took a bold step independently from the possible outcome of the case. On

<sup>132</sup> Ibid. Para 311.

<sup>133</sup> WINTER 2020: 163–164.

<sup>134</sup> European Commission, Written observations – Case Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others (Application 39371/20). Brussels, 19 May 2021. SJ.I/MCC/sj.i(2021)3776047 (hereinafter: Third Party Intervention of the European Commission), paras 4–20.

<sup>135</sup> Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.

<sup>136</sup> Third Party Intervention of the European Commission, paras 21–27.

<sup>137</sup> Third Party Intervention of the European Commission, para 40.

<sup>138</sup> Third Party Intervention of the European Commission, paras 41–64.

<sup>139</sup> Third Party Intervention of the European Commission, paras 65–72.



the one hand, it extended its evolutive interpretation to the admissibility criteria. Helen Keller and Corina Heri recall negative opinions about the ECtHR's flexibility regarding the extraterritorial application of human rights. However, the current approach of the Court seems to focus on the object and purpose, based on the universality of human rights that can facilitate the protection of the individual's human rights from the adverse effect of climate change.<sup>140</sup> On the other hand, the admission raised the possibility of rebutting the Bosphorus presumption. In addition, when the ECtHR examines whether the Parties violated the Convention indirectly, it would evaluate the Member States' compliance with the EU's climate targets. Therefore, the EU's legislation and its priorities and even the implementation would play a determining role by deciding the Parties' compliance with the ECHR. Of course, one of the possible outcomes of the case is that the ECtHR will find no breach of the Convention, which could be interpreted as the efficient functioning of the EU's policy-making, legislation and implementation. However, even the admission of the complaint concerns the EU as the Commission's intervention evidenced it. We should add that international development – the universal recognition of the right to a healthy environment by the UN – could motivate the ECtHR to constitute a progressive approach to the substance of the case.

## Conclusion

This article examined the EU's climate ambitions in light of the Portuguese Youth's climate case. At first sight, this case could be an example and milestone within the ECtHR's environmental cases as it concerns 33 states and aims to protect the next generations. Nevertheless, the connection between this case and the EU law also reflects the relationship of the EU to the ECHR's system, which indicates the examination of several factors.

First, the EU's prolonged accession to the ECHR can be considered indirectly. On the one hand, the complaint that concerned all the EU Member States proves there is an intention to hold the Member States liable collectively. This is in line with the fact that not only one state is responsible for the GHG emission; therefore, not only one state can solve the problem of climate change. Nevertheless, the admission of the complaint cannot be directly considered the explicit evaluation of the EU's action – or its absence – itself. However, it raises an opportunity to examine the Member States' actions against climate change influenced by the EU law. Admission could be welcomed from the perspective of human rights' adequate protection from climate change. However, it should not overlook the possibility that there is a risk that this case will cause the CJEU's more negative approach to accession.

Secondly, the case could concern protecting and promoting human rights within the European Union and the ECtHR's approach to the issue. It is a logical deduction that the Bosphorus presumption will be analysed, which assumes that the Parties cannot violate the ECHR by implementing EU law. As the Commission pointed out in its intervention, the Member States' fight against climate change is determined by binding obligations derived from their EU memberships. Of course, the two further conditions

<sup>140</sup> KELLER-HERI 2022: 162–163.



can determine its examination outcome: the requirement of the absence of any margin of manoeuvre and the full potential of EU supervisory mechanisms.

Thirdly, the case considers environmental rights cases before the two Courts, where the dialogue could be more coherent and strong. While the ECtHR was creative and served as an example of judicial activism, the CJEU mostly focused on procedural environmental law. The ECtHR evolutive approach can be reasoned by the fact that this helps the ECHR to keep in step with the changing conditions. The universal recognition of the right to a healthy environment can shape this area, according to the future reaction of the two organisations that could clearly influence their legislation and the case law of the Courts. If their reaction were similar, that could facilitate a fruitful dialogue between the two Courts.

This article relied on the legal development in recent years and highlighted how the Portuguese Youth case could influence the relationship between the EU and the Council of Europe by the question of the EU's top priority climate change objectives. However, the future judgment of the case and the assessment of its effect could give a more detailed answer to the raised issues. Nevertheless, it can already be stated that the ECtHR has shown openness with the admission of the complaint to address that the adverse effects of climate change cannot be effectively handled without addressing its impact on fundamental human rights. This can also serve as a reminder to the EU that tackling climate change also requires strong human rights protection besides focusing on pollution reduction – which is undoubtedly essential. This realisation will hopefully bring together the two systems and not separate them.

## References

- ACEVEDO, Mariana T. (2000): The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights. *New York University Environmental Law Journal*, 8(2), 437–496.
- BÁNDI, Gyula (2021): Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Szociális Karta és a környezeti jogok. *Acta Humana*, 9(2), 179–206. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.8>
- BRATZA, Nicolas, Sir (2013): The European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Process of Mutual Enrichment. In ROSAS, Allan – LEVITS, Egils – BOT, Yves (eds.): *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*. The Hague: Asser Press. 167–182. Online: [https://doi.org/10.1007/978-90-6704-897-2\\_11](https://doi.org/10.1007/978-90-6704-897-2_11)
- CENEVSKA, Iliana (2016): A Thundering Silence: Environmental Rights in the Dialogue between the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights. *Journal of Environmental Law*, 28(2), 301–324. Online: <https://doi.org/10.1093/jel/eqw013>
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (2015): *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- DZEHTSIAROU, Kanstantsin (2011): European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, 12(10), 1730–1745. Online: <https://doi.org/10.1017/S2071832200017533>





- EECKHOUT, Piet (2015): Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky. *Fordham International Law Journal*, 38(4), 955–996. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2605821>
- FRIEDERY, Réka – HORVÁTHY, Balázs (2018): Európai Unió Alapjogi Chartája. In LAMM, Vanda (ed.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest: HVG Orac. 248–257.
- GERARDS, Janneke (2018): Relationship between the Convention and the EU. In VAN DIJK, Pieter – VAN HOOFF, Fried – VAN RIJK, Arjen – ZWAAK, Leo (eds.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Intersentia. 333–339.
- KELLER, Helen – HERI, Corina (2022): The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR. *Nordic Journal of Human Rights*, 40(1), 153–174. Online: <https://doi.org/10.1080/18918131.2022.2064074>
- KRÄMER, Ludwig (2002): *Casebook on EU Environmental Law*. Oxford – Portland: Hart Publishing.
- KUHNERT, Kathrin (2006): Bosphorus. Double Standards in European Human Rights Protection? *Utrecht Law Review*, 2(2), 177–189. Online: <https://doi.org/10.18352/ulr.31>
- LENAERTS, Klaas – TAGLIAPIETRA, Simone – WOLFF, Guntram B. (2022): How Can the European Union Adapt to Climate Change? *Intereconomics*, 57(5), 314–321. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1071-4>
- LOCK, Tobias (2010): Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights. *Human Rights Law Review*, 10(3), 529–545. Online: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngq022>
- RABA, Kristi (2013): The Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Overview of the Accession Agreement. *ERA Forum*, 14, 557–572. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-013-0321-0>
- TRIDIMAS, Takis (2006): *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- WINTER, Gerd (2020): Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation. *Transnational Environmental Law*, 9(1), 137–164. Online: <https://doi.org/10.1017/S2047102520000072>
- WOLFE, Karrie (2003): Greening the International Human Rights Sphere? Environmental Rights and the Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment. *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, 9(1), 45–58.





*Philippe Pellet*<sup>1</sup>

# Evolution of the Right to Life

## Consequences of this Evolution on Human Rights and Freedoms

### French Case Study<sup>2</sup>

*After the horrors of the Second World War, European countries established a new political and legal framework with the aim of protecting individuals against the excesses of the State and preventing such horrors from happening again. This new order was launched by the Council of Europe, founded in 1949 with the aim of promoting human rights and democracy throughout Europe. The Council's first task was to draft the European Convention on Human Rights, adopted on 4 November 1950, inspired by the 1948 Universal Declaration of Human Rights. This undertaking aimed at reinforcing human rights by making them binding in order to avoid the violation of the fundamental rights and freedoms by the States. But a shift occurred in the early 1970s with the legalisation of abortion which was the starting point of an evolution of the conception of the first of the human rights – the right to life –, and of the human person. One by one, this process led to the creation of new rights. The analysis of this evolution through the example of France, “the Country of Human Rights”, allows to highlight the mechanisms which, in this country, led to the redefinition of rights and fundamental freedoms under the aegis of the European Court of Human Rights, the reference in the matter in Europe.*

**Keywords:** human rights, European values, rule of law, Christianity, legalisation of abortion, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, Universal Declaration of Human Rights

---

<sup>1</sup> Research Assistant, University of Public Service, Research Institute for Religion and Society; doctoral student, University of Public Service, Doctoral School of Public Administration, e-mail: [pellet.philippe@uni-nke.hu](mailto:pellet.philippe@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> The present publication was presented in an oral form on the *European Union Policies International Thematic Conference* at the Ludovika – University of Public Service, Budapest, Hungary, on 21 October 2022.

## Introduction

After the horrors of the Second World War, the United Nations and the Council of Europe worked to build a new moral order aimed at strengthening human rights and the protection of individuals from the excesses of the State. Several texts inspired by the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789 have been published after the war:

- the 1948 Universal Declaration of Human Rights, drafted under the aegis of the United Nations
- the European Convention on Human Rights<sup>3</sup> adopted in 1950 by the Council of Europe
- and later, the Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed at the European Council of Nice on 7 December 2000, enshrining the fundamental rights of people within the Union

In Europe, the political reorganisation of the continent was initiated under the impulse of Winston Churchill, who, in his address in Zurich on 19 September 1946, invited the European countries to form the *United States of Europe* in order to prevent the recurrence of “all crimes and follies of the past”, recalling that Europe was “the foundation of Christian faith and ethics, the origin of most of the culture, arts, philosophy and science both of ancient and modern times”.<sup>4</sup> He proposed that “the first practical step will be to form a Council of Europe”. This was founded on 5 May 1949 in London by ten countries<sup>5</sup> with the aim of promoting human rights and democracy throughout Europe. The first task of the Council was to draft the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, better known by its usual name, the European Convention on Human Rights (the Convention), adopted on 4 November 1950 and ratified in 1953. This Convention refers in its very first lines to the Universal Declaration of Human Rights of 1948, but the notable difference is that the Convention aims to make human rights binding through the creation of a European Court with jurisdiction to judge and condemn the State Parties to the Convention that violate the principles of the Convention.

During the negotiations for the founding of the Council of Europe, the mention of Christianity and religion in the founding Act of the Council was discussed. The first version of the Preamble, based on the resolutions adopted at the Congress of Europe held in The Hague in May 1948 under the presidency of Winston Churchill, mentioned the traditions of Christian civilisation, but in the end reference to Christianity or religion appears neither in the Founding Act of the Council of Europe signed in London on 5 May 1949, nor in the Convention adopted in 1950. The warnings of Pope Pius XII were therefore ignored, in particular those expressed in his speech of 11 November 1948 to the participants in the Second International Congress of the European Federalist Union:

<sup>3</sup> This is the usual name of the Convention, its official name is “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”.

<sup>4</sup> Winston Churchill, *speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946* (<https://rm.coe.int/16806981f3>).

<sup>5</sup> The United Kingdom, France, the three Benelux countries, Ireland, Italy, Norway, Sweden and Denmark.



If Europe is to emerge from this situation, must it not re-establish the link between religion and civilization? That is why we were very pleased to read, at the head of the resolution of the Cultural Commission following the Congress of The Hague last May, the mention of the “common heritage of Christian civilization”. However, this is not yet enough until we go as far as the express recognition of the rights of God and his law, or at least of natural law, the solid foundation on which human rights are anchored. Isolated from religion, how can these rights and all freedoms ensure unity, order and peace?<sup>6</sup>

Thus, the 1950 Convention does not refer to any transcendent morality, nor even to Europe’s Christian heritage. Later, during the preparation of the draft Constitution for the European Union (EU) in 2004, it was at the insistence request of French President Jacques Chirac, invoking the principle of *laïcité* and the refusal to privilege one religion over another, that the reference to Europe’s Christian roots was removed from the draft Preamble, which consequently appears neither in the Treaty of the European Union ratified in 2008 in Lisbon, nor in the Charter of Fundamental Rights of the EU.

The objective of this article is to show, based on French cases, how, in the absence of a higher moral grounding, one of the most important rights, the right to life, has been weakened in favour of a new right, “the right to self-determination”. The article shows the key role played by the legalisation of abortion in this evolution, as well as by the emergence of new philosophical thoughts redefining the concept of *Personhood*.

## The evolution of the right to life

The Council of Europe considers the right to life to be one of the most important rights: “Without the right to life it is impossible to enjoy the other rights”, as it states on its website.<sup>7</sup> It is not by chance that the right to life is the first right that appears in the European Convention on Human Rights, in Article 2: “Everyone’s right to life shall be protected by law.”

### *How the legalisation of abortion has undermined the right to life*

We will show how, in France, the so-called “Veil Law” of 1974 legalising abortion was the starting point of a progressive weakening of the right to life in favour of a strengthening and redefinition of the freedom of the individual. Indeed, by the legalisation of abortion, two fundamental principles come into conflict: the protection of life and freedom, in this instance the “woman’s freedom to her body”. Somehow this contradiction had to be resolved. In this respect, the analysis of the successive changes in the legislation

<sup>6</sup> Address given by Pope Pius XII to participants at the Congress of the Union of European Federalists (11 November 1948). Documents Pontificaux 1948. 403–407 ([www.vatican.va/content/pius-xii/fr/speeches/1948/documents/hf\\_p-xii\\_spe\\_19481111\\_nous-sommes.html](http://www.vatican.va/content/pius-xii/fr/speeches/1948/documents/hf_p-xii_spe_19481111_nous-sommes.html)).

<sup>7</sup> Council of Europe website, *European Convention on Human Rights* ([www.coe.int/en/web/human-rights-convention/life](http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/life)).



on abortion in France from 1975 to the present day is instructive, because it allows to analyse how, in the “Country of Human Rights”, these two fundamental principles, the right to life and freedom of the individual, have evolved over the last fifty years.

### The French context in the 1970s

According to the French Penal Code in force since 1810, abortion or causing abortion was a crime punishable by prison (Article 317 of the Penal Code). This did not prevent many women from having clandestine abortions – according to some studies published in the early 1970s, about 300,000 abortions were performed annually in France.

Faced with growing demands for abortion liberalisation since the late 1960s, Valéry Giscard d’Estaing, during his campaign for the presidency of the Republic in 1974, promised to pass a law on the voluntary interruption of pregnancy. Once elected, he appointed Simone Veil as Minister of Health to bring the bill before the National Assembly. The Veil Law was adopted in December 1974 and validated by the Constitutional Council on 15 January 1975.

### The original spirit of the abortion law in France

In coherence with the Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights, the Veil Law proclaimed in its very first article that “the law guarantees respect for every human being from the beginning of life”, but it added immediately after that “this principle may not be infringed except in cases of necessity and according to the conditions defined by this law”. Three “cases of necessity” are provided for in the law:

- a situation of distress of the pregnant woman (Article 2)
- the case where the continuation of the pregnancy seriously endangers the health of the woman (Article 5)
- if there is a high probability that the unborn child is affected by a particularly serious condition recognised as incurable at the time of the diagnosis (Article 5)

The Veil Law does not repeal Article 317 of the 1810 Penal Code, it merely grants an exception to this principle for extreme cases. Far from making abortion a right, it continued to define it as a crime, specifying that only in certain exceptional circumstances would it not be prosecuted. Basically, abortion or causing an abortion remained a crime. The purpose of the law was to put an end to a dramatic and disorderly situation, because the reality was that several hundred thousand women were having clandestine abortions every year, often in deplorable sanitary conditions and in great human distress. The main objective of the law was to allow a woman in distress to see a doctor in a legal setting, who would try to dissuade her, in particular by informing her about the existing means





to keep her child. “Abortion must remain the exception, the last resort for situations with no way out”, declared Simone Veil during the debates in the National Assembly.<sup>8</sup>

Thus, in the spirit of the Veil Law, a woman’s freedom to have an abortion was extremely restricted. The right of every human being to life, including the unborn child, was guaranteed by Article 1 of the law, “the law guarantees respect for every human being from the beginning of life”, a principle that could only be violated in exceptional cases.

But over the years, the right to life has gradually faded away in the face of freedom of the individual, reinforced by a new right, “the right to self-determination”.

## The freedom of the individual

Progressively, by successive legislative changes of the Veil Law, the right to life has been reduced to the benefit of the woman’s right to her body. Here are the main steps.

In 1994, the fundamental principle of the right to life stated in Article 1 of the Veil Law was modified.<sup>9</sup> “The law guarantees respect for every human being from the beginning of life” was replaced by: “The law ensures the primacy of the person, prohibits any attack on the dignity of the person and guarantees respect for the human being from the beginning of his life.” Despite the apparent similarity between the old and new wording, there are two fundamental differences:

- The first text speaks only of the human being, while the second introduces the person. What is a person? In France, the unborn child is not a legal person. In the new formulation, it is therefore implicitly the woman who, as a person, has primacy and dignity, not the human being that was conceived in her.
- Secondly, the first text expresses respect for life from its beginning, which implies absolute respect for human life, whatever its stage. The second text speaks of the respect for human being from the beginning of *his* life. It is no longer the protection of the human being from the beginning of life, which undoubtedly begins at conception, but from the beginning of *his* life, which is not the same thing and opens up a debate on the moment when a human being begins his life.

Another step was taken when a law enacted in 1992<sup>10</sup> came into force on 1 March 1994, repealing Article 317 of the Penal Code, which since 1810 defined abortion or cause abortion as a crime and delict. The repealed article was replaced by two new articles, 223-10 and 223-11, condemning abortion made without the consent of the person

<sup>8</sup> Journal Officiel de la République Française, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, Compte Rendu intégral de la 1<sup>ère</sup> séance du 26 novembre 1974.

<sup>9</sup> By Law No. 94-653 of 29 July 1994 on the respect of the human body.

<sup>10</sup> Law No. 92-1336 of 16 December 1992 relating to the entry into force of the new penal code and to the modification of certain provisions of penal law and penal procedure made necessary by this entry into force.



concerned (Article 223-10) and the practice of abortion outside the frame of the law (Article 223-11). Some may say that this amounts to the same thing. The difference may indeed seem minimal, but the change is not insignificant with respect to the violation of respect for life. There is in fact a reversal of priority: before March 1994, abortion was a crime, for which the law provided certain strictly defined exceptions; from March 1994 onwards, the law authorises abortion under certain conditions, and the offence now concerns abortions carried out without the mother's consent or outside the framework of the law. The fundamental condemnation of abortion thus disappeared in 1994. Later, in 2001, the offence of incitement to abortion was also abolished.<sup>11</sup>

In addition, several decisions of the French Constitutional Council have also greatly contributed to the evolution of the conception of freedom. For example, in June 2001, the Council established that the freedom to have an abortion is a component of the freedom of women under Article 2 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789 and linked this freedom to the principle of "safeguarding the dignity of the human person against all forms of degradation", which the Council had previously elevated to the rank of constitutional value in a decision of July 1994.

### *Weakening of the freedom of expression*

In parallel with the reduction of the crime of abortion or causing an abortion and the abolition of the offence of incitement to abortion, the *offence of obstruction* of abortion was introduced for the first time in 1993.<sup>12</sup> The offence of obstruction initially concerned only the disruption of access to abortion facilities and the use of threats or intimidation against their employees and against women willing to abort in these facilities. Later, the list of acts constituting an offence of obstruction was expanded:

- exercise of moral and psychological pressure on women who come to have an abortion or on the staff of the institutions, and extension of the offence to cases of obstruction or attempted obstruction towards women's entourage (2001)<sup>13</sup>
- extension of the offence to cases of obstructing or attempting to obstruct women who come to the facility for information (2014)<sup>14</sup>
- extension of the offence of obstruction to any means, "including electronically or online, including the dissemination or transmission of allegations or indications likely to intentionally mislead, for the purpose of deterrence, about the characteristics or medical consequences of a voluntary interruption of pregnancy" (2017)<sup>15</sup>

The erosion of the right to life has thus been accompanied by a limitation of the freedom of expression of opinions in favour of the respect of the right to life for unborn human beings.

<sup>11</sup> By Law No. 2001-588 of 4 July 2001 on voluntary interruption of pregnancy and contraception.

<sup>12</sup> By Law No. 93-121 of 27 January 1993, Article 37.

<sup>13</sup> Law No. 2001-588 of 4 July 2001 on voluntary interruption of pregnancy and contraception, Article 17.

<sup>14</sup> Law No. 2014-873 of 4 August 2014 for real equality between women and men, Article 24.

<sup>15</sup> Law No. 2017-347 of 20 March 2017 (single article).



How this reduction of the right to life in favour of a woman's right to her body and to the detriment of freedom of expression has occurred? It is through an evolution of the concept of personhood that this change could take place. An analysis of the mechanisms of evolution of the concept of personhood even reveals that the aim of this shift was to resolve the conflict between protection of life and freedom of the person, in order to make abortion morally acceptable. We develop this analysis in the next chapter.

## The Personhood

### *Does the unborn child have the right to life?*

Consideration for the unborn child has drastically changed over time.

In France, a declaration of human rights was established in 1946 as part of the preparation of the new constitution establishing the 4<sup>th</sup> Republic. The constitutional law adopted on 19 April 1946 by the National Constituent Assembly stipulated in its Article 23: "The protection of health *from conception*, the benefit of all hygiene measures and of all the care that science allows are guaranteed to all and ensured by the Nation."<sup>16</sup> This shows that in the spirit of the time, the child had a right to health protection both before and after birth.

At the international level, the United Nations General Assembly Resolution of November 1959 on the Declaration of the Rights of the Child proclaims in its preamble that "the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, *before as well as after birth*."<sup>17</sup>

Thus, until the late 1950s, it was commonly recognised that the unborn child should have the same protection and right to life as any human being already born. The 1974 Veil Law legalising abortion in exceptional cases also formulated this fundamental principle in its very first article cited above. But since those years the concept of personhood has evolved.

In the previous paragraph we have already seen how, in France, the unnoticed addition of a tiny three-letter word in the article of the law on the right to life<sup>18</sup> opened the possibility of a relativisation of this right, allowing the question to be asked about when a person's life begins.

Let us now look at the European Convention on Human Rights. In its Article 2, concerning the right to life, it is *everyone* whose life is protected: "*Everyone's* right to life

<sup>16</sup> Emphasis added.

<sup>17</sup> Declaration of the Rights of the Child adopted by the United Nations General Assembly in 1959 (emphasis added).

<sup>18</sup> "The law guarantees the respect of every human being from the beginning of life" of Law No. 75-17 of 17 January 1975 became "the law guarantees the respect of every human being from the beginning of *his* life" (emphasis added) with the entry into force of Law No. 94-653 of 29 July 1994 relative to the respect of the human body.



shall be protected by law”.<sup>19</sup> The question is therefore who is the “everyone”<sup>20</sup> referred to in Article 2 benefiting from the right to life. The European Court of Human Rights (the European Court, ECHR) in its guide on Article 2 provides the following answer to that question:

Article 2 of the Convention is silent as to the temporal limitations of the right to life and, in particular, does not define “everyone” (“*toute personne*”<sup>21</sup>) whose “life” is protected by the Convention [...]. The Court, having regard to the absence of any European consensus on the scientific and legal definition of the beginning of life, held that the issue of when the right to life begins comes within the margin of appreciation which it generally considers that States should enjoy in this sphere.<sup>22</sup>

The Court therefore refrains from defining when a person’s life begins, and thus refuses to determine who, among human beings, benefits from the right to life enshrined in the Convention. It sounds odd that an international institution responsible for ensuring the protection of human rights refuses to define who is protected by the right to life. All the more so since, as previously mentioned, the Council of Europe and the European Convention were created in the aftermath of the Second World War with the aim of enshrining and making binding on States human rights and in particular the absolute right to life of every human being, in order to prevent the recurrence of horrors committed against individuals in Europe. It is therefore questionable whether in this instance the ECHR, by letting the States decide which categories of persons benefit from the right to life enshrined in Article 2 of the Convention, has adequately fulfilled its role of guarantor of human rights against abuses by the State.

The ECHR’s refusal to define when a human life begins stems from the case law established by the Court in its *VO v. France* Judgment No. 53924/00 of 8 July 2004. *VO v. France* concerns a woman named Thi-Nho Vo, who in 1991 had to undergo a therapeutic abortion when she was six months pregnant, due to a medical error by her gynaecologist. The doctor was indicted for injury and manslaughter. In a judgment of 3 June 1996, the Lyon criminal court acquitted the doctor. On 13 March 1997, the Lyon Court of Appeal overturned the judgment of the criminal court, found the doctor guilty of manslaughter and sentenced him to six months’ suspended imprisonment and a 10,000 franc fine. But in June 1999, the Court of Cassation overturned the decision of the Court of Appeal on the grounds that the facts in question did not fall within the scope of the provisions relating to involuntary manslaughter, thus refusing to consider the foetus a human being under criminal law. In December 1999, Mrs. Vo appealed to the ECHR. Invoking Article 2 of the Convention, she denounced the refusal of the authorities to qualify as involuntary manslaughter the attack on the life of her unborn child.

<sup>19</sup> Emphasis added.

<sup>20</sup> In French, which, along with English, is the official language of the Council of Europe, Article 2 refers to the *person*. It reads as follows: “Le droit de *toute personne* à la vie est protégé par la loi” (emphasis added), the literal translation of which is: “The right of every person to life shall be protected by law.”

<sup>21</sup> In French in the text.

<sup>22</sup> ECHR 2022a: 18.



It is instructive to read in the Judgment of the ECHR that the President of the Grand Chamber of the Court granted two non-governmental organisations (NGOs), *Family Planning Association* (FPA) and *Center for Reproductive Rights* (CRR), permission to intervene in the proceedings as third parties. However, the case was not strictly speaking within their competence because it concerned a dispute between a pregnant woman and her gynaecologist, who had committed a medical error causing the death of her child, of which she had been pregnant for six months. It is well known that these two NGOs militate in favour of the right to abortion, and it is very clear from the arguments put forward by these two NGOs, which were transcribed in the 8 July 2004 Judgment,<sup>23</sup> that their objective was to prevent the judges from making a decision that would call into question the legalisation of abortion already in force in most European countries at that time. As proof, let us quote two extracts from the intervention of these NGOs:

Granting a foetus the same rights as a person would place unreasonable limitations on the Article 2 rights of persons already born, the CRR saw no reason to depart from that conclusion unless the right to abortion in all Council of Europe member States were to be called into question<sup>24</sup> (excerpt from CRR's intervention).

Recent evidence showed that voluntary termination of pregnancy on request in the first trimester was now widely accepted across Europe, as was termination on certain grounds in the second trimester. If Article 2 were interpreted as applying to the unborn from the moment of conception, as contended by the applicant, the Court would be calling into question the laws on abortion enacted in most Contracting States. Furthermore, that would render illegal the majority of methods of contraception currently in use throughout Europe, since they acted or could act after conception to prevent implantation. There would therefore be devastating implications in terms of both individual choices and lives and social policy<sup>25</sup> (excerpt from FPA's intervention).

It is obvious that if the ECHR judges had declared that the unborn child is a *personne* as referred to in Article 2 of the Convention, this would have led to a challenge to the legalisation of abortion. This case shows that it was the desire to protect the legal liberalisation of abortion that directly led the ECHR, whose jurisprudence is binding on all countries of the Council of Europe, to refuse to define who is the *personne* for whom the Convention guarantees the right to life.

This 2004 judgment constitutes a major break with the initial spirit of the Convention and other international legal instruments which had granted fundamental rights to every human being regardless of the stage of human life.

<sup>23</sup> *VO v. France* judgment of 8 July 2004. 29–32 ([<sup>24</sup> \*Ibid.\* 29.](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22appno%22:[%2253924/00%22],%22documentcollectionid%22:[%22G-RANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-61887%22]})</a>).</p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>25</sup> *Ibid.* 31.



## *Evolution of the concept of Personhood*

Like any concept, the meaning of what it means to be a human being, an individual, or a person is the subject of philosophical debate. The purpose here is not to present in detail the different philosophical ideas about what a human being or a person is, but to show how emerging philosophical theories about the human being can influence the conception of the right to life.

The debate is not new: for Basil of Caesarea (4<sup>th</sup> century), the soul enters the body at conception. Thomas Aquinas (13<sup>th</sup> century) considered that this occurs between the 40<sup>th</sup> and the 80<sup>th</sup> day of gestation, while according to Augustine of Hippo (5<sup>th</sup> century), it is at the first breath. But traditionally, it is the personhood that has been considered the highest moral status, because the person is a being endowed with reason.

What is a person? Let us quote as an example the famous definition of *person* stated by the English philosopher of the 17<sup>th</sup> century John Locke:

A thinking intelligent being, that has reason and reflection, and can consider itself as itself, the same thinking thing, in different times and places.<sup>26</sup>

On the basis of this definition, it is not clear that *personhood* can be granted to human beings who are in a coma, to embryos, foetuses, infants, or to the mentally disabled. But in giving this definition, John Locke's intention was not to give less protection to human beings based on their personhood. Indeed, Locke suggests that if a being is a human, intentionally killing him is murder.<sup>27</sup>

John Locke's concept of the person was taken up and developed in the 1970s by the Australian philosopher Peter Singer, the founder father of anti-speciesism, whose ideas have since spread widely in Western countries, mainly in Anglo-Saxon countries but also more recently in France.<sup>28</sup> But there is a major difference between Locke and Singer, for the latter does not consider human life to have absolute value, but rather teaches that what is most valuable is the life of the person; therefore, the definition of the person is paramount to his ethics. For him, it is the concept of personhood that is decisive in assessing the right to life of a living being.<sup>29</sup> In his book *Questions of Practical Ethics*, he made the following statement:

There could be a person who is not a member of our species. There could also be members of our species who are not persons.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> LOCKE 1999 [1690]: 318.

<sup>27</sup> HYMERS 1999: 126–127.

<sup>28</sup> An article entitled *Les dangers de l'antispécisme* [The Dangers of Anti-speciesism] in *La Nef Magazine* states that "Anti-speciesism has the wind in its sails in universities, even if its arrival in France is a bit late compared to the audience it finds in the Anglo-Saxon world" (La Nef 2021).

<sup>29</sup> HYMERS 1999: 127.

<sup>30</sup> SINGER 1993: 76.





Thus, the philosophical thought developed by Peter Singer would allow to justify that some human beings may be eliminated, depending on their status in relation to personhood.

The progression of such philosophical thoughts redefining the person, by gradually becoming part of the collective unconscious, contribute to making new rights morally acceptable, such as the “right to die with dignity”. This right makes it possible to justify the practice of euthanasia, which has already been legalised in four countries of the European Union.<sup>31</sup> The legalisation of euthanasia is currently under consideration in France. There is thus a progression in the conception of human rights. Practices that were considered unacceptable fifty years ago are today becoming Rights. As of proof, let us examine the minutes of the 1974 debates on the Veil Law, where we can read the intervention of a deputy strongly opposed to the legalisation of abortion, Jean Foyer, who declared:

You are embarking on a path whose consequences can be foreseen. You are going to lead the Parliament to infringe on the respect of human life, and I fear that this infringement will be followed by many others. [...] Later, when in a depopulated France, the number of old people and people with disabilities will have become unbearable, we will explain to our successors that a diminished or slowed down life is no longer a true human life and that it is no longer worth living.<sup>32</sup>

The minutes report the behaviour of the left-wing deputies<sup>33</sup> (who were in favour of the Veil Law), expressing their indignation that Foyer could imagine that the legalisation of abortion would later lead to considering the life of the elderly and disabled a diminished life no longer worth living. Today, it is the deputies of the left who are calling for the decriminalisation of euthanasia.

## New rights

### *The right to self-determination*

The “right to self-determination” of the individual was established by the Strasbourg Court through the jurisprudence created by its Judgement *Pretty v. United Kingdom* 2346/02 of 29 April 2002, by linking it to the right to respect for private life set out in

<sup>31</sup> To date, the following four countries in the European Union have legalised euthanasia: the Netherlands in 2001, Belgium in 2002, Luxembourg in 2009 and Spain in 2021.

<sup>32</sup> Speech of Jean Foyer during the session of 26 November 1974 (Assemblée Nationale 1<sup>ère</sup> séance du 26 November 1974. 7010–7012, [www.assemblee-nationale.fr/histoire/interruption/1974-11-26-1.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/interruption/1974-11-26-1.pdf)).

<sup>33</sup> On page 7012, the following comment is made about the reaction of the deputies after Foyer’s remarks about the elderly and the handicapped: “Interruptions on the benches of the Socialists and the Left Radicals and the Communists.”



Article 8 of the Convention: “Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.” The ECHR Guide on Article 8 of the Convention explains that:

There is a general acknowledgment in the Court’s case-law under Article 8 of the importance of privacy and the values to which it relates. These values include, among others, well-being and dignity, personality development or the *right to self-determination*.<sup>34</sup>

The right to self-determination “confers the power of self-determination, that is, the power to choose, among several options, the one that corresponds to one’s personal aspirations”.<sup>35</sup>

In France, the right to self-determination found a concrete application in 2014 with the removal of the exceptionality of abortion from the law. Until then, the law limited the possibility of abortion to situations of distress: “A pregnant woman whose condition places her *in a situation of distress* may ask a doctor to terminate her pregnancy.”<sup>36</sup> The 2014 amendment removed the reference to the situation of distress and replaced it with the sole will of the woman: “A pregnant woman *who does not want to continue a pregnancy* may ask a physician to terminate her pregnancy.”<sup>37</sup>

This change, which was validated by the judges of the French Constitutional Council, constituted in France a major step towards the right to self-determination of the individual – in this instance that of the pregnant woman – because from then on it was only according to her will that she could decide whether or not to continue her pregnancy, to the detriment of the protection of human life, despite it had been declared in the original law on the voluntary interruption of pregnancy in 1974.

Such a development of the right to self-determination has changed mentalities and opened the way to the claim of new rights by individuals.

But these new rights are not without effect on some of the fundamental rights and freedoms as originally conceived by the Convention, in particular freedom of expression and freedom of conscience.

### *How the right to self-determination threatens freedom of conscience*

Some individual choices require the intervention of a third party. This is the case with abortion or active assistance in dying, for which the intervention of a healthcare worker performing an act that eliminates a human life is required. Aware that committing such acts may be contrary to the conscience of some people, the legislator introduced the “Conscience Clause” guaranteeing, for example, the freedom of doctors and midwives not to perform an abortion. However, the conscience clause is increasingly under threat.

<sup>34</sup> ECHR 2022b: 29 (emphasis added).

<sup>35</sup> FERRIE 2018.

<sup>36</sup> Article 4 of Law No. 75-17 of 17 January 1975 relating to the voluntary interruption of pregnancy (emphasis added).

<sup>37</sup> Article 24 of Law No. 2014-873 of 4 August 2014 for real equality between women and men (emphasis added).



In case of abortion, if it still holds in France, it is regularly challenged. For example, on the occasion of the last modification of the Veil Law in March 2022 aiming at reinforcing the right to abortion, the conscience clause specific to abortion introduced in 1974 by the Veil Law was planned to be deleted in the bill, but it was finally maintained in the final text.<sup>38</sup>

Apart from the case of abortion, there are now situations where the conscience clause is no longer respected. This is the case, for example, for pharmacists, several of whom have been condemned in France for having chosen not to sell Intrauterine devices (IUDs) or “morning-after pills” because of the potentially abortifacient effects of these products. As for gynaecologists and midwives, the choice of these pharmacists was motivated by the desire not to participate in the interruption of a life of a human being, so it is a legitimate case of conscientious objection.

Another case is that of homosexual marriage. Since the law opening marriage to same-sex couples in France,<sup>39</sup> civil registrars in charge of celebrating marriages are exposed to penalties of five years in prison and 75,000 euros in fines in case of refusal to celebrate a marriage of two people of the same sex, as was clearly specified by the Minister of the Interior in a Circular of 13 June 2013: “If the reason for the refusal is due to the sexual orientation of the spouses, the civil registrar is exposed to the penalties of five years’ imprisonment and a fine of 75,000 euros provided for in Article 432-7 of the Penal Code for the crime of discrimination.”<sup>40</sup>

What is the ECHR’ view on these cases? In October 2018, it ruled inadmissible the application of 146 French mayors and deputy mayors denouncing the infringement of their freedom of conscience by the obligation to marry same-sex couples.<sup>41</sup> Regarding pharmacists, one of them, Mr. Bruno Pichon, filed an appeal with the ECHR in 2018 following his conviction in 2016 for refusing to sell IUDs. The ECHR considered his application inadmissible.<sup>42</sup>

Yet in many instances, the right to conscientious objection has been widely recognised by the ECHR. But the recent ECHR decisions mentioned above suggest that the ECHR’s position on the conscience clause may be starting to change. A recent ruling seems to confirm this trend: in 2020, an appeal was filed by two Swedish midwives who could not practice their profession because their requests not to perform abortions were systematically rejected by their employers, refusals validated by the Swedish authorities, which is one of the few countries in the European Union not to recognise the right of conscientious objection to abortion. The ECHR, seized by the two women, agreed with the Swedish authorities, judging that the obligation to perform abortion pursues “the legitimate objective of protecting the health of women seeking abortion”,

<sup>38</sup> Law No. 2022-295 of 2 March 2022.

<sup>39</sup> Law No. 2013-404 of 17 May 2013.

<sup>40</sup> Circular of 13 June 2013 on the consequences of the illegal refusal to celebrate a marriage by a civil registrar ([www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/37118](http://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/37118)).

<sup>41</sup> PUPPINCK 2012.

<sup>42</sup> European Centre for Law and Justice 2018.



and considering that it is necessary to oblige these two midwives to perform abortion so that this practice is available on the whole Swedish territory.<sup>43</sup>

### *The process of enshrining new rights*

With the advent of the right to self-determination, the individual becomes the sole master of morality in his or her private life. When individuals or groups of individuals (often representing minorities) consider that their right to self-determination is not respected, they can bring their case before the European Court.

The Court considers the Convention to be a “living instrument” to be interpreted “in the light of present-day conditions”, as it points out in a document available on its website presenting the Convention:

What gives the Convention its strength and makes it extremely modern is the way the Court interprets it: dynamically, in the light of present-day conditions. By its case-law the Court has extended the rights set out in the Convention, such that its provisions apply today to situations that were totally unforeseeable and unimaginable at the time it was first adopted.<sup>44</sup>

The possibility for any individual or group of individuals to bring a case before the European Court, combined with the philosophy of the ECHR that human rights and freedoms must be evolving and adapted to the mores of our time, means that the claims of individuals, if considered justified by the judges of the Strasbourg Court, are elevated to the rank of fundamental rights through the Court’s case law. This process leads to the creation of new rights enshrined by the European Court on the basis of the wishes of the individual endowed with the right to self-determination. Now, as it is human nature that man never feels fully satisfied, he or she demands, and ultimately obtains, more and more new rights, such as the right to marry a person of the same sex, the right to choose his or her gender and to change sex, the right to a child, the right to select his or her child thanks to the progress of artificial procreation, the right to program one’s death:

While the human rights of 1948 reflected natural rights, the affirmation of individualism has generated new anti-natural rights, such as the right to euthanasia or abortion, leading in turn to the emergence of transhuman rights that today guarantee the power to redefine nature, such as the right to eugenics, to a child, or to a change of sex.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Grimmark v. Sweden Decision No. 43726/17 of 11 February 2020 (<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2243726/17%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CLIN%22%5D,%22itemid%22:%5B%22002-12769%22%5D%7D>); PUPPINCK 2020; European Institute of Bioethics 2020.

<sup>44</sup> ECHR 2022c: 7.

<sup>45</sup> PUPPINCK 2018: 11.



## Final remarks

We have seen, through the example of France, how rights have evolved since the Veil Law of 1974 by a chain of causes and effects. The legalisation of abortion weakened the right to life in favour of the freedom of the individual to live according to his or her own choices, which was later reinforced by the right to self-determination.

This evolution has been possible with the consent of the European Court of Human Rights, which is *the* reference in terms of human rights in Europe. The ECHR, which proclaimed itself the “Conscience of Europe” on the occasion of its fiftieth anniversary,<sup>46</sup> considers that human rights must evolve to adapt to new living conditions.

The term “human rights” has been retained, but its meaning has changed to encompass new rights that have been established on the basis of individual and minority claims. These new rights are inscribed on the sacred tables of fundamental rights and their questioning is therefore not tolerated.

The paradox is that the protection of the rights of the individual results in the violation of human rights and freedoms as they were originally conceived. This is in particular the case for freedom of conscience and freedom of expression, which are increasingly undermined, because the creation of new rights is accompanied by an obligation for all to recognise them, and a ban on criticising and hindering them. For example, in France, the aforementioned offence of obstruction increasingly limits the right to express an opinion against abortion. This is also the case for the right to life, which, as we have seen in this paper, has been eroded in favour of the right to self-determination of the individual.

Today, it is therefore from the will of individuals that new fundamental rights are determined. Individual claims are constantly evolving, because, without transcendent morality, the power of the individual is limitless.

What is not debatable (God, life, nature, the common good and even culture) is now relativized and what is purely a matter of will and contingent choice is absolutized. Indeed, the new morality is that of the all-powerful will that sovereignly decides on good and evil according to the desire of small minorities that make up the opinion. It is a morality by definition unstable, moving and potentially tyrannical, since it is man who subjectively decides its content (or a parliamentary majority of circumstance) whereas traditional morality was inscribed in the nature of things and was thus given to us without possibility of shaping it to our liking. A morality which leans on the divine or the nature imposes a limit to the power of the man, it is an indispensable protection to avoid the totalitarian slip of the democracy, from where the necessity to work to rehabilitate the natural moral law.<sup>47</sup>

Without limits imposed by a higher moral law, the individual becomes the slave of his passions. The paradox is thus that by wanting to free himself from any external pressure, the individual becomes prisoner of his interior pressures.<sup>48</sup> To try to free himself from

<sup>46</sup> ECHR 2004.

<sup>47</sup> GEFROY 2019.

<sup>48</sup> BRAGUE 2019: 95–96.



it, he is engaged in a flight forward, always looking for new rights to satisfy his desires, believing that progress will bring him salvation.

Haven't the international institutions created after World War II to control the States become in their turn powerful organisations that transgress human rights? With full sovereignty to define morality, and with full powers to control its application, these international institutions could well be in the process of leading us towards a new type of totalitarianism, as it happened with Nation States in the 20<sup>th</sup> century.

## References

- BRAGUE, Rémi (2019): *Des vérités devenues folles*. Paris: Édition Salvator.
- CASSIN, René (1951): *La déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme*. Recueil des cours de l'Académie de droit international.
- ECHR (2004): *The Conscience of Europe. 50 Years of the European Court of Human Rights*.
- ECHR (2022a): *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights. Right to Life*. Online: [www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ENG.pdf)
- ECHR (2022b): *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*. Online: [www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf)
- ECHR (2022c): *The European Convention on Human Rights. A Living Instrument*. Online: [https://echr.coe.int/Documents/Convention\\_Instrument\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Convention_Instrument_ENG.pdf)
- FERRIE, Scarlett-May (2018): Le droit à l'autodétermination de la personne humaine. Essai en faveur du renouvellement des pouvoirs de la personne sur son corps. *IRJS Editions*, March 2018.
- European Centre for Law and Justice (2018): *Application to the ECHR: For a Conscientious Objection for Pharmacists*. Online: <https://eclj.org/conscientious-objection/echr/recours-de-m-pichon—la-cedh—pour-la-libert-de-conscience-des-pharmaciens>
- European Institute of Bioethics (2020): *Objection de conscience et avortement: La CEDH déboute deux sages-femmes de leur demande* [Conscientious Objection and Abortion: The ECHR Dismisses Two Midwives' Claims]. Online: [www.ieb-eib.org/fr/actualite/droits-et-libertes/clauses-de-conscience/objection-de-conscience-et-avortement-la-cedh-deboute-deux-sages-femmes-de-leur-demande-1768.html#:~:text=19%2F03%2F2020%20Rights%20and,Time%20of%20reading%20%3A%20%20min.&text=By%20double%20d%20d%C3%A9cision%20publish%C3%A9e,refusing%20to%20practice%20abortions](http://www.ieb-eib.org/fr/actualite/droits-et-libertes/clauses-de-conscience/objection-de-conscience-et-avortement-la-cedh-deboute-deux-sages-femmes-de-leur-demande-1768.html#:~:text=19%2F03%2F2020%20Rights%20and,Time%20of%20reading%20%3A%20%20min.&text=By%20double%20d%20d%C3%A9cision%20publish%C3%A9e,refusing%20to%20practice%20abortions)
- GEFFROY, Christophe (2019): Le retour de l'ordre moral. *La Nef*, (317).
- HYMERS, John (1999): Not a Modest Proposal: Peter Singer and the Definition of Person. *Ethical Perspectives*, 6(2), 126–138. Online: <https://doi.org/10.2143/EP.6.2.505351>
- La Nef (2021): Les dangers de l'antispécisme [The Dangers of Anti-speciesism]. *La Nef*, (337). Online: <https://lanef.net/2021/05/31/les-dangers-de-lantispécisme/>
- LOCKE, John (1999) [1690]: *An Essay Concerning Human Understanding*. The Pennsylvania State University.
- MALIK, Charles (1948): La Déclaration internationale des Droits de l'homme. *Bulletin des Nations unies*, 1 July 1948.





- PUPPINCK, Grégor (2012): La CEDH contre la liberté de conscience des maires [The ECHR against the Freedom of Conscience for Mayors]. *Figaro Vox*, 18 October 2012.
- PUPPINCK, Grégor (2018): *Les droits de l'homme dénaturé*. Paris: Éditions du Cerf.
- PUPPINCK, Grégor (2020): *Abortion: Three ECHR Judges Undermine the Right to Conscientious Objection*. Online: <https://eclj.org/conscientious-objection/echr/avortement-trois-juges-de-la-cedhsapent-le-droit-a-lobjection-de-conscience>
- SINGER, Peter (1993): *Practical Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.





*Nimitxay Thepphavanh*<sup>1</sup>

# ASEAN–EU Relations: Laos in ASEAN–EU Relations

*The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is an important regional organisation in Southeast Asia. It has ten Member Countries with approximately 642 million people, a large market for foreign investors. The European Union (EU) is a dynamic organisation in the European region. It has 27 Member States with a population of approximately 446 million, where an essential destination for investment is coming from the ASEAN region. ASEAN and EU have kept their cooperation for decades not only on economic integration but also connectivity, environment, climate change mitigation and education. They aim to develop their relationship from a dialogue partnership to a strategic one.*<sup>2</sup>

*This paper analysed the ASEAN–EU relation regarding the aims and benefits of their cooperation. Furthermore, Lao People’s Democratic Republic (Laos), an ASEAN Member Country, was studied as an example country in this paper. Since 1997, Laos has enhanced its cooperation with European countries under the Cooperation Agreement between them.*<sup>3</sup> *In addition, it would be more beneficial to analyse how this country has influenced ASEAN–EU relations.*

**Keywords:** ASEAN–EU relation, benefits of the relation, role of Laos

## Introduction

### *Aims of the study*

There are three main aims of this study. The first aim is to report general information about the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) as a key partner of the EU in Asia. It is exciting to explore how important it is for the EU. The second aim is to discover the relationship between ASEAN and EU. It is crucial to learn about their relationship in order to see benefits achieved by both sides. The final aim is to examine Lao People’s Democratic Republic (Laos), as a Member Country of ASEAN, for a case study in ASEAN–EU relations. This case study will demonstrate how ASEAN–EU relations affect a country

<sup>1</sup> PhD candidate, University of Szeged, Doctoral School of Law and Political Sciences, e-mail: [nimitxay-thepphavanh@gmail.com](mailto:nimitxay-thepphavanh@gmail.com)

<sup>2</sup> European Union 2020.

<sup>3</sup> Cooperation Agreement between the European Community and the Lao People’s Democratic Republic 1997, Article 2.

in practices and how a Member Country influences the direction of the ASEAN–EU relationship.

### *Structure*

This paper will be divided into an introduction and three main parts. The first part, after the introduction, provides an overview of ASEAN and specifies ASEAN’s external relationship with the EU. The second part analyses the benefits of ASEAN–EU relations, using Laos as an example country. Then, the last part concludes the result of the study and provides a brief recommendation for this ASEAN–EU relation.

### *Methodology*

Data and information mainly were sourced from the official web pages of ASEAN and institutions of the EU. Books and legal documents, namely the Charter of ASEAN, EU’s Agreements and Laos’s laws, and some online journals and documents, were used as information sources. The information and documents were reviewed, analysed and finalised in this paper by the author.

## **ASEAN general information**

### *Overview of ASEAN*

ASEAN – the Association of Southeast Asian Nations – was established on 8 August 1967 as a result of the Bangkok Declaration signed by five founding countries, namely Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. Its first expansion occurred in 1984, when Brunei Darussalam joined the association. Then, Vietnam joined in 1995, before Laos and Myanmar joined in 1997, and Cambodia lastly joined in 1999, forming the association with ten Member States. ASEAN sets itself under three basic principles, including respect for state sovereignty, non-intervention and renunciation of the threat or use of force in resolving disputes. Its objectives are to accelerate economic growth, social progress and cultural development in the region and to promote regional peace and stability.<sup>4</sup>

According to the Bangkok Declaration, also known as ASEAN Declaration, ASEAN has the following main aims and purposes:

To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavors in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of Southeast Asian Nations.

<sup>4</sup>

LEE 2006.



To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter.

To promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields; to assist each other in the form of training and research facilities in the educational, professional, technical and administrative spheres.

To collaborate more effectively for the greater utilization of their agriculture and industries, the expansion of their trade, including the study of the problems of international commodity trade, the improvement of their transportation and communications facilities and the raising of the living standards of their peoples.

To promote Southeast Asian studies.

And to maintain close and beneficial cooperation with existing international and regional organizations with similar aims and purposes and explore all avenues for even closer cooperation among themselves.<sup>5</sup>

There are three pillars bracing the ASEAN Community. They are the ASEAN Political-Security Community, ASEAN Economic Community and ASEAN Socio-Cultural Community.<sup>6</sup>

The ASEAN Political-Security Community aims to keep peace in the region with justice, democracy and harmony.<sup>7</sup>

The ASEAN Economic Community consists of four sub-pillars for economic integration in the region. Firstly, a single market and production base provides five economic freedoms such as free flow of goods, services, investment, capital and skilled labour. Secondly, a competitive economic region integrates competitive policies, consumer protection, intellectual property rights, taxation and e-commerce, and infrastructure developing cooperation. Thirdly, equitable economic development helps reducing inequalities in the economic growth of ASEAN's member countries. Lastly, integration into the global economy addresses the further direction of ASEAN businesses to catch up with competitors in the market outside ASEAN as well as to bring more foreign investment to the region.<sup>8</sup>

The ASEAN Socio-Cultural Community is looking to improve people's quality of life via cooperative activities of all ASEAN's member countries in several sectors, namely culture and information, education, youth and sports, health, social welfare and development, women and gender, rights of women and children, labour, civil service, rural

<sup>5</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020a.

<sup>6</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020a.

<sup>7</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020b.

<sup>8</sup> ITHAVONG 2015: 1.



development and poverty eradication, environment, transboundary haze-pollution, disaster management and humanitarian assistance.<sup>9</sup>

### *ASEAN's external relations with the EU*

ASEAN has developed its external relations through friendly relations and mutually beneficial dialogue, cooperation and partnerships with countries and sub-regional, regional and international organisations and institutions.<sup>10</sup> Among those external relations of ASEAN, the European Union (EU) is a remarkable partner. In 1977, the predecessor of the EU, the European Economic Community (EEC), became a Dialogue Partner of ASEAN. Then, they both signed the ASEAN–EEC Cooperation Agreement in 1980. The Nuremberg Declaration in 2007 addressed the ASEAN–EU Enhanced Partnership before it developed into the Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN–EU Enhanced Partnership in 2012. It focused on a wider range of regional cooperation, such as political-security, economic-trade and social-cultural cooperation.<sup>11</sup>

The political-security pillar of ASEAN is being supported by the EU in the form of participation in some of ASEAN's forums and meetings, for instance, the ASEAN Regional Forum, the Post Ministerial Conferences, the ASEAN–EU Ministerial Meeting and the ASEAN–EU Senior Officials Meeting.<sup>12</sup>

In economics, ASEAN and the EU keep cooperating in trade via their regular consultations like the ASEAN–EU Senior Economic Officials, and ASEAN Economic Ministers and the EU Trade Commissioner Consultations. Moreover, they have ongoing trade negotiations as well, for example, the Bilateral Free Trade Agreement, and ASEAN–EU Comprehensive Air Transport Agreement.<sup>13</sup> These will enhance their trading cooperation and relations in a more effective way.

Furthermore, ASEAN is also getting support from the EU through their socio-cultural cooperation. Especially, ASEAN's education, science and technology, environment and disaster management have been supported by the EU via the Regional EU–ASEAN Dialogue Instrument, as well as the EU Support to Higher Education in the ASEAN Region programme, and the High-Level ASEAN–EU Dialogue on Sustainable Development, and the High-Level Dialogue on Environment and Climate Change.<sup>14</sup>

There are several programmes that ASEAN keeps cooperating with the EU under three pillars of ASEAN. They are the Sustainable Use of Peat Lands and Haze Mitigation in ASEAN, the Biodiversity Conservation and Management of Protected Areas in ASEAN, the ASEAN Regional Integration Support from the EU Plus, and the Enhanced Regional EU–ASEAN Dialogue Instrument.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020c.

<sup>10</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020d.

<sup>11</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020e: 1.

<sup>12</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020e: 1.

<sup>13</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020e: 2–3.

<sup>14</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020e: 3.

<sup>15</sup> Association of Southeast Asian Nations 2020e: 4.





## ASEAN–EU relations

ASEAN is one of the region's leading economic players, among China, Japan and East Asia, that the EU has addressed in its 2007 policy guidelines for strengthening the cooperation. The main aims of the EU in this East Asia region are to enlarge the security partnerships with Japan, the Republic of Korea and Indonesia and to help ASEAN on security issues.<sup>16</sup>

ASEAN and the EU have been important partners for decades. They both continue to enlarge their regional integration to support each other's development. Their member states have created bilateral relationships among themselves, as well as between the EU and individual Member Countries of ASEAN. Currently, they are on their way to upgrading to a strategic partnership.<sup>17</sup>

Since the 1970s, ASEAN and the EU have established their relationship starting from economic cooperation such as the ASEAN–EEC Cooperation Agreement in 1980. Then, the two organisations moved their partnership forwards to the beginning of an inter-organisational Free Trade Agreement in the 2000s and took a step further with bilateral agreements in 2009.<sup>18</sup>

As the EU foreign policy is a norm dealing with developing and managing international relations activities, the EU uses it as a tool to cooperate with outsiders regarding the interests of the union itself and its Member States. The national foreign policy of each Member State is not the EU's foreign policy, but it is a fundamental source of EU foreign policy-making.<sup>19</sup>

In the 21<sup>st</sup> century, the EU aims are: to maintain and build up the peace established between its Member States; to bring European countries together in practical cooperation; to ensure that European citizens can live in security; to promote economic and social solidarity; to preserve European identity and diversity in a globalised world; and to promulgate the values that Europeans share.<sup>20</sup>

The cooperation between ASEAN and the EU has not only focused on economic integration, connectivity, environment, climate change mitigation and education but also on maritime security, counterterrorism and transnational crime.<sup>21</sup>

### *Benefits of ASEAN–EU relation*

In general, ASEAN–EU relations benefit all citizens in both regions because these two organisations look for regional cooperation and support to comply with the interests and wills of their citizens. They both share the same objectives to keep peace and security, increase trade and resilience, and build greater prosperity for all.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> BARTÓK 2019: 152–154.

<sup>17</sup> CAMRAUX 2008.

<sup>18</sup> BARTÓK 2019: 160–162.

<sup>19</sup> SMITH 2006: 8.

<sup>20</sup> FONTAINE 2018: 4–9.

<sup>21</sup> European Union 2020.

<sup>22</sup> European Union 2020.



Notably, economic and political benefits are remarkable for both regions as a result of their cooperation. Because of their vast populations, about 642 million<sup>23</sup> in ASEAN and 447 million<sup>24</sup> in the EU, they mutually represent lucrative markets for trade. Both of them would have a larger market for selling their goods. Furthermore, this will increase the opportunity for investment in the partner's region. For instance, investors from the EU can easily reach ASEAN for their investment purposes, as ASEAN is running its developing process, so it needs more funds or foreign investments.

Since ASEAN is the third largest trading partner of the EU and the EU is the second largest trading partner of ASEAN, the EU's trade in goods with ASEAN was more than EUR 237.3 billion in 2018, and the EU accounts for approximately 14% of ASEAN trade. These evidences make the EU the largest investor in ASEAN countries, with EUR 337 billion foreign direct investment from the EU in 2017 granted into ASEAN account. ASEAN investment in the EU reached over EUR 141 billion in 2017.<sup>25</sup>

Figure 1, derived from Eurostat's statistics, illustrates that the international trade in goods between the EU and ASEAN has increased from 2009 to 2019. The EU exports to ASEAN increased from EUR 44.1 billion in 2009 to EUR 85.5 billion in 2019, as well as the EU imports from ASEAN increased from EUR 57.9 billion in 2009 to EUR 125.1 billion in 2019.<sup>26</sup> These growing numbers demonstrate the scale of the trading relationship between ASEAN and the EU, especially in providing a large number of goods for each other's consumption as an example of benefits gained from both sides.

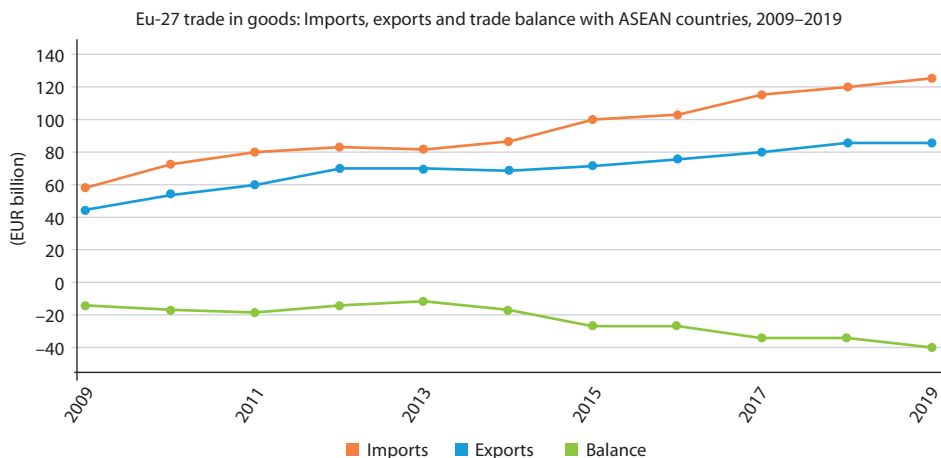


Figure 1: The EU trade in goods with ASEAN countries in 2009–2019

Source: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/statexpservices/chart/index.php?title=ASEAN-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/statexpservices/chart/index.php?title=ASEAN-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

<sup>23</sup> European Union 2020.

<sup>24</sup> Statista 2020.

<sup>25</sup> European Commission 2020b.

<sup>26</sup> European Commission 2020a.



Moreover, both ASEAN and the EU would gain political benefits from their relation, such as upgrading their international relations and creating a joint community. As both ASEAN and the EU are large communities with vast populations, their relationship would enhance their integrated cooperation and may upgrade their role on the global stage. For example, in the United Nations, ASEAN and the EU combined almost one over five of the hall as all member states of both ASEAN and the EU are members of the United Nations, or 37 out of 193 members,<sup>27</sup> meaning that they are sitting in the important position in any negotiation dealing with the issue subjected to their two regions' interests whenever they both have discussed their common interests beforehand. Another example is that the EU is a member of the World Trade Organization (WTO), and it is so for each EU Member State, meaning that the EU has one extra voice in addition to its 27 Member States in the WTO; therefore, having a good relationship with the EU could help ASEAN achieve a better position in WTO negotiations. In addition to this benefit of ASEAN, the EU and ASEAN already have the voices of 38 out of 164 WTO memberships<sup>28</sup> (or about 23% of a total number of WTO members) to contribute to WTO decision-making.

Since both the EU and ASEAN are willing to have a strategic partnership and greater cooperation,<sup>29</sup> their closer relation would fulfil their aims with a collaborative community where their two regions will get closer for enlarging collaboration, connectivity and prosperity. These include wider fields of cooperation such as maritime security, counterterrorism and transnational crime; more sectors in connectivity such as sharing information and education exchange; and helping each other develop and grow together in order to bring prosperity into their two regions.

Terrorism is a global issue challenging international and national security. On 24 August 2020, the terrorist attacks in Jolo, Sulu, the Philippines, killed and injured many people. In this regard, ASEAN shared its condolences with the people and Government of the Philippines during the ASEAN Foreign Ministers Meeting on 29 August. ASEAN strongly showed the intention to join the international cooperation to fight against terrorism.<sup>30</sup> During the ASEAN Post Ministerial Conference 10+1 Session with the EU on 12 September 2020, the EU also expressed its condolences to the Philippines on the terrorist attacks in Jolo and strongly confirmed to stand by ASEAN fighting against terrorism and strengthening the ASEAN–EU relationship.<sup>31</sup>

Moreover, ASEAN is facing a stressful situation regarding the South China Sea issue. At least four ASEAN Member Countries, namely Brunei Darussalam, Malaysia, the Philippines and Vietnam are claiming their sovereignty over their sea areas within the South China Sea, combating the claim of China. ASEAN is willing to have this issue solved peacefully and lawfully.<sup>32</sup> It is so for the EU to encourage a peaceful and lawful settlement on the South China Sea issue under international law and maritime security.

<sup>27</sup> United Nations 2020.

<sup>28</sup> World Trade Organization 2020.

<sup>29</sup> CAMRAUX 2008.

<sup>30</sup> ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Terrorist Attacks in Jolo, Sulu, the Philippines 2020, paras 1–2.

<sup>31</sup> Chairman's Statement of the ASEAN Post Ministerial Conference (PMC) 10+1 Session with the European Union 2020, no. 9.

<sup>32</sup> VALENCIA 2020.



The EU does not support any form of provocative and harmful actions or the use of force in solving the problem. The EU is not only standing by its partner, ASEAN, but also fighting for its interest in this disputed area, where about 40% of its foreign trade transports through this area.<sup>33</sup> Therefore, ASEAN–EU cooperation is vital for reaching their common goal of looking forward to seeing a peaceful and lawful solution to this issue.

### *An example country: Laos*

As ASEAN has an external relationship with the EU, its Member Countries shall also have such relations with the EU. Especially one of the Member Countries of ASEAN, Laos, is a small country with a size of 236,800 km<sup>2</sup> and a population of 7.46 million.<sup>34</sup> Laos has created international relations with its neighbouring countries and other Member Countries of ASEAN. For instance, it has had a special relationship with Vietnam since 1977,<sup>35</sup> a normalised relationship and cooperation with China since 1989,<sup>36</sup> neighbouring friendship with Cambodia, Thailand and Myanmar.

Since 1986, Laos, as a communist country like China and Vietnam, has opened its economy towards the global market where the rules of the liberalised market-oriented system have replaced the centralised economy. The main aim of the open economy is to link the Lao market to the globe and welcome foreign investors as well as investors from European countries. Moreover, Laos has not only created international relations with countries in the same region but also with other regions, especially with European countries. Laos has enhanced its cooperation with European countries since 1997 under the Cooperation Agreement between the European Community and Laos.<sup>37</sup>

Laos has a close relationship with the EU, and gets support from the EU in building a brighter future for the Lao people via substantial development, the national reform agenda and its commitment to open markets. In 2016, a long-term cooperation plan between Laos and European partners, including the EU, Finland, France, Germany, Hungary, Ireland, Luxembourg, the United Kingdom and Switzerland was adopted in the name of the European Joint Programming document for Lao People's Democratic Republic 2016–2020. This cooperation plan mainly focuses on some specific sectors, namely agriculture and rural development, education, environment and natural resources, governance, health, nutrition and private sector development. For development sustainability, people need to be educated and healthy, the environment needs to be protected, and the government must support development by supporting laws,

<sup>33</sup> BORRELL 2020.

<sup>34</sup> Worldometer 2022.

<sup>35</sup> Laos–Vietnam special relationship represented the unique cooperation between the two countries since their national liberation revolutions during the 20<sup>th</sup> century when their people and soldiers fought together against the same enemy, facing the difficult time together and sacrifice themselves for helping each other liberate their countries (Global Security 2022).

<sup>36</sup> Global Security 2022.

<sup>37</sup> Cooperation Agreement between the European Community and the Lao People's Democratic Republic 1997, Article 2.



policies and a ruling system. The private sector needs to be encouraged to contribute more to economic development. With the assistance of the EU, as a development partner, Laos's development will be boosted faster.

Though Laos is a small country, it has a powerful voice, the same as other ASEAN Member Countries in ASEAN decision-making regarding the consensus decision-making style of ASEAN.<sup>38</sup> Meaning that a single country like Laos could equally influence ASEAN decision-making as well as the determination of ASEAN's direction to the relationship with the EU. Therefore, considering a closer relationship between Laos and European countries could guide a greater ASEAN–EU relation.

## Conclusion

In 2016, ASEAN adopted its latest master plan, named the Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, to enhance the development of five strategic areas. These areas are sustainable infrastructure, digital innovation, seamless logistics, regulatory excellence and people mobility. The first strategic area, sustainable infrastructure, aims not only to connect existing resources and support each other but also help delivering economic growth and good quality of life. The second strategic area aims to provide new digital services and share best practices among ASEAN Member Countries on open data by encouraging digital innovation in ASEAN. Seamless logistics is the third strategic site emphasising excellent logistics in ASEAN with less time and cost of transportation aimed to reach by cooperation between logistic firms, academic institutions and ASEAN Member Countries. The fourth strategic area is regulatory excellence aiming to support standards harmonisation, mutual recognition and technical regulations. The last strategic area supports people mobility in ASEAN with more free-flow of skilled labour, university students and tourist movements within the region.<sup>39</sup>

ASEAN has set this Master Plan to make itself more outstanding around the globe and interesting for other regional communities to get closer and cooperate with, as clarified in its vision that it targets to “achieve a seamlessly and comprehensively connected and integrated ASEAN that will promote competitiveness, inclusiveness, and a greater sense of Community”.<sup>40</sup> Especially for the EU to cooperate with ASEAN, the EU will get more economic and political benefits such as a larger market, outstanding investment opportunities, upgraded international relation and the exclusive joint community. For instance, investing in a developing country like Laos would be a good option for European investors to get their business started in the ASEAN region because they could spend less on the investment with some tax exemptions and lower wages, and earn more by selling products to ASEAN countries as a huge market in the region.

Though ASEAN and the EU are separated by a great distance, ASEAN develops in a similar way and learns from the experiences of the EU on its community building and

<sup>38</sup> Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter 2006, 6.

<sup>39</sup> Association of Southeast Asian Nations 2016: 9–10.

<sup>40</sup> Association of Southeast Asian Nations 2016: 9.



integration regarding the speciality of its regional identities and values.<sup>41</sup> Since the EU has already passed some processes of what ASEAN intends, for example, the EU has far passed a period of Free Trade Agreement integration, the EU has left instrumental lessons behind, including best practices and mistakes. They are valuable lessons for ASEAN to learn from EU experiences and take them into consideration on riding its own way effectively, trying to avoid the same mistakes, while developing the best practices to build the regional community in its way. Therefore, getting closer and strengthening its relationship with the EU not only assure the ASEAN community development but also supports ASEAN with assistance and cooperation from the longer experienced community named the EU.

In short, ASEAN–EU relations are significant and beneficial both for the ASEAN and the EU. They both benefit from growing their economies together with more significant markets merged and investment opportunities. With their relationship development, they have enlarged their cooperation, connectivity and prosperity with a collaborative community to upgrade their role in the global community. ASEAN and the EU have also shared the same commitment to living in peace and security, primarily to support a peaceful and lawful settlement on the regional issue and to fight against terrorism. Of their intentions to develop their communities better, the people of the two regions would be the ones who benefit the most from their cooperation. Thus, ASEAN–EU relations should last long with good faith and well-developed integration.

## References

- Association of Southeast Asian Nations (2016): *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*. Jakarta, ASEAN Secretariat.
- Association of Southeast Asian Nations (2020a): About ASEAN. ASEAN, 5 September 2020. Online: <https://asean.org/asean/about-asean>
- Association of Southeast Asian Nations (2020b): ASEAN Political-Security Community. ASEAN, 12 September 2020. Online: <https://asean.org/asean-political-security-community>
- Association of Southeast Asian Nations (2020c): ASEAN Socio-Cultural Community. ASEAN, 12 September 2020. Online: <https://asean.org/asean-socio-cultural>
- Association of Southeast Asian Nations (2020d): External Relations. ASEAN, 6 September 2020. Online: <https://asean.org/asean/external-relations>
- Association of Southeast Asian Nations (2020e): Overview ASEAN – European Union Dialogue Relations. *ASEAN Secretariat's Information Paper*, 2020.
- BARTÓK, András (2019): The EU and East Asia. In GÁLIK, Zoltán – MOLNÁR, Anna (eds.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union*. Budapest: Dialóg Campus.
- BEDUSCHI, Niccolo (2015): The New ASEAN Community in the Mirror of the European Community. *Observer Research Foundation*, 14 December 2015. Online: [www.orfonline.org/research/the-new-asean-community-in-the-mirror-of-the-european-community/](http://www.orfonline.org/research/the-new-asean-community-in-the-mirror-of-the-european-community/)

<sup>41</sup> BEDUSCHI 2015.



- BORRELL, Josep (2020): Strengthening EU–ASEAN Partnership, an Urgent Necessity. *European Union*, 20 September 2020. Online: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/85434/strengthening-eu-asean-partnership-urgent-necessity\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/85434/strengthening-eu-asean-partnership-urgent-necessity_en)
- CAMRAUX, David (2008): The European Union and ASEAN: Two to Tango? *Notre Europe*, June 2008. Online: [http://eu-asiacentre.eu/pub\\_details.php?pub\\_id=263](http://eu-asiacentre.eu/pub_details.php?pub_id=263)
- European Commission (2020a): ASEAN–EU – International Trade in Goods Statistics. *Eurostat*, 19 September 2020. Online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ASEAN-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ASEAN-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)
- European Commission (2020b): Association of South East Asian Nations (ASEAN). *European Commission*, 19 September 2020. Online: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean>
- European Union (2020): *Natural Partners. The EU and ASEAN*. Online: <https://euinasean.eu/the-eu-and-asean>
- FONTAINE, Pascal (2018): *Europe in 12 Lessons*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Global Security (2022): Laos – Foreign Relations. *Global Security*, 27 March 2022. Online: [www.globalsecurity.org/military/world/laos/forrel.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/laos/forrel.htm)
- ITHAVONG, Khamsai (2015): Lao PDR’s Way into the ASEAN Single Market. *Giz*, November 2015.
- LEE, Seong Min (2006): ASEAN: Brief History and Its Problems. *Zum.de*, Fall 2006. Online: [www.zum.de/whkmla/sp/0607/seongmin/seongmin.html](http://www.zum.de/whkmla/sp/0607/seongmin/seongmin.html)
- SMITH, Karen E. (2006): *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Statista (2020): Total Population of the European Union (EU) 2020. *Statista*, 19 September 2020. Online: [www.statista.com/statistics/253372/total-population-of-the-european-union-eu](http://www.statista.com/statistics/253372/total-population-of-the-european-union-eu)
- United Nations (2020): About the UN: Overview. *UN*, 19 September 2020. Online: [www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html](http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html)
- VALENCIA, Mark (2020): After ASEAN Summit, Little Change on the South China Sea. *The Interpreter*, 1 July 2020. Online: [www.lowyinstitute.org/the-interpreter/after-asean-summit-little-change-south-china-sea](http://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/after-asean-summit-little-change-south-china-sea)
- World Trade Organization (2020): Members and Observers. *WTO*, 19 September 2020. Online: [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)
- Worldometer (2022): Laos Population (Live). *Worldometer*, 28 March 2022. Online: [www.worldometers.info/world-population/laos-population](http://www.worldometers.info/world-population/laos-population)







*Stepper Péter*<sup>1</sup>

## Recenzió

# Az új világrend kialakulása – Az EU–USA– Kína hatalmi háromszögben<sup>2</sup>

Elég nehéz feladat új világrend címmel könyvet kiadni, mivel számos nemzetközi és hazai kiadású mű is született már hasonló címmel. A nemzetközileg ismert könyvek közül értelemszerűen kiemelkedik Henry Kissinger munkássága, aki idén tölti be 100. életévét, ebből fakadóan többször is megérhette a világrend átalakulását. A hazai szakirodalomban kifejezetten megkésve törtek utat maguknak a világrend átalakulását elemző művek, de a 2000-es évek közepén többen tettek kísérletet arra, hogy megértsék a posztbipoláris világ szabályszerűségeit és azok alapvető eltéréseit a hidegháborúhoz képest.

Jelen könyv azonban nem a bipoláris világot hasonlítja össze jelenkorunkkal. Szemben a 2000-es évek utáni unipoláris, később multipoláris rendszerrel, ma három jelentős hatalmi erő létezik. A hanyatló hegemon Amerikai Egyesült Államok és a felemelkedő Kína megnevezése nem okoz senkinek meglepetést. Viszont a könyv alapvető feltételezése, hogy a többpólusú világban Európa, ha nem is azonos súlyú, de szintén jelentős szereplője a nemzetközi politikának, „kezdeményező és vezető szerepet játszott mind a társadalmi-gazdasági, mind a klimatikus, mind pedig az egészségügyi klímaválság rendezésében”. Ezekhez az uniós kezdeményezésekhez viszonyítja a könyv a másik két, globális hegemoniáért versengő ország, az USA és Kína lépéseit. Már ezen a ponton felmerülhet a kérdés az olvasóban, hogy lehet-e ennyire uniócentrikus szemszögből reálisan elemezni a globális folyamatokat, hiszen a gazdasági-kereskedelmi, de legfőképpen a katonai és ezáltal politikai dimenziókban is az EU jelentősége globális kérdésekben rendkívül marginális. Európa passzív szemlélője volt a Trump-korszak kereskedelmi háborúinak, globálisan nézve egyedüli támogatója Washington Moszkva elleni szankciós politikáinak, ezáltal elszenvetője az elhúzódo energiaválságnak. A bevezető tanulmányok kiválóan ragadják meg ezt a problémát, reflektálnak Európa szabadságharcára, ami szükségképpen következménye az öreg kontinens politikai súlyvesztésének. Viszont a tünetek helyes megállapítása után, talán meglepő módon, a kritika nélküli atlantizmus mellett érvel, ezt tartják az egyetlen járható útnak. Ha

<sup>1</sup> Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék, e-mail: [stepper.peter@uni-nke.hu](mailto:stepper.peter@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> ÁGH Attila et al. (2021): *Az új világrend kialakulása – Az EU–USA–Kína hatalmi háromszögben*. Budapest: Noran Libro.

objektíven szemléljük a külpolitikai opciókat, akkor ez valóban egy opció (*bandwagoning*), de korántsem az egyetlen út a kis- és középhatalmi érdekérvényesítés számára.

A bevezető tanulmányok után a külpolitikai dimenzióra fókuszáló tanulmányok következnek, ami a recenzens szakterületéhez is közelebb áll, ezért ezekre reflektálok bővebben. Losonczi Miklós uniós külpolitikáról szóló fejezete világosan értékeli az európai külpolitika előtt álló kihívásokat. Az EU gazdasági súlyát nem fogja tudni politikai befolyásra váltani a jelenlegi többpólusú környezetben, főleg ha a szabályalapú világot egy tranzakcionista gondolkodás váltja fel, öröklődni fog a két nagy szereplő, Amerika és Kína között. Az uniós külpolitikát a létező szerződéseken és intézményi kereteken keresztül értékeli, tudományos és semleges értékelését adva a lehetőségeknek és korlátoknak. Ugyancsak higgadtan, reálisan és tudományosan értékeli Kína külpolitikai dilemmáit Eszterhai Viktor. A fejezet elején kiemeli, hogy mi vezetett a kínai felemelkedéshez: a reform és nyitás politika eredményei, a sokáig mesterségesen alacsonyan tartott külpolitikai ambíciók, ami lehetővé tette a kínai hatalmas piachoz való hozzáférésben érdekelt Nyugat támogatását. Az első aggodalmakat 2008 után fogalmazták meg a nyugati elemzők, mert a válságot látványosan könnyebben küzdötte le Peking, miközben a politikai reformoknak és demokratizációnak nyoma sem volt. Félővé vált, hogy a kínai modell lesz vonzó a világ számára, és nem fordítva. Ezzel egy időben a kínai külpolitika is egyre asszertívebb lépéseket tett a nemzetközi porondon. A belső narratíva szerint a kínai kommunista párt a modernizáció kulcsa, amit a gazdasági sikerek segítségével ér el, a rezsimnek tehát létkérdés a növekedés fenntartása. A kínai nyersanyag- és tőkeigényt, illetve a technológia iránti keresletet 2008 után úgy tűnt, hogy egyre kevésbé tudja kielégíteni a Nyugat, amely saját problémáival küzdött. Ezzel egy időben az Obama-kormányzat talán túl korán, de meghirdette az Ázsia felé fordulás (*pivot*) politikáját, politikai és katonai nyomást helyezve Pekingre. Ezeket a folyamatokat értékelve döntött Peking az asszertivitás növelése mellett, és innentől Amerikára nem stabilizáló, hanem kockázati tényezőként tekintett. Ennek a stratégiának legfontosabb megvalósítási eszköze a konnektivitás növelése a világban, különösen a BRI (Út és övezet kezdeményezés). Györffy Dóra Amerika hanyatlásának és megújulásának esélyeit vizsgálja fejezetében, amellel érvelve, hogy a Nyugat továbbra sem vesztette el ideológiai vonzerejét, és képes a megújulásra. Ezzel szemben Györffy szerint a kínai vezetés túlzottan derűlátó módon ítélte meg a külpolitikai váltás következményeit, és alábecsülte az Európában létező atlanti szolidaritás jelentőségét.

A könyv feléig rendkívül logikusan követik egymást a tanulmányok, külön fejezeteket szentelve az európai, amerikai, kínai külpolitika várható dilemmáinak, az utolsó négy fejezet azonban eltér az előbbiektől, legalábbis a témaválasztás tekintetében mindenképp. Tagadhatatlanul fontos a digitalizációt, vagy akár a fiatalok szavazási preferenciáját tudományosan elemezni, de nem mindig világos és érthető, hogy ezek a kutatások mennyiben járulnak hozzá az új világrend nemzetközi viszonyainak megértéséhez. Összességében a kötet egyes esettanulmányai, különösen Györffy, Losonczi, Eszterhai elemzése rendkívül hasznos tananyagként szolgálhatnak a hazai egyetemeken.



## Felhívás az *Európai Tükör* című folyóiratban való közlésre

Az *Európai Tükör* című társadalomtudományi folyóirat szerkesztősége ezúton szeretné felhívni leendő szerzői figyelmét, hogy szívesen fogad tanulmányokat magyar és – külön számokhoz kapcsolódóan – angol nyelven.

A folyóirat a 2000-es években az európai tanulmányok egyik meghatározó szakmai fóruma volt. A Külügyminisztérium által alapított lap 2017-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetem gondozásában jelenik meg. A folyóiratot elméleti és gyakorlati szakemberekből, valamint tudományos kutatókból álló, független szerkesztőbizottság szerkeszti, akik személyükben is garanciái a folyóirat tudományos és szakmai autonómiájának. A szerkesztőbizottság célja, hogy az *Európai Tükör* a hazai Európa-tanulmányok tudományterület színvonalas, lektorált szakmai folyóirata legyen.

A folyóirat új profilja a szélesebb értelemben vett Európa-tanulmányokat (az állam- és jogtudományt, a politikatudományt, a közgazdaság-tudományt a közigazgatás-tudományt, a szociológiát és a további társadalomtudományokat) tükrözi, tehát erőteljesen multidiszciplináris megközelítésű. Olvasói és szerzői célcsoportjába a jogászok, a politológusok, az ágazati szakértők, a közgazdászok és az egyéb társadalomtudományi diszciplínák művelői tartoznak.

Az *Európai Tükör* küldetése olyan tudományos elemzések, szakpolitikai állásfoglalások és javaslatok, valamint könyvszemlék közlése, amelyek a fenti, sokszínű olvasói közönség érdeklődésére számot tarthatnak. A folyóirat célkitűzése, hogy egyszerre legyen az Európa-tanulmányok multidiszciplináris tudományterületen a legjelentősebb tudományos kutatási eredmények közlöje, és a hazai döntéshozók számára stratégiai, szakpolitikai javaslatok megjelentetője is. A folyóiratban az Európai Unió Bírósága döntéseinek elemzése kiemelt figyelmet kap. Ennek megfelelően a folyóiratban többféle műfajhoz tartozó elméleti (*academic*) és gyakorlati (*professional*) fókuszú írásoknak is teret engedünk. A folyóirat küldetésének része a hazai közvélemény formálása, úgy, hogy a vélemények és nézetek lehető legszélesebb spektrumát közli, teret engedve a tudományos és szakmai vitának, felvállalva a szerzők közötti vélemény- és nézetkülönbségeket.

A folyóirat kizárólag olyan első közlésre beküldött dolgozatokat közöl, amelyek a lap küldetéséhez igazodó tudományterületekhez tartoznak. A kéziratok között szívesen látunk tanulmányokat, elemzéseket, esszéket és recenziókat, amelyek a lap valamely rovatába (Tanulmány, Szakpolitikai gyorsjelentés, Jogeset, Vélemény, Könyvismertetés) illeszkednek. Ehhez kapcsolódóan szeretnénk felhívni leendő szerzőink figyelmét, hogy a kéziratok elkészítéséhez szerzői útmutatót készítettünk, amelyet kérésre rendelkezésre bocsátunk. A kéziratokat az Open Journal Systemen keresztül (<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>) kérjük megküldeni.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

Pásztor Szabolcs  
szerkesztőségi titkár

# Tartalom

<b>RADA PÉTER: A LIBERÁLIS VILÁGREND NAPIRENDALKOTÓI: AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KAPCSOLATAI</b>	<b>7</b>
<b>NÉMETH VIKTÓRIA: AZ EURÓPAI UNIÓ ARKTISZ-POLITIKÁJÁNAK PILLÉREI</b>	<b>31</b>
<b>KALAS VIVIEN: ALKUSZTRATÉGIÁK AZ EURÓPAI TANÁCSBAN</b>	<b>53</b>
<b>UJHÁZI LÓRÁND: A KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS A TEREMTÉSVÉDELEM MINT TALÁLKOZÁSI PONT A KATOLIKUS EGYHÁZ ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KAPCSOLATÁBAN</b>	<b>71</b>
<b>KOCSIS LÓRÁNT ZSOMBOR: A SZÉKELYFÖLDI RÉGIÓ FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYVONALAI</b>	<b>91</b>
<b>SEIDNER MÁRTON: A V4-EK GAZDASÁGI ÉS POLITIKAI KAPCSOLATA IZRAELLEL – A SZAVAZATI MAGATARTÁS AZ ENSZ KÖZGYŰLÉSBN A V4-EK ÉS IZRAEL VISZONYRENDSZERÉBN</b>	<b>111</b>
<b>RICZU ZSÓFIA: A TÁVMUNKÁRA VONATKOZÓ HAZAI MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁS A JOGHARMONIZÁCIÓ TÜKRÉBN</b>	<b>137</b>
<b>FORSTNER RÓBERT: AZ EURÓPAI BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS NEMZETKÖZI VONATKOZÁSBN</b>	<b>151</b>
<b>VIVIEN KÖBÖL-BENDA: THE EU'S ATTITUDE TOWARDS THE ECHR'S SYSTEM IN LIGHT OF THE EU'S CLIMATE AMBITION</b>	<b>167</b>
<b>PHILIPPE PELLET: EVOLUTION OF THE RIGHT TO LIFE</b>	<b>189</b>
<b>NIMITXAY THEPPHAVANH: ASEAN–EU RELATIONS: LAOS IN ASEAN–EU RELATIONS</b>	<b>207</b>
<b>STEPPER PÉTER: RECENZÍO</b>	<b>219</b>