

# Játék határok nélkül?

Több vagy kevesebb Európát? Ez itt a Hamletet is megszegényítő kérdés. Ha a júniusi eseményeket vesszük számba, akkor Penka tehát minden bizonnyal a kevesebb Európa mellett tenné le a voksát. De ha már mindenféleképpen Európa, akkor az legyen szociálisan érzékeny. De mi is történt hősünkkel?

Penka tehát egy szép borongós hajnalon – abból a korántsem csak tehenekre jellemző indíttatásból, miszerint a szomszéd fűje zöldebb – elindult legelészni a környéken. Addig-addig legelészett, amíg – megfelelő úti okmányok nélkül – átlépte a bolgár–szerb határt, és annyira zöld volt a fű Szerbiában, hogy két hétig ott is maradt. Ez még talán megbocsátható lenne, a gondok azonban akkor kezdődtek, amikor vissza akart térni hazájába, azaz az unión belülre, és az ottani hatóságok számon kérték rajta a Szerbiából hozott esetleges betegségeket egy uniós irányelvre való hivatkozással. Papírok hiányában azonban a bolgár hatóságok azt az egyáltalán nem barátságos döntést hozták, hogy a bizonytalanságra való tekintettel szegény párát meg kell ölni. Ez nem biztos, hogy a legarányosabb döntés volt. Jött is, aminek jönnie kellett: a nemzetközi nyomás. Úgy hírlik, hogy még maga Paul McCartney is felemelte a szavát. Penka ügyét így ismét elővették, és azt a logikus döntést hozták, hogy orvosi vizsgálat alá vetik a tehenet. Egy szó, mint száz, Penka megmenekült, de reméljük, ezután kétszer is meggondolja majd, mielőtt egy uniós jogszabályt ki akar játszani.

Ha már Európának ebben a szegletében járunk, időzzünk még itt egy kicsit. Júniusban döntött úgy a szlovén kormány, hogy bepereli Horvátországot a luxembourgi székhelyű Európai Unió Bírósága (EUB) előtt. Szlovénia azt sérelmezi, hogy az egy évvel ezelőtt a javára meghozott hágai nemzetközi döntőbíróóság döntését Zágráb ezidáig nem tartotta tiszteletben. Ismeretes, hogy a két uniós tagállam között fennálló határvita a Piráni-öböl feletti felügyelet kérdését érinti, azaz hozzáférést az Adriai tengerhez. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 259. cikke alapján az EUB-hoz fordulni egy másik tagállammal szemben se nem barátságos, sem pedig kockázatmentes vállalkozás. Utoljára Magyarország próbálkozott ezzel az eljárással, szintén egy – Szlovákiával fennálló – „határincidens” kapcsán. Az úgynevezett Súlyom-ügyben hozott bírósági ítélet óta már tudjuk, hogy a személyek szabad mozgásához fűződő joga kivétel nélkül mindenkit megillet, csak a magyar köztársasági elnököt nem. A határokat érintő feszültségek vagy legalábbis viták nemcsak Közép-Európát és a Balkánt érintik, mivel mindez a 2015-ös migrációs válság óta egész Európában a figyelem központjába került, és nincs olyan tagállam, amelyiknek ne lett volna emiatt kisebb-nagyobb incidense uniós vagy unión kívüli szomszédjával. És ha már június, akkor említsük meg az európai állam- és kormányfők csúcstalálkozóját, és ha európai tanácsi (EiT) találkozó, akkor a migrációs válság-kezelést és egy kompromisszumot is. De a június 28–29-i EiT-ülésem nem

akármilyen kompromisszum született. Ez egy igazi „à la carte”-megoldás. Olybá tűnik ugyanis, hogy ez egy olyan európai megoldás lett, amely kapcsán minden tagállam majd azt csinál, amit csak akar: Európán kívül kezeli a kérdést, saját területén hoz létre zárt menekültközpontokat, illetve rögzítették, hogy önkéntes alapú lesz a relokáció. Tehát itt semmi nem az, aminek látszik: ellentétben bizonyos deklarációkkal ugyanis vagy nem európai megoldás, vagy pedig a papírra vetett következtetések közül néhányat nem gondoltak komolyan. Valami azt súgja, hogy nem utoljára szerepelt az EiT étlapján a migrációs válság kezelésének kérdése.

*Kecsmár Krisztián*  
főszerkesztő



*Halmi Péter*

# A Brexit lehetséges gazdasági hatásai

Gazdaságtani alapok, módszertani lehetőségek

## The Possible Economic Effects of Brexit

### Economic Foundations and Methodological Possibilities

*Az EU elhagyásának potenciális következményei lényeges mértékben érintik a kereskedelmet, a beruházásokat, a termelékenységet, a jövedelmeket, a munkapiacot és a közpénzügyeket. Az EU-tagság – három fő hatásmechanizmusa: a kereskedelem, a külföldi beruházás és a pénzügyi szektor révén – lényeges mértékben hozzájárult az Egyesült Királyság gazdasági prosperitásához. A Brexit gazdasági következményeinek előrejelzését megnehezíti a hasonló precedensek hiánya. E kihívásokkal szembesülve a témakör kutatása során három megközelítés kínálkozik a Brexit hatásainak becslésére: a csatlakozási tapasztalatok hatásait feldolgozó tanulmányok, azaz az integráció hatásainak utólagos (ex post) feltárása a dezintegráció lehetséges következményeinek felmérése érdekében; a Brexit hatásainak (ex ante) szimulációja számszerűsíthető egyensúlyi modellek alkalmazása révén; illetve redukált formájú (ex ante) becslés az EU-tagság kereskedelemre gyakorolt hatásairól.*

*E vizsgálatok kiindulópontja a kereskedelem alakulása a dezintegráció feltételei között. Annak statikus és dinamikus hatásai, illetve a további hatótényezők bekapcsolása révén végezhető el a hatáselemzés. Az elvégzett elemzések szerint a Brexit jelentős, a dinamikus hatások figyelembe vételével hosszabb távon mintegy 10%-os GDP-vesztést okozhat. E negatív hatás a dezintegráció mértékével párhuzamos: „puha” Brexit esetében mérsékeltbb veszteség körvonalazható.*

---

Halmi Péter, akadémikus, egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar. E-mail: [halmi.peter@uni-nke.hu](mailto:halmi.peter@uni-nke.hu)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült.

**Kulcsszavak:** egységes piac, dezintegráció, külföldi közvetlen beruházás (FDI), globális értéklánc, kiszámítható egyensúlyi modell, gravitációs modell

*Leaving the EU has potential effects on trade, investments, productivity, income, labour market and on public finances. The EU membership has significantly enhanced the UK's economic prosperity mainly through three main mechanisms: trade, foreign investment and the financial sector. Missing precedents make it difficult to anticipate the economic consequences of the Brexit. Facing these problems three approaches are possible: working with studies which focus on accession experience, i.e. ex post revealing of integrations effects in order to assess the potential effects of disintegration; simulation of Brexit with quantitative equilibrium models; or restricted forms of ex ante projections on the trade effects of the EU membership.*

*The starting point of these analyses is the development of trade under the terms of disintegration. The impact analysis should be based on its static and dynamic effects and on other impact factors. Analyses suggest that the Brexit will result in a significant decrease of the GDP, which may reach the level of 10% if we take into account the dynamic long term effects as well. The negative effect depends on the level of the disintegration: in case of a soft Brexit, more moderate effects can be expected.*

**Keywords:** single market, disintegration, foreign direct investment (FDI), global value chain, computable equilibrium model, gravity model

Az Egyesült Királyság a 2016. júniusi referendum alapján 2017. március végén kezdeményezte az Európai Unióból történő kilépését. A folyamat (elterjedt elnevezéssel: a Brexit) rendkívül összetett témaköröket foglal magában. Az első gyors hazai elemzés politikai, jogi és gazdasági tényezőket egyaránt átfogott. (Bóka et al., 2016)

Az alábbiakban e komplexitást messzemenően elismerve kizárólag gazdasági összefüggések tárgyalására kerül sor. Az eddigi munkák kiemelten tárgyalták a Brexit lehetséges forgatókönyveit. E konstrukciók meghatározó jelentőségűek a lehetséges gazdasági hatások tekintetében is. Az alábbiakban előbbinél mélyebb összefüggések, a tagsághoz, illetve az EU elhagyásához kapcsolódó közgazdaság-tudományi hatásmechanizmusok kerülnek elemzésre.

Az EU elhagyásának potenciális következményei lényeges mértékben érintik a kereskedelmet, a beruházásokat, a termelékenységet, a jövedelmeket, a munkapiacot és a közpénzügyeket. A gazdasági összefüggések az alábbi öt kulcsdimenzió körül csoportosíthatók:

- külkereskedelem az EU-val és más gazdaságokkal;
- külföldi közvetlen tőkeberuházás (FDI) az Egyesült Királyságba;
- munkaerő és bevándorlás;
- a kereskedelem, a migráció és a gazdasági szabályozás hatása a termelékenységre;
- az EU-tagságból és egyéb konstrukciókból származó fiskális költségek.

A fentiek alapul vételével először a brit EU-tagság hatásmechanizmusainak áttekintésére kerül sor.



## A brit EU-tagság hatásai

Az EU-tagság hozzájárult az Egyesült Királyság gazdasági prosperitásához. A brit tagság (1973) óta az egy főre jutó GDP megduplázódott. Jobban nőtt, mint az EU-n kívüli angolszász államokban, beleértve az Egyesült Államokat (lásd 1. táblázat). E jelentős teljesítményt részben a hazai szakpolitikák magyarázhatják.<sup>1</sup> Ám a földrajzi közelség és a korlátok nélküli integráció a világ legnagyobb piacába ugyancsak kiemelési igénylő tényezők. A versenyző piacokkal rendelkező kisebb országok számára az előnyök még nagyobbak lehetnek. (Például az ugyancsak 1973-ban csatlakozott Írország csaknem megnégyszerezte egy főre jutó GDP-jét.)

1. táblázat  
Növekedési ütemek a Nagy Recesszió előtt

		Reál GDP/fő	Reál GDP/munkaóra
1950–1973	Franciaország	4,02	5,29
	Németország	5,00	5,91
	Egyesült Királyság	2,42	2,81
	Egyesült Államok	2,45	2,57
1973–1995	Franciaország	1,65	2,67
	Németország	1,76	2,86
	Egyesült Királyság	1,76	2,40
	Egyesült Államok	1,81	1,27
1995–2007	Franciaország	1,75	1,75
	Németország	1,56	1,70
	Egyesült Királyság	2,55	2,17
	Egyesült Államok	2,16	2,21

Forrás: Crafts, 2017

Az európai csatlakozás révén jelentős mértékben nőtt az egy főre jutó brit GDP. Különösképpen a termelékenység növekedése volt szembevetendő. Annak fő oka a megnövekedett termékpiaci verseny volt. (Crafts, 2016) A csökkenő kereskedelmi akadályok mérsékeltek a hazai vállalatok piaci erejét. A vállalatok válaszként nagyobb beruházások révén, és más módokon növelték termelékenységüket.

A sokpólusú világban az Egyesült Királyság gazdaságilag erősebb EU-tagként. Ám globális befolyása és alkuereje más európai gazdaságokkal együttesen erősebb.

Az EU-tagság előnyei az Egyesült Királyság esetében három fő hatásmechanizmus révén érvényesültek: a kereskedelem, a külföldi beruházás és a pénzügyi szektor

<sup>1</sup> Az eurosszkeptikusok e növekedési teljesítményt a Thatcher-kormányzat 1980-as években folytatott gazdaságpolitikájának tulajdonítják. E gazdaságpolitikai irányt többé-kevésbé az azt követő kormányzatok is fenntartották.



területén. (Campos–Coricelli, 2015) Az EU-ba irányuló brit export, illetve az onnan származó import fókuszja alábecsüli a Brexit valódi költségeit.

Az Egyesült Királyság az EU-tagság révén jelentős előnyökre tett szert. Ennek fontos összefüggései:

- a kereskedelem előnyös a brit növekedés tekintetében, különösképpen aláhúzendó az *iparágon belüli kereskedelem (intra industry trade)* hatása a teljes tényező-termelékenység (TFP) növekedésére;
- lényeges a tagság és a *közvetlen külföldi beruházások (FDI)* közötti kölcsönhatás;
- a *pénzügyi szolgáltatások specializációjának* előnyei az Egyesült Királyságban nagy mértékben az FDI-vel és a kereskedelemmel fennálló kölcsönhatástól függenek.

Campos és Coricelli (2015) elemzései szerint az Egyesült Királyságban az egy főre jutó GDP fejlődésében 1970 körül strukturális törés történt, és abban több tényező játszott közre. Közöttük az EU-tagság lényeges szerepet játszott. A brit csatlakozás fő célja a relatív gazdasági hanyatlás megállítása volt. (Crafts, 2012) 1950-ben az Egyesült Királyság egy főre jutó GDP-je egyharmaddal volt magasabb, mint az alapító tagállamok (EU6) átlaga. 1973-ban pedig csaknem 10%-kal volt alacsonyabb azokénál. A strukturális törés óta ez az arány viszonylag stabil.

Campos et al. (2014) az EU-tagság hatásait mindvégig pozitív előjelűnek mutatták ki. Az egységes piaci program kezdetéig (1986-ig) e pozitív hatás viszonylag mérsékelt volt. A nettó előnyök az egy főre számított kibocsátásban 1992-ben érték el a csúcspot. Azok egészen 2010-ig nagyjából állandó szinten maradtak. A munka termelékenysége (az egy dolgozóra jutó GDP) 1992 és 2010 között évről évre emelkedett.<sup>2</sup>

## Kereskedelmi és pénzügyi integráció

Az EU-tagság csökkentette a *kereskedelmi költségeket* az Egyesült Királyság és az EU többi tagállama között. A vámunió nyilvánvalóan a vámjellegű akadályok megszűnésével járt. Lehetővé vált a termékek és szolgáltatások szabad kereskedelme. Ugyanakkor a kereskedelmi költségek csökkentése tekintetében nagy fontosságú az egységes piac létrehozása az európai integrációban, a *nem vámjellegű akadályok* folyamatos csökkentésének, leépítésének folyamata. A nem vámjellegű akadályok az intézkedések széles, a kereskedelmi költségeket emelő körét fogták át. Azok közé tartoztak a határellenőrzések, a származási szabályok ellenőrzése, a termékek minőségére és a biztonságra vonatkozó előírások.

Mint ahogy az Egyesült Királyság viszonylag kicsi, nyitott gazdaság (Sampson, 2017), a szükséges inputok eléréséhez és a termelés hatékony nagyságrendjéhez nélkülözhetetlen szüksége van az export- és az importpiacok minél szabadabb hozzáférésére. A kereskedelem és a külföldi közvetlen beruházások szoros kölcsönhatásának alapja a *globális értékláncok* kiemelkedő szerepe a brit gazdaságban. Az Egyesült Királyság a szolgáltatások (pénzügyi, IT és média) és komplex termékek (gyógyszerek, autók) nettó exportőre. Ugyanakkor ezt az exportot nagyrészt importált tőke, inputok és technikai know-how

<sup>2</sup> Az Egyesült Államok esetében az 1990-es évek közepén a termelékenységi trend felfelé irányuló, az euróövezet esetében pedig lefelé irányuló törése mutatható ki.



teszi lehetővé. Valójában a pénzügyi szolgáltatások, az infokommunikációs technológiák és a kommunikáció vonzotta be a külföldi közvetlen tőke legnagyobb részét. 2015-ben a brit külföldi közvetlen beruházások állományának 39%-a a jelzett ágazatokban volt megtalálható. A feldolgozóipar ugyanennek a 17%-át tette ki. (ONS, 2016)

Európa – földrajzi helyzete és gazdasági nagysága okán – az Egyesült Királyság természetes kereskedelmi partnere. Az Egyesült Királyságba irányuló *külföldi közvetlen beruházás* meghatározó motívuma a hatalmas méretű és magas igény szintű európai piacon történő eladás volt az elmúlt több mint négy évtizedben. A földrajzi tényezők fontossága, azon belül az országok közötti távolság meghatározó fontossága a nemzetközi áru- és tőkeáramlásokra empirikusan igazolható tény. (Anderson, 2011) Következésképpen az EU-n kívüli országokkal kötendő új kereskedelmi megállapodások kisebb lehetőséget nyújtanak az Egyesült Királyság számára, hogy előnyt szerezzen a javak, a szolgáltatások kereskedelméből, a beruházásokból és a rendelkezésre álló humán tőkéből, mint a brit kereskedelem jelenlegi feltételrendszere.

*Az EU-val folytatott kereskedelem az Egyesült Királyság számára lényeges előnyökkel járt.* E kereskedelem kedvez a brit fogyasztóknak: az alacsonyabb árak és a jobb minőségű, szélesebb választékot nyújtó termékek és szolgáltatások révén. Ugyanakkor a brit dolgozók és vállalkozások számára is új lehetőségeket, több munkahelyet, nagyobb értékesítést és profitot eredményezett az exportlehetőségek bővülése. Lehetővé vált a komparatív előnyöket nyújtó ágazatokra történő szakosodás. E csatornák révén a megnövekedett kereskedelem emeli a kibocsátást, a jövedelmeket és az életszínvonalat az Egyesült Királyságban.

*A kereskedelem kibocsátásra és foglalkoztatásra gyakorolt hatásainak* bemutatása bonyolult feladat. Ki kellene mutatni hozzá, hogy mi történt volna az EU-tagság hiányában. Empirikus tanulmányok szerint a kereskedelmi akadályok EU-tagság révén történő mérséklése lényegesen növelte az Egyesült Királyság jövedelmét. (Crafts, 2016; Campos et al., 2014) A kereskedelem javította az erőforrások allokációját. Lehetővé tette a brit gazdaság specializációját a komparatív előnyök szerint és növelte a méretgazdaságosságot. Mindezekon túl Bloom et al. (2011) azzal érvelnek, hogy a kereskedelem előnyöket generál a nagyobb verseny révén, termelékenységi nyereséget hozva a vezető gyakorlat átvétele révén. Az EU-val folytatott szabad kereskedelem alacsony áron, szélesebb választékban elérhető termékeket eredményezett. (Breinlich et al., 2016)

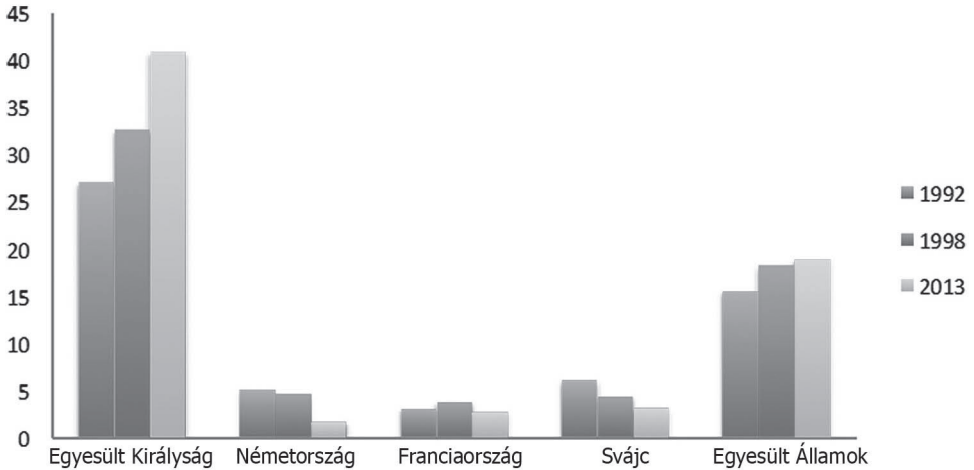
*A közös (egységes) piac az európai projekt fő célja.* (Sapir, 2011) A kereskedelem szerepe kettős: egyrészt elhárítja a heves konfliktusokat, másrészt előmozdítja a gazdasági növekedést. A kereskedelmi nyitottság növekvő versenyt és technológiai innovációt teremt. Mindezek növekedéshez és a jólét emelkedéséhez vezetnek.

Az Egyesült Királyság hasznot húzott az európai integrációból pénzügyi ágazata fejlődését tekintve. A belső piachoz történő hozzáférés hozzájárult az Egyesült Királyság, mint vezető pénzügyi központ pozíciójának megerősítéséhez. (Campos–Corricelli, 2015)

London hagyományosan a nemzetközi valutatranzakciók fő központja. Az 1990-es évek elejétől az Egyesült Királyság részesedése a valutatranzakciókban erőteljesen – a világpiacon 25%-áról több mint 40%-ára – növekedett. (Lane–Milesi-Ferretti, 2007) Megjegyzést igényel: a valutatranzakciók 2013-ban napi 6 billió USD-t tettek ki. (Ez a globális pénzügyi tranzakciók legnagyobb tétele.) Noha még az USD dominál, a valutatranzakciók több mint egyharmada euróban történik. Az Egyesült Királyság



lényeges részesedést szerzett a devizatranzakciókban, az euróövezet fő szereplői, Németország és Franciaország, továbbá Svájc terhére (1. ábra). E jelenségnek döntően technológiai okai lehetnek, ám az EU-tagság is fontos szerepet tölthetett be ebben.



1. ábra

*Devizaátváltások forgalma: országarányok az összes tranzakcióban*

*Forrás: BIS, 2015*

Az EU egységes piaca töltött be központi szerepet az Egyesült Királyság mint nemzetközi pénzügyi központ megszilárdulásában. A brit pénzügyi szektor komparatív előnyei (hagyomány, rugalmas szabályozás, termék diverzifikáció, emberi tőke, nyelv stb.) segítették az európai integráció előnyeinek, lehetőségeinek a kihasználását. Az Egyesült Királyság a legnagyobb szereplő az eurótranzakciókban, miközben nem tartozik az euróövezetbe.

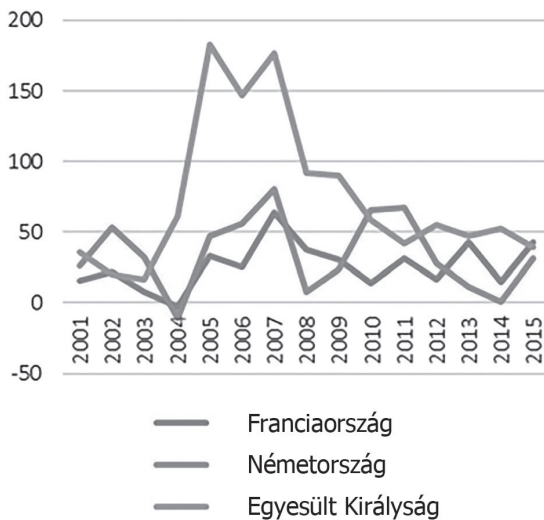
### *A külföldi közvetlen beruházások (FDI) szerepe*

Az Egyesült Királyság hosszú ideig a külföldi közvetlen beruházások (FDI) egyik legjelentősebb célpontja volt. A külföldi közvetlen beruházások a brit gazdaság teljesítményének fontos determinánsai.

A külföldi közvetlen beruházások beáramlása a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis előtti években minden idők legmagasabb szintjét érte el. Noha e beáramlás a krízis kitörését követően csökkent, továbbra is az Egyesült Királyság az egyik fő célpontja Európában (lásd 2. ábra).



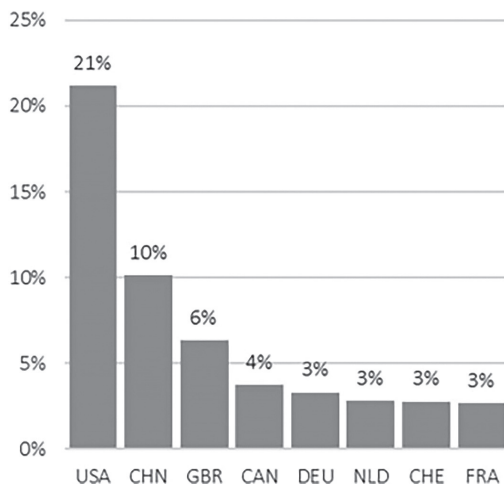




2. ábra  
Külföldi közvetlen tőkebeáramlás (miliárd USD)

Forrás: Dhingra et al., 2017

2014-ben a világ külföldi közvetlen beruházásai állományának 6%-a az Egyesült Királyságban volt megtalálható. Ezt az arányt csak az Egyesült Államok és Kína múlta felül (3. ábra).



3. ábra  
Arány a külföldi közvetlen tőkebefektetések állományából

Forrás: Dhingra et al., 2017



2015-ben a világ zöldmezős beruházási projektjeinek 7,4%-a az Egyesült Királyságban valósult meg. (Összehasonlításképpen: ugyanez az arány Németország esetében csak 1,6% volt. Lásd Dhingra et al., 2017)

A beruházás és a beruházás adott országban történő elhelyezésének okai sokfélék és bonyolultak. Két alapvető, egymást nem kizáró dimenzió igényel kiemelését:

- *keresleti oldal*: hozzáférés a külföldi piachoz, vagy a fogadó országban, vagy a szomszédos országokban;
- *kínálati oldal*: helyi, komparatív előnyök kihasználása bizonyos folyamatokban, vagy a termelés inputjában, ezek a globális értékláncok létezésének az alapjai.

Miért vonzó hely jelenleg az Egyesült Királyság a külföldi közvetlen beruházások számára?

Keresleti oldalon az Egyesült Királyság 60 millió fogyasztóból álló piaccal rendelkezik. Az egy főre jutó átlagos GDP mintegy 41 ezer USD. Egyes külföldi közvetlen beruházások csak a brit piac kiszolgálására irányulnak. Ám az Egyesült Királyság leggyakrabban exportplatformként szolgál az érintett vállalatok számára, hogy hozzáférjenek az egységes európai piachoz, azaz a többi tagállam piacaihoz. Az EU-tagság révén a brit lokáció jelenleg is 443 millió további fogyasztó elérését tudja biztosítani a nem EU-ban működő vállalatok számára. Az Egyesült Királyság nélkül számított EU-tagállamok (EU27) egy főre jutó GDP-je 33 ezer USD. Ez mind az ipari, mind a szolgáltató ágazatokra érvényes. A passporting jogok lehetővé teszik, hogy a pénzügyi szolgáltató vállalkozások zavartalanul kiszolgálják a fogyasztókat az országhatárokon keresztül.

Önmagában a piaci hozzáférés nem magyarázhatja meg, hogy miért az Egyesült Királyság a külföldi közvetlen beruházások elsősorú célpontja az EU-ban. Valamennyi tagállam számára lehetséges e piacrajutás. Az Egyesült Királyság vonzerejét a globális értékláncba tartozó egységek lokációja tekintetében *kínálati oldali tényezők* magyarázhatják. Az Egyesült Királyság ebben az üzleti modellben a következő előnyöket kínálja:

- fizikai javak alacsony szállítási költségét a nyersanyagoktól a késztermékekig az értéklánc mentén;
- biztonságot és védelmet nyújtó jogi környezetet, a szellemi tulajdon tekintetében is;
- a képzett munkához történő hozzáférést.

E kínálati oldali tényezők, amelyek a külföldi közvetlen beruházást az Egyesült Királyságba vonzzák és az országban tartják, belülről kapcsolódnak a brit EU-tagsághoz. Az egységes piac megkönnyíti a javak szállítását az értéklánc mentén, olyan vállalatokkal, amelyek az inputokat nagyrészt más EU-tagállamokból vásárolják. Ebben az esetben nem merülnek fel származási szabályok, a kereskedelem vámmentes, s csak minimális nem vámjellegű bürokratikus költségek vonatkoznak rá. Ezen túlmenően az Egyesült Királyság vonzerővel rendelkezik a magasan képzett európai munkaerő számára, amely a teljes belső piac tekintetében zavartalanul elérhető. Mindezek további lokációs előnynek tekinthetők. Következésképpen *az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgása a belső piacon növeli az Egyesült Királyság külföldi közvetlen működőke-vonzó képességét.*



## Az EU elhagyásának gazdasági hatása az Egyesült Királyságra

Az EU elhagyásának az Egyesült Királyságra gyakorolt gazdasági hatásai nagy nehézségekkel mérhetők fel. Az Egyesült Királyság státuszának széles terjedelmű potenciális szcenáriói vannak a Brexit-népszavazás után (2. táblázat), amelyek számos csatornával kombinálódnak: a kereskedelem, a beruházás, a munkapiac, a termelékenység és a közpénzügyek területén. Az egyes permutációk esetében fontos politikai választások kínálkoznak. Azok tartalma lényegében nem előrelátható. Kilépés esetén fontos politikai döntéseket kell hozni a monetáris, fiskális és a prudenciális politikák ívéről.

2. táblázat

*Lehetőségek az EU-n kívül álló Egyesült Királyság számára*

	<b>Mellette:</b>	<b>Ellene:</b>
<b>Európai Gazdasági Térség (EGT/EEA) – norvég modell</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– egységes piachoz tartozás</li> <li>– nincs többé alávetve bizonyos EU-politikáknak (mezőgazdaság, halászat, igazságügy, külpolitika)</li> <li>– kereskedelmi megállapodásokat köthet az EU-tól függetlenül</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– egységes piaci politikák megvalósítása, anélkül, hogy részt vehetne az EU-döntésekben</li> <li>– meg kell felelnie az EU-ba irányuló exportban az eredetvédelmi szabályoknak, érvényesek rá az EU antidömping intézkedései</li> <li>– hozzá kell járulnia az EU költségvetéséhez. Norvégia egy főre jutó hozzájárulása jelenleg 17%-kal alacsonyabb, mint az Egyesült Királyságé</li> </ul>
<b>Kétoldalú megállapodások – svájci modell</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a termékek szabad kereskedelme és a személyek szabad mozgása az EU-val</li> <li>– önállóan, az EU-tól függetlenül tárgyalhat kereskedelmi szerződéseket</li> <li>– az a' la carte megközelítés lehetővé teszi esetenként az EU-programokból történő kilépést</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– EU-s egyetértés szükséges a kétoldalú megállapodásokhoz</li> <li>– EU-szabályok elfogadása a döntésben történő részvétel nélkül</li> <li>– nincs az EU-val szolgáltatás-kereskedelmi megállapodás</li> <li>– az EU-programokban történő részvételért díjat kell fizetni, a svájci hozzájárulás egy főre számítva 60%-kal alacsonyabb, mint az Egyesült Királyságé</li> </ul>



	<b>Mellette:</b>	<b>Ellene:</b>
<b>Kontinentális partnerség</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EGT-tagság az áruk és a szolgáltatások szabad kereskedelmével az Európai Unióval</li> <li>- korlátozott autonómia bevándorlási kvóták felállítására EU-s állampolgárok tekintetében</li> <li>- konzultációs lehetőség az EU-döntésekben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU-s egyetértés szükséges a bevándorlási kvótákhoz</li> <li>- EU-szabályok elfogadása a döntésekben történő szavazás joga nélkül</li> <li>- EU-s költségvetési hozzájárulás</li> </ul>
<b>Lichtenstein/Brüsszel-modell</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EGT-tagság az áruk és szolgáltatások szabad kereskedelmével az Európai Unióval</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU-s egyetértés szükséges védőintézkedésekhez</li> <li>- EU-szabályok elfogadása a döntésekben történő szavazás joga nélkül</li> <li>- EU-s költségvetési hozzájárulás</li> </ul>
<b>EFTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- az áruk szabad kereskedelme az EU-val</li> <li>- kereskedelmi szerződéseket tárgyalhat ki az EU-tól függetlenül</li> <li>- nem kell elfogadnia az EU-politikákat és -szabályozásokat</li> <li>- nem kell az EU-költségvetéshez hozzájárulnia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a személyek szabad mozgása az EU vonatkozásában hiányzik</li> <li>- nincs jog az EU szolgáltatási piacára lépésre</li> <li>- az EU-ba exportált áruknek meg kell felelniük az EU-s termékelőírásoknak</li> </ul>
<b>WTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- az EU-tól önállóan tárgyalhat kereskedelmi megállapodásokat</li> <li>- nem kell elfogadnia az EU-politikákat és -szabályozásokat</li> <li>- nem kell az EU-s költségvetéshez hozzájárulnia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kereskedelem az EU-val a WTO-megállapodások alapján (MFN-vámok, nem vámjellegű akadályok)</li> <li>- a személyek szabad mozgása az EU vonatkozásában hiányzik</li> <li>- nincs jog az EU szolgáltatási piacára lépésre</li> <li>- az EU-ba exportált áruknek meg kell felelniük az EU-s termékelőírásoknak</li> </ul>

Forrás: Dhingra, 2017

A Brexit gazdasági következményeinek előrejelzését megnehezíti a hasonló precedensek hiánya. E kihívásokkal szembesülve a témakör kutatása során *három megközelítés* kínálkozik:

- a csatlakozási tapasztalatok hatásait feldolgozó tanulmányok, azaz az integráció hatásainak utólagos (*ex post*) feltárása a dezintegráció lehetséges következményeinek felmérése érdekében;



- a Brexit hatásainak (*ex ante*) szimulációja számszerűsíthető egyensúlyi modellek alkalmazása révén;
- *redukált formájú (ex ante) becslés* az EU-tagság kereskedelemre gyakorolt hatásairól.

Az *ex post* tanulmányok a már megtörtént tényeken alapulnak. Az *ex ante* megközelítések elméletekre alapoznak, az elméleteken alapuló átfogó modellekre vagy számítási sémákra.

Mindhárom megközelítésnek számos korlátja van. Az eltérő eredmények a szignifikáns módon eltérő módszerekkel és feltételezésekkel, azokkal is összefüggésben az egyes hatások eltérő mértékben történő figyelembevételével (vagy mellőzésével) magyarázhatók. Ám egyidejűleg áttekintve a különböző lehetséges megközelítéseket, kiegyensúlyozott kép alkotható a dezintegráció lehetséges következményeiről. A közgazdaság-tudományi kutatások elsősorban a lehetséges hosszabb távú hatások feltárására képesek. (A Brexit után kialakuló új állandósult állapotot – *steady state* – viszonyítják az EU-tagság viszonyaihoz.) Jóval kevesebbet tudunk az átmenet lehetséges dinamikájáról. Hasonlóképpen a gazdasági bizonytalanság és a feltételezett hatások Brexit előtti érvényesüléséről az Egyesült Királyság vagy az EU27 gazdaságára.

## Az integráció hatásainak utólagos elemzése

Az *ex post* elemzések szükségképpen kevésbé szilárd elméleti alapokon nyugszanak. Ugyanakkor az objektív és reális szemlélethez ezeknek az eredményeknek a beépítése is szükséges. E tanulmányok az EU-integráció vagy éppen a dezintegráció átfogó jóléti hatásait próbálják meg számszerűsíteni. Ugyanakkor nagyon nehéz utólag az európai integráció hatásait elkülöníteni az egyéb hatásoktól. A jólét alakulását az integráción túl számos egyéb, nehezen számszerűsíthető tényező is befolyásolja. Ugyanakkor az *ex post* tanulmányok áttekintéséből kitűnhet: a Brexit pesszimistább szcenárió esetében szignifikáns módon rosszabb gazdasági hatásokkal járhat, mint ahogy az *ex ante* modellelemzések során esetenként kitűnt.

Az *ex ante* kereskedelmi modellek esetenként alábecsülik a gazdasági integráció hatásait. A kereskedelmi megállapodások *ex post* elemzései szignifikáns módon *magasabb kereskedelmi hatásokat* mutatnak ki, mint az elméleti alapú *ex ante* modellek. (Busch–Matthes, 2016) A hagyományos gravitációs modellek (az *ex post* elemzések egyik fő eszköze) szintén alábecsülhetik a kereskedelmi hatásokat. (Baier–Bergstrand, 2007; Egger et al., 2011) A modernebb gravitációs megközelítés szignifikánsan magasabb eredményekre jut. Például Baier et al. (2008) szerint az EU (illetve elődei) tagsága a kereskedelmet tizenöt éves időszak alatt a különböző tagállamokban 10–125%-kal növelte.

A növekedési és jövedelmi hatások számszerűsítését megkísérlő *ex post* tanulmányok *három vonulata* igényel megkülönböztetést:

- A Brexit nyomán bekövetkező kereskedelemcsökkenés által indukált jövedelmek visszaesése kifejezhető az általános kereskedelem–jövedelem összefüggésre alapozva. E módszer révén három tanulmány is pesszimista szcenárió megvalósulása esetén a brit nemzeti jövedelem 10% körüli, vagy azt meghaladó mértékű



csökkenését jelzi. (Ottaviano et al., 2014a, 2014b; Aichele–Felbenmayer, 2015; Crafts, 2015) Fontos nehézséget jelent: a kereskedelem–jövedelem kapcsolat nem szabható specifikus módon az Egyesült Királyságra.

- Számos tanulmány regressziós becsléseket alkalmaz. (Henrekson et al., 1997; Badinger, 2005; Crespo Cuaresma et al., 2008) Noha az eredmények részleteikben eltérők, e tanulmányok az EU-tagság mérhető hatását azonosították a GDP-szintre: e hatás hosszú távon 20% vagy afeletti. (Némi bizonytalansággal: az eredmények nem teljesen robusztusak, a növekedési regressziók pedig ritkán teljesen kifogástalanok.)
- Campos et al. (2014, 2015) *a szintetikus alternatív tényellentétes becsléseket* alkalmazták. A klinikai tanulmányok megközelítési módszerét utánözva mesterséges szintetikus kontrollcsoportot alkotnak az Egyesült Királysághoz hasonló gazdasági teljesítményű országok kiválasztásával, a csatlakozás (1973) előtti hosszabb idővel. Az EU-tagság hatása levezethető a brit teljesítmény és a kontrollcsoport eredményei közötti különbségből. Campos et al. (2015) szerint hosszú távon (a brit EU-csatlakozástól kezdve 2008-ig) az egy főre jutó GDP közel 24%-kal magasabb, mint a szintetikus kontrollcsoportban. Ez az eredmény azonban nem nagyon robusztus. Különböző robusztussági próbák után a termelékenység növekedése évtizednyi időszakára vonatkozó eredmények közel 10% körüliek. Ez is jelentős eredmény, különösképpen, ha figyelembe vesszük: idővel azok tovább nőhetnek. (Busch–Matthes, 2016)

Az EU-tagság hatásait vizsgáló kutatások szerint a brit kibocsátás szintje folyamatosan nőtt. Ám nem mutatható ki állandó változás a potenciális növekedési ütemben pusztán az EU-tagságból eredően. (Crafts, 2016) E tanulmányok szerint az EU-csatlakozás a jövedelmek növekedéséhez vezetett az Egyesült Királyságban, ám nem volt hatással a gazdaság hosszú távú növekedési ütemére.

A következőkben az előzetekintő (ex ante, a fentebb jelzett második és harmadik) megközelítés bővebb bemutatásával folytatjuk az elemzést.

### *Előzetekintő (ex ante) elemzések*

Az ex ante modell alapjain nyugvó tanulmányok átfogó elemzés keretét képezik. Ugyanakkor valamennyi hatást nem tükrözhetik.

A Brexit referendumot megelőzően készült modellelemzések eredményei tekintetében bizonyos egyetértés alakult ki. A dezintegráció hátrányai meghaladják az esetleges gazdasági előnyöket. Az elemzések egy része esetében a nettó költségek viszonylag mérsékeltnek voltak tekinthetők. A Brexitet megelőzően kialakult, széles körben elterjedt álláspont szerint a Brexit nettó gazdasági költsége az egyjegyű számok alsó tartományában helyezkedik el. Nagyrészt szignifikáns módon a GDP 5%-a alatt. (CEBR, 2015; CBI, 2013) E nézőpontból *a Brexit gazdasági hatásai menedzselhetőnek látszottak*. Az EU elhagyására vonatkozó döntés kizárólag a szuverenitásra vonatkozó politikai döntésnek tűnt.

A fentiekkel kapcsolatban *alapvető módszertani kételyek* merülnek fel. Az alkalmazott módszerek valószínűleg nem tették lehetővé a *nagyságrendileg nagyobb kockázatok*



azonosítását. Még e modellalapú tanulmányok sem tartalmazzak valamennyi, a gazdasági integrációból származó, a jólétet érintő hatást. (Busch–Matthes, 2016) Azok közé tartoznak a pozitív statikus és dinamikus kereskedelmi hatások a növekedés és a jólét tekintetében, továbbá az integráció nem kereskedelmi hatásai. Utóbbiak az erőteljesebb versenyből, innovációból, a vállalatok erőteljesebb szelekciójából származnak. Nincs általánosan elfogadott, mély elméleti alapokon nyugvó ex ante becslési módszer a jelzett specifikus hatások átfogó integrálására.

## *Szimulációk általános egyensúlyi modellekkel: strukturális Brexit-becslések*

A Brexit tanulmányozásában kézenfekvő, számos alkalommal alkalmazott, legszélesebb megközelítés a *kiszámítható általános egyensúlyi* (CGE) modellek felhasználása. Az elemzés kiinduló pontja: *a dezintegráció a kereskedelmi költségek növekedéséhez vezet az Egyesült Királyság és az EU-tagállamok (esetleg további államok) tekintetében.* E modellek feltételezéseket tartalmazzak a kereskedelmi költségek növekedését illetően, a Brexit különböző scenáriói szerint eltérő mértékben. A kereskedelmi költségek növekedése hatást gyakorol a kereskedelemre, a termelésre, a fogyasztásra, a jólétre. E modellek az általános egyensúlyi megközelítés keretében lehetővé teszik e hatások számszerűsítését. Kimutathatóvá válik a dezintegráció kereskedelemterelő hatása az Egyesült Királyság és a nem EU-s tagországok között. E modellek fontos adalékokat nyújthatnak a Brexit különböző scenáriói lehetséges makrogazdasági hatásairól.

A modellre hatást gyakorol a dezintegráció nyomán *a nem vámjellegű akadályok kialakulása*: a vámjárások, a piacra jutás korlátozása és szabályozása. A Brexit feltételezett hatása e területen is számszerűen jelenhet meg: a nem vámjellegű akadályokat tipikusan *ad valorem* (értékben megjelenő) kereskedelmi költségként fejezik ki. Ugyanakkor nincs általánosan elfogadott módszertan a nem vámjellegű akadályok számszerűsítésére. Ezért mindig vizsgálni szükséges a szimuláció eredményeinek robusztusságát a változás valószínű alternatív specifikációját illetően a kereskedelmi költségek tekintetében. Ugyanakkor e modellek nem, illetve legfeljebb csak részben tartalmazhatják a globális gazdaságra hatást gyakorló mechanizmusokat. Mindez annak az igényét húzhatja alá, hogy a különböző modellszimulációk eredményeit összehasonlítsák.

A szimulációs megközelítés jó példái Dhingra et al. (2016a; 2016b) elemzései. A Brexit brit kereskedelemre és életszínvonalra gyakorolt hatásainak felméréséhez a globális gazdaság kvantitatív kereskedelmi modelljét alkalmazták Costinot–Rodriguez-Clare, 2013 alapján. A Brexit hatásait 31 ágazat és 35 ország esetében kvantitatív kereskedelmi modell révén becsülték. Az alkalmazott modell lehetővé tette, hogy a kereskedelmet a közbülső termékek, inputok és a végtermékek tekintetében, a szolgáltatásokra is kiterjedően becsüljék. Az alkalmazott modell a Brexit hatását az Egyesült Királyság és az EU, illetve az Egyesült Királyság és a világ többi része közötti kereskedelem vonatkozásában is tartalmazza.

Az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépése következményeinek elemzése érdekében feltételezések szükségesek a Brexit utáni kereskedelmi költségek tekintetében.



Minthogy az EU–brit kereskedelmi kapcsolatok Brexit utáni szabályai nem ismeretesek, Dhingra et al. munkái (2016a; 2016b) két scenáriót elemeztek: az *optimista scenárióban* a brit–EU kereskedelem költségei alacsonyak, míg a *pesszimista scenárióban* a kereskedelem költségei jobban nőnek.

Az *optimista scenárió* feltételezése szerint az Egyesült Királyság kereskedelmi kapcsolatai Norvégiáéhoz hasonlóak lesznek. Az Európai Gazdasági Térség tagjaként Norvégia hozzáfér az egységes piacához. Minthogy Norvégia nem tagja az EU vámuniójának, némi nem vámjellegű akadállyal szembesülhet. (Amelyek nem érvényesek az EU-tagokra: a származási követelmények és az antidömping vámok.) A *pesszimista változat* kiinduló feltevése: az Egyesült Királyság a Brexit időpontjáig nem tud új kereskedelmi megállapodást kötni az EU-val. Ezért a brit–EU kereskedelemre a Brexit után a WTO-szabályok vonatkoznak. Ez utóbbi esetben a kereskedelmi költségek nagyobb mértékben növekednének.

Mindkét scenáriót előretekintve értelmezték. Feltételezték az európai integráció további fejlődését a következő évtizedben. Ugyanakkor az Egyesült Királyság, minthogy elhagyja az EU-t, a jövőbeli integrációból csak csekélyebb hasznot húzhat. A pesszimista scenárió szerint az integráció az elmúlt 40 évben tapasztaltnál hasonló ütemben halad előre, míg az optimista kiinduló feltevése szerint az integráció sebessége a korábbi ütem felére mérséklődik. Ugyanakkor a jelzett forgatókönyvek nem tartalmazzák a Brexit lehetséges hatásait az EU-n kívüli harmadik országokkal.

A becslés ugyanakkor a kereskedelem mellett figyelembe veszi a *pénzügyi transzfereket* is. Az EU-tagok között az Egyesült Királyság is hozzájárul az EU közös költségvetéséhez. A brit nettó hozzájárulás 2013-ban a GDP 0,53%-a volt. (HM Treasury, 2013) A Brexit egyik előnye lehet az Egyesült Királyság számára az EU közös költségvetéséhez történő, a korábbinál mérsékeltebb hozzájárulás. Ám a Brexit nem jelent szükségképpen semmiféle brit hozzájárulást a közös költségvetés számára.

Az egységes piacon történő részvétel az EGT-tagok (például Norvégia) részéről egyúttal jelentős befizetési kötelezettséggel jár. Egy főre számítva Norvégia pénzügyi hozzájárulása a brit nettó hozzájárulás 83%-a. (House of Commons, 2013) Ezért az optimista scenárióban feltételezték: az Egyesült Királyság hozzájárulása az EK közös költségvetéséhez 17%-kal (azaz a GDP 0,09%-ával) csökken.

A pesszimista scenárió esetében nagyobb brit fiskális megtakarítást feltételeztek. Minthogy a brit nettó hozzájárulás a közös költségvetéshez a GDP mintegy 0,31%-a, Dhingra et al. (2016a; 2016b) feltételezése szerint ezt a részt, azaz a GDP 0,31%-át takarítja meg.

Dhingra et al. 2016a; 2016b fő eredményeit a 3. táblázat összegzi. Abban az egy főre jutó jövedelem változása egyúttal az életszínvonal változását mutatja. Az *optimista scenárióban* („puha Brexit”), amelyet elsősorban a nem vámjellegű akadályok jelenlegi és jövőbeli alakulása vezérel, a *jövedelem 1,28%-kal csökken*. (A számítás a közös költségvetésbe történő alacsonyabb befizetésekből származó fiskális hatásokat is tartalmazza.) A nem vámjellegű akadályok különösen fontos szerepet játszanak a szolgáltatások kereskedelmének korlátozásában, ahol az Egyesült Királyság jelentős exportőr. A *pesszimista scenárióban* („kemény Brexit”) e *jövedelmi veszteség 2,61%-ra emelkedik*.





3. táblázat  
A Brexit hatásai a brit életszínvonalra a GDP százalékában

	Optimista szcenárió	Pesszimista szcenárió
Brexit kereskedelmi hatásai	-1,37%	-2,92%
Fiskális megtakarítás	0,09%	0,31%
Egy főre jutó jövedelem változása 1.	-1,28%	-2,61%
Egyoldalú liberalizáció	0,30	0,32
Egy főre jutó jövedelem teljes változása 2.	-0,98%	2,29%

#### Megjegyzések:

1. Optimista szcenárió: az EU és Egyesült Királyság között a nem vámjellegű akadályok 2%-kal nőnek + kizárás a nem vámjellegű akadályok EU-beli jövőbeni csökkenéséből (-5,7%), 17% megtakarítás a nettó fiskális transzferből (amely jelenleg a brit GDP 0,53%-a).
2. Pesszimista szcenárió: MFN-vámtarifa + az EU és Egyesült Királyság között a nem vámjellegű akadályok 6%-kal nőnek + kizárás a nem vámjellegű akadályok EU-s jövőbeni csökkenéséből (-12,8%), 0,31% megtakarítás a nettó fiskális transzferből.
3. Egy főre jutó jövedelem változása 1.: kereskedelmi és fiskális változások együttes hatása.
4. Egyoldalú liberalizáció: az Egyesült Királyságba irányuló import valamennyi vámterhe egyoldalú eltörlésének a szimulációja.
5. Egy főre jutó jövedelem teljes változása 2.: valamennyi fenti hatást tartalmaz: a kereskedelmi és fiskális hatásokat, továbbá az egyoldalú liberalizáció hatásait is.

Forrás: Dhingra, 2017

A csökkenő kereskedelem növekvő költségei mindkét szcenárióban lényegesen meghaladják a fiskális megtakarításokat. Az idézett – egyelőre csak korlátozott összefüggéseket tükröző – elemzés szerint a Brexit egy átlagos brit háztartás jövedelmét az optimista szcenárióban évi 850 fonttal, míg a pesszimista esetben évi 1700 fonttal csökkenti (3. táblázat).

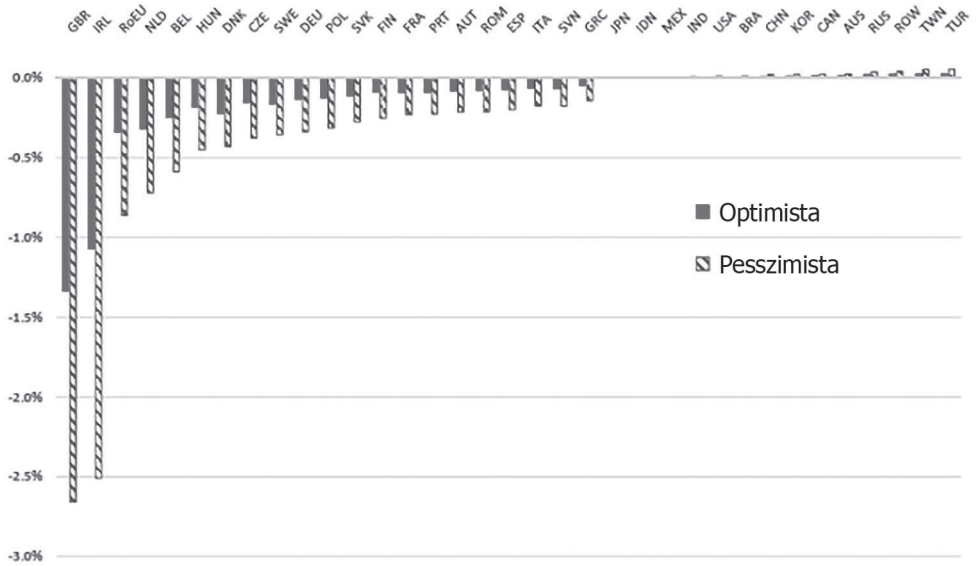
A Brexitet követően az Egyesült Királyságot nem köti többé az EU közös külső vámrendszere. A Brexit hívei szerint az Egyesült Királyság hasznot húzhat a brit import összes vámjának esetleges eltörléséből. Az egyoldalú liberalizáció lehetséges hatásainak feltárása érdekében Dhingra et al. (2016a; 2016b) megismételték elemzésüket, feltételezve: mi történik, ha az Egyesült Királyság megszünteti az összes importvámot?

A 3. táblázat mutatja szimuláció eredményét. Az egyoldalú liberalizáció a GDP 0,3%-ával csökkentené a Brexit költségeit, mindkét szcenárió esetében. A Brexit összes hatása továbbra is negatív előjelű maradna, amelynek fő oka, hogy a WTO-vámok már jelenleg is alacsonyak. Ezért a további csökkenés nem okoz nagy eltérést. Jelenleg az integráció fő kérdését már nem a vámok csökkentésének ügye képezi. Nemzetközi megállapodásokon alapuló politikák, szabályozási különbségek kimunkálása szükséges a szolgáltatások területén, s mindez egyoldalúan nem érhető el.

A 4. ábra szerint az EU-tagállamok is veszteségeket szenvednek a brit-EU kereskedelem csökkenése esetén. Írország kivételével azonban e veszteségek nagyságrendekkel kisebbek, minthogy a kereskedelem kevésbé fontos az EU27-tagállamoknak, mint



az Egyesült Királyságnak. A Brexit az optimista változat esetében az EU-ban az egy főre jutó fogyasztás 0,14%-os csökkenését eredményezi. A pesszimista scenáriónál az egy főre jutó fogyasztás az EU-ban 0,35%-kal mérséklődik. A nem EU-tagállamok hasznot húzhatnak a Brexitből a kereskedelemeltérítő hatások miatt, e hatások azonban nagyságrendileg csekélyebbek, mint azok, amelyek az Egyesült Királyságot, illetve az EU-tagállamokat érik. (Dhingra et al., 2017) Más tanulmányok kvalitatív és kvantitatív értelemben hasonló eredményekre jutottak (például Aichele–Felbermayer, 2015), elemzéseiket Eaton–Kortum, 2002, illetve Ciurak et al., 2015-ös munkájára alapozták. Utóbbi szerzők a globális elemző projekt modelljének egyik változatát alkalmazták.



4. ábra

A Brexit becsült jóléti hatásai

Forrás: Sampson, 2017

Az egyik alapvető kérdés a *penzügyi szolgáltatások* modellezésének a módja. London Európa pénzügyi központja. A pénzügyi szolgáltatások állították elő 2014-ben a brit GDP 7,5%-át, és az export 13%-át teljesítették. (ONS, 2016a; 2016b) Az Oliver Wyman (2016) szerint a brit pénzügyi szolgáltatások bevételeinek mintegy negyede a többi EU-tagállamhoz kötődő üzletekből származik. Ha az Egyesült Királyság elhagyja az egységes piacot, a brit pénzügyi vállalkozások elveszítik passportjogaikat, és magasabb akadályokkal kerülnek szembe az európai pénzügyi piacokhoz történő hozzáférés tekintetében. A Brexit tanulmányozására alkalmazott kereskedelmi modellek nem tartalmazzák a pénzügyi szolgáltatások lokációját megalapozó agglomerációs hatásokat. Túlbecsülhetik a Brexit hatásait, ha agglomerációs externalitások szigetelik el az Egyesült Királyság pénzügyi szolgáltató szektorát a magasabb kereskedelmi



költségekkel szemben. Illetőleg alábecsülik e hatásokat, ha a Brexit London pozícióját fenyegeti Európa pénzügyi központjaként.

A másik lehetséges út a Brexit hatásainak vizsgálatára a pénzügyi szolgáltatások tekintetében az esettanulmányok felhasználása. Azok megmutathatják: mekkora üzletet veszíthet London a pénzügyi szolgáltatások egyes alszektoraiban. E megközelítést alkalmazva Djankov (2017) szerint – ha az Egyesült Királyság és az Európai Unió között a WTO-szabályok szerint folyik a kereskedelem – a pénzügyi szolgáltatások bevételei 12–18%-kal, a foglalkoztatás pedig e területen 7–8%-kal csökkenhet. Dhingra et al. (2017) a pesszimista scenárióban a pénzügyi szolgáltatások teljesítményének 6,4%-os csökkenését mutatták ki. Mindezek további kutatások igényét húzhatják alá.

## Redukált formájú becslések

Az előzőekben alkalmazott általános egyensúlyi megközelítés statikus kereskedelmi modelleken alapult. Azok nem veszik figyelembe a kereskedelem dinamikus hatásait a termelékenységre. *Valójában e dinamikus hatások figyelembe vétele esetén az eddig bemutatott hatások két-háromszor nagyobbak lehetnek.* (Lásd például Boom et al., 2014; Sampson, 2016)

Az eddig ismertetett módszerhez képest alternatív lehetőség a Brexit következményeinek értékeléséhez az úgynevezett *redukált formájú empirikus tanulmányok* eredményeinek felhasználása, az EU-tagság hatásairól. Baier et al. (2008) a kétoldalú kereskedelem egyéb meghatározó tényezőinek ellenőrzése után azt találták, hogy az EU-tagok lényegesen több kereskedelmet folytatnak más EU-s tagállamokkal, mint az EGT vagy az EFTA tagjaival. Becsléseik szerint: ha az Egyesült Királyság kilép az Európai Unióból, és belép az EFTA-ba, a többi EU-tagállammal való kereskedelme mintegy negyedrésszel csökkenne.

A Brexit redukált formájú megközelítése két lépést foglal magában:

- *gravitációs egyenlet alkalmazása a kétoldalú kereskedelemre*, amelyben a kereskedelem szintje a gazdaság nagyságától, a földrajzi távolságtól és más, a kereskedelmi költségekre hatást gyakorló tényezőktől függ, az EU-tagság hatásának a becslésére;
- az előbbieket *az egy főre jutó jövedelemrugalmasság becslésével* kombinálják, így megkapható az EU-tagság hatása az egy főre jutó jövedelemre.

E megközelítés nem valamely specifikus kereskedelmi modellre támaszkodik.<sup>3</sup> Lehetővé teszi a kutatók számára az empirikus változatok felhasználását az EU-csatlakozást követő kibocsátás változások tanulmányozására. Fő korlátját a kamatparaméterek kauzális becsléseinek nehézségei képezik.

<sup>3</sup> „Sajnos nincs olyan kánonszerű kvantitatív kereskedelmi modell, amely magában foglalná ezeket a dinamikus hatásokat, mivel az elmélet bonyolult és még fejlődésben van.” (Van Reenen, 2016:374)



Dhingra et al. (2017) a redukált formájú megközelítést is alkalmazzák,<sup>4</sup> ezzel Baier et al. (2008) módszerére támaszkodnak. Utóbbi az egyes tagállamok EU-csatlakozásakor bekövetkezett kereskedelmi változatokat azonosítja az egyes országok szerint. Baier et al. (2008) becslései az EU elhagyását és az EFTA-csatlakozást is tartalmazzák.<sup>5</sup> Azok az Egyesült Királyság kereskedelmét az EU-tagállamokkal 25%-kal csökkentenék. Az EU-n kívüli országokkal történő kereskedelemeltérítés hiányát feltételezik: Freyer (2009) becslését alkalmazva, amely szerint a külkeresedelemből származó, egy főre eső jövedelem rugalmassága 0,5 és 0,75 között van, a *Brexit az Egyesült Királyságban az egy főre jutó jövedelem 6,3–9,5%-os csökkenéséhez vezethet. (Ez körülbelül 4200–6400 font évente brit háztartásonként.)*<sup>6</sup>

Megjegyzést igényel: a redukált formájú megközelítés *többszörösen nagyobb veszteségeket mutat ki, mint a modellalapú szimulációk*. E becslések jóval magasabbak, mint a statikus kereskedelmi modellek alapján kimutatott költségek. Mindez jelzi: a kereskedelemről származó *dinamikus nyereség* lényeges lehet az integráció és a dezintegráció hatáselemzése során. A Brexitből, különösképpen a „kemény” Brexitből jelentős, nem triviális jóléti veszteségek származnának. E becslések robusztusságát Dhingra et al. (2016a) számos teszt révén vizsgálták. Ezek az eredmények egybeesnek más, számos további modellképző feltételezést alkalmazó kvantitatív eredményekkel. (Emmerson et al., 2016)

Ugyanakkor a kereskedelem változását illetően mindkét módszer hasonló előrejelzéseket nyújt. (Például Dhingra et al. [2017] kvantitatív modellje optimista esetben a brit külkereskedelem 9%-os, pesszimista változat esetén pedig 16%-os mértékű csökkenését tartalmazza. Ugyanők redukált formájú becsléseikben e csökkenést 12,5%-ra teszik.) A redukált formájú becslések a kvantitatív kereskedelmi modellekből hiányzó csatornákat ragadnak meg. A Brexit tanulmányozására alkalmazott számszerűsíthető modellek a technológiát exogénnek tekintik. Alábecsülik a Brexit költségeit, ha a kereskedelmi integráció emeli a termelékenység növekedését, vagy a technológia javulásához vezet. (Bustos, 2011)

Sampson (2016) szerint, ha a kereskedelem a tudás vállalatok közötti tovagyrűzése révén is emeli a termelékenységet, közel háromszorosára nőhet a kereskedelemről származó közvetlen előny Melitz (2003) változatában. A kereskedelem és a gazdasági integráció más formái magas fokú korrelációt mutatnak. Ezért Freyer (2009) jövedelm rugalmasságra vonatkozó becslése nemcsak a kereskedelem, hanem a szorosabb

<sup>4</sup> A London School of Economics (LSE) kutatói rendkívül kiterjedt munkát folytattak a Brexit megalapozott gazdasági hatáselemzése területén. E munkák eredményeit Dhingra, Sampson, Van Reenen és munkatársaik publikációiban adták közre.

<sup>5</sup> Baier et al. (2008) becslései az 1960–2000 közötti kereskedelmi adatokon alapulnak. Homogén kereskedelmi hatást feltételeznek az egyes EU-tagállamok között. Ugyanakkor Mulabdic–Osnago–Ruta (2017) 1995–2011 közötti adatokon alapuló elemzése a termékek és a szolgáltatások kereskedelmére egyaránt kiterjedt. Becsléseik szerint a Brexit az Egyesült Királyság és az EU közötti szolgáltatás-kereskedelem termékkereskedelmet némileg meghaladó csökkenéséhez vezethet. E csökkenés a Brexitet követően nagyobb a teljes brit–EU kereskedelemben, mint Baier et al. (2008) eredményei szerint.

<sup>6</sup> Dhingra et al. (2017), Van Reenen (2016) és Busch–Matthes (2016) szerint az Egyesült Királyság a Brexit következtében pesszimista szcenárióban hosszú távon 10%, vagy a feletti GDP-veszteséget szenvedhet el. E hatások nagyjából azonosak az ex post tanulmányokban (például N. Crafts műveiben) a brit EU-tagságból származó GDP-többlet becslésével.



integráció további következményeit is megragadja. Következésképpen a *redukált formájú becslések a Brexit szélesebb hatásait tükrözik*. E szélesebb hatások a külföldi közvetlen beruházásokból, a migrációból és a nemzetközi technológiai diffúzió változásaiból származnak.

## Külföldi közvetlen beruházás és migráció

A Brexit gazdasági hatásainak elemzése elsősorban a kereskedelem változásaira irányul. Ugyanakkor a brit gazdaságot az EU-ból történő kilépés után a külföldi közvetlen beruházás és a migráció csökkenése is kedvezőtlenül érinti. Az egységes piac rendszerében a külföldi beruházók az Egyesült Királyságból a teljes EU-piachoz hozzáférhettek.

A Brexit hatása a külföldi közvetlen beruházásra és annak állományára *közvetlenül a kereskedelmi költségek növekedésétől függ*. Az Egyesült Királyság piacainak kiszolgáltatását tekintve a közművek, az élelmiszerek, az italok és a dohányárúk előállítására területén az elmúlt időszakban is nőtt az FDI-beáramlás. Ugyanakkor az inputok importjának és a kibocsátás exportjának növekvő költsége a belső piacról a Brexit után csökkentheti a nemzetközi értékláncokban történő brit részvételt. Az Egyesült Királyság FDI állományának jelenlegi összetételét adottnak tekintve a negatív hatás lehet a meghatározó.

Az ipar területén a multinacionális cégek leányvállalatainak részvétele a hazai termelésben különösen fontos a komplex értéklánccal és a magas exporttartalommal jellemezhető ágazatokban: az elektronikában, a gépgyártásban, a közlekedésben és az autógyártásban, a vegyszer- és gyógyszer-gyártásban. Az Egyesült Királyságban működő amerikai érdekeltségű vállalatok jellemzően a belső piacra irányuló exportplatformként működnek. A Bureau of Economic Analysis szerint az Európában működő amerikai leányvállalatok kibocsátásuk 50%-át adják el a befogadó országban, 25%-át az egységes piac más tagállamaiban értékesítik, s a fennmaradó 25%-ot vizik harmadik országokba a multinacionális piaci szervezet révén. (Ramondo–Rodriguez-Clare–Tintelnot, 2015)

Bruno et al. (2016) gravitációs egyenlet révén végzett becslése szerint az egységes piac elhagyása esetén az Egyesült Királyságba irányuló közvetlen külföldi beruházás mintegy 22%-kal csökkenhet. Minthogy a külföldi közvetlen beruházás pozitív hatást gyakorol a hazai beruházásra és a termelékenységre, annak csökkenése mérsékeli a brit kibocsátást és életszínvonalat. (Dhingra et al., 2017)

Az egységes piac elhagyása esetén az Egyesült Királyságban lehetővé válik az EU-tagállamokból történő *migráció korlátozása*. A migrációs politika hatásainak előzetes elemzése nehézséget jelent. Portes–Forte (2017) a migráció redukált formájú módszertanát alkalmazza. Az EU-tagállamokból lecsökkenő migráció az Egyesült Királyságban az egy főre jutó GDP 0,9–3,4%-kal történő csökkenéséhez vezethet. Nem ismerjük a kereskedelemben, a külföldi közvetlen beruházásokban, illetve migrációban történő változások együttes hatását. Nem tudjuk, e tényezők hogyan hatnak egymásra. E kölcsönhatás fontos lehet. Például a pénzügyi szolgáltatások területén a magasan képzett dolgozók felvételében különösen jelentős a migráció révén érkezők szerepe.



## Kemény versus puha dezintegráció

Mulabdic–Osnago–Ruta (2017) az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti Brexit utáni megállapodások csökkenő mélysége szerint három különböző scenáriót alkalmaztak:

- a „puha” Brexit esetében a rendezés az EGT-konstrukció révén valósulna meg;
- a második az EU harmadik országokkal jelenleg fenntartott átlagos kereskedelmi megállapodások mélységének a szintje;
- a harmadik scenárió esetén nincs megállapodás.

Az elvégzett mennyiségi elemzés szerint a brit–EU kereskedelem mindegyik scenárióban csökken. *E csökkenés a Brexit utáni brit–EU megállapodás mélységével fordított arányban áll.* A csökkenés a hozzáadott érték tekintetében 6%-tól 28%-ig terjedhet. A legnagyobb visszaesés a szolgáltatások és a globális értékláncok tekintetében következhet be. A 4. táblázat tartalmazza az összesített eredményeket. A bemutatott előrejelzéseket átlagos hatásoknak szükséges tekinteni. A kezdetben gyenge válasz nem azt jelenti, hogy a kereskedelem nem változik nagymértékben. A kereskedelmi áramlásoknak a kereskedelmi költségekben megjelenő változásokhoz történő alkalmazkodáshoz időre van szükségük. E változások hatásai – teljes terjedelmükben – hosszabb távon érvényesülnek.

4. táblázat

*Az Egyesült Királyság EU-val folytatott kétoldali kereskedelme eltérő scenáriókban*

	„Norvég” scenárió	„Átlagos preferenciális” scenárió	„Nincs megállapodás” scenárió
Áruk	-12%	-38%	-50%
Szolgáltatások	-16%	-48%	-62%
GDP	-6%	-20%	-28%
Globális értéklánc 1.	-5%	-18%	-26%
Globális értéklánc 2.	-7%	-25%	-34%

*Megjegyzés:*

*Globális értéklánc1: GVC felfelé irányuló kapcsolódás.*

*Globális értéklánc2: GVC lefelé irányuló kapcsolódás.*

*Forrás: Mulabdic et al., 2017*

A 4. táblázat szerint átváltási (trade off) kapcsolat áll fenn a kereskedelmi integráció mélysége és a kereskedelem intenzitása között. A „mély” kereskedelmi megállapodások közvetlenül befolyásolják a kereskedelmi kapcsolatokat.<sup>7</sup> A szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségvállalások a piacra jutást garantálják a résztvevők számára, illetve közvetett módon beruházások, verseny és egyéb „mély” intézkedések révén könnyítik meg a több határt átlépő gazdasági tevékenységeket.

<sup>7</sup> Az utóbbi évek szakirodalmában értékes áttekintést kaphatunk a kereskedelmi integrációk sokirányú, például regionális kereskedelmi hatásairól Pásztor (2013) és Elekes–Halmai (2013) munkáiból.



A fenti átváltás körülhatárolja a jövőbeni politikai választások lehetőségeit. A politikacsinálók választhatnak: „mély” megállapodásban vállalnak egyre szorosabb, a kereskedelmi integrációt elmélyítő kötelezettségeket („lágý” Brexit), vagy gyengébb kötelezettségeket („kemény” Brexit), kevesebb kereskedelemmel. A csekélyebb kötelezettségeket tartalmazó megállapodás az Egyesült Királyság esetében – az empirikus eredmények alapján – erősen negatív hatást gyakorolhat a globális értékláncok keretében megvalósuló kereskedelemre és a szolgáltatáskereskedelemre. Utóbbiak erősebb mértékben alapulnak az EU mélyebb rendezést tartalmazó rendszerén.

A brit–EU jövőbeli kereskedelem alapvető kérdései továbbra is nyitottak. Ezért a fentebb idézett elemzés (Mulabdic–Osnago–Ruta, 2017) sem tartalmazza a következőket: egyrészt a Brexit után az Egyesült Királyság új kereskedelmi megállapodásokat köthet más partnerekkel; másrészt folytatódhat az európai integráció további mélyülése, az „egyre szorosabb unió” kiépülése. E divergens folyamatok nehezen előrejelezhető módon gyakorolhatnak hatást a brit–EU kereskedelem jövőbeli alakulására.

Ugyanakkor a kereskedelmi integráció magas foka valószínűleg a politikai integráció bizonyos formáját is megköveteli (Brou–Ruta, 2008; Campos–Coricelli–Moretti, 2015b). E komplementaritás a gazdasági és politikai integráció között lehet az európai projekt magja (Padoa-Schioppa, 1999). Lehetséges, hogy a legmélyebb kereskedelmi megállapodásokat nehéz az EU keretein kívül fenntartani.

## Következtetések

A Brexit népszavazás a megnövelt bizonytalanság elhúzódó időszakát eredményezi. Annak következménye a kibocsátás alapvonalánál kedvezőtlenebb alakulása.

A Brexitre vonatkozó döntés után az Egyesült Királyságnak ki kell tárgyalnia kilépési feltételeit és új kapcsolatát az EU-val. Egyidejűleg újra kell tárgyalnia a számos további országgal fennálló kereskedelmi megállapodásokat, vagy az általános WTO-szabályokat kell alkalmaznia.

E problémakörök megoldása éveket igényelhet. A bizonytalanság és a kedvezőtlen kilátások hosszú ideig ránehezedhetnek a beruházásokra és a gazdasági várakozásokra. Mindez a kibocsátás csökkenésével jár. A fontos piacokon – minthogy azok alkalmazkodnak az új körülményekhez – megnőhetnek az ingadozások. A kibocsátásra és a jövedelmekre gyakorolt hatás nagyon bizonytalan. Lehetséges limitált scenárió viszonylag zavartalan átmenettel EGT-típusú kereskedelmi megállapodás irányába, rövidebb távú növekedési hatásokkal. Ugyanakkor a kedvezőtlen scenárió recesszióba taszíthatja a brit gazdaságot.

A brit kibocsátást és a jövedelmeket érintő hatások is valószínűleg negatívak és jelentősek lesznek:

- A kutatások egyértelműen hosszú távú veszteségeket mutatnak be. A megnövekedett korlátozások csökkentik a kereskedelmet, a közvetlen külföldi beruházást, a munkakínálat növekedését eredményező migrációt, a beruházást és a termelékenységet. A becsült veszteségek széles sávja az Egyesült Királyság EU-val, illetve a világ többi részével lehetséges jövőbeni gazdasági kapcsolataira vonatkozó feltevézéseket tükrözi.



- Jelentős a bizonytalanság e hatások nagyságrendjében. *A Brexit hatását a különböző becslések az Egyesült Királyság egy főre jutó GDP-je 1–10%-ára teszik.*<sup>8</sup> Az EU többi tagállamának vesztesége ennél nagyságrendileg kisebb. A Brexit hatásai bizonytalan felmérésének két fő tényezője van. Egyrészt az alternatív kutatási stratégiák eltérő kvantitatív eredményeket nyújtanak. Másrészt a lehetséges veszteség attól függ: milyen feltételekkel kereskedik az Egyesült Királyság az Európai Unióval a Brexit után. A dezintegráció, s az annak során csökkenő kereskedelem valószínűleg jóval többbe kerül az Egyesült Királyság gazdaságának, mint az EU közös költségvetésébe történő mérsékeltebb befizetés. A brit és az európai gazdaság számára egyaránt a további belső piaci részvétel lenne a legjobb választás. Ha az Egyesült Királyság elhagyja a belső piacot, a Brexit költségeinek minimalizálása tekintetében meghatározó a nem vámjellegű korlátok alacsony szinten tartása és a piaci hozzáférés biztosítása a szolgáltatások tekintetében.
- A GDP 1%-a feletti kibocsátási veszteség nettó fiskális veszteséget eredményez az Egyesült Királyság számára. Az alacsonyabb kibocsátás eredményeként csökkenő bevétel eltünteti a közös költségvetésbe fizetett nettó hozzájárulást (a GDP kb. egyharmada) megtakarításának a hatását.
- Távoli és kétséges lehetőség a termelékenység növelése a szabályozások leépítése révén. Számos EU-szabályozást valószínűleg hasonló nemzeti szabályozással kell helyettesíteni. Továbbá a brit vállalkozások számára leginkább terhes szabályozások valójában hazai eredetűek (például az épületek tervezése területén).

A tovagyrúzéseket nagyrészt EU-tagállamok fogják érzékelni. A leginkább érintettek tekinthető Írország, Ciprus, Málta, Hollandia és Belgium. Ám az EU-kiadások nettó recipiensei – nagyrészt a legutóbb csatlakozott államok – is érintettek, hacsak nem növelik meg a közös költségvetésbe teljesítendő befizetéseket a brit kilépés ellensúlyozására.

A vizsgált három fő területen (kereskedelem, FDI, pénzügyi ágazat) az Egyesült Királyság jelentős előnyökre tett szert az EU-tagsága során, így a Brexit valószínűleg jelentős veszteségeket hozhat. (Ottaviano et al., 2014) E veszteségek a vártnál még nagyobbak is lehetnek, ha az iparágon belüli kereskedelem, az FDI és a pénzügyi integráció következményeit is figyelembe vesszük. (Campos–Corricelli, 2016) E kölcsönhatások nagyok a kereskedelem és az FDI között (mivel az iparágon belüli kereskedelem gyakran magában foglalja az FDI-t), a pénzügyi integráció és az iparágon belüli kereskedelem között (mivel az iparágon belüli kereskedelem hitelintenzív, Gianetti et al., 2011), valamint a pénzügyi integráció és az FDI között (mivel az FDI az Egyesült Királyságban pénzügyi szolgáltatásokban koncentrálódik).

További kutatásra van szükség e témakörök még inkább mély és sokoldalú feltárása érdekében. A jelenlegi (nagyrészt kizárólagos) „brit export az EU-ba és import az EU-ból” megközelítés jelentős mértékben alulbecsülheti a Brexit valódi potenciális költségeit.

<sup>8</sup> A külföldi közvetlen beruházás és a migráció dinamikus hatásait is számba véve a csökkenő kereskedelem, illetve a csökkenő brit hozzájárulás a közös költségvetéshez az egy főre jutó GDP 1,3–1,6% közötti csökkenését mutatja. Ha a Brexit hosszú távú termelékenységi hatásait is figyelembe vesszük, az egy főre jutó jövedelem 6,3–9,5% között csökkenhet. Csak igen nagy egyéb – például szabályozási – előnyök ellensúlyozhatnák ezeket a hatásokat. Utóbbiak az eddigi elemzések szerint nem bizonyultak megalapozhatónak.





A következő években a Brexit valószínűleg sok kutatási lehetőséget kínál. Lehetőség nyílna a kereskedelmi akadályok növekedési hatásainak a vizsgálatára. Lehetőségessé válik – még ha ez nem is ad okot öröme – a kereskedelmi deliberalizáció hatásainak, alkalmazkodási mechanizmusainak, a különböző nem vámjellegű akadályok relatív fontosságának a tanulmányozására. A további vizsgálatok egyik központi kérdése lehet: hogyan hatnak egymásra a kereskedelem, a külföldi közvetlen beruházások és a migráció.

A Brexit különösen szigorú hatást gyakorolhat az Egyesült Királyság *pénzügyi szektorára*, s annak révén a kereskedelemre és az FDI-ra. Erősödő törekvés mutatkozik az Egyesült Királyság, mint az eurótranzakciók fő pénzügyi központja szerepének mérséklésére. A Brexit nyomán nagymértékben visszaeshet az Egyesült Királyság e döntésekre gyakorolt befolyása.

Nagy-Britannia kilépése a korábban gondoltnál is összetettebb folyamat lehet, rengeteg bizonytalansági tényezővel. A népszavazás után a szigetországnak *jelentős sokkal, s strukturális bizonytalanságokkal* kell szembenéznie, beleértve az alacsonyabb növekedési kilátásokat, illetve a növekvő recessziós félelmeket. A különféle előzetes közgazdasági hatáselemzések egyaránt súlyos negatív hatásokat tártak fel. (OECD, 2016; IMF, 2016) Ahogy a *Financial Times* írja: „Ritkán van olyan egyetértés a közgazdászok között, mint ami azt a kárt illeti, amelyet a Brexit okoz a brit gazdaságnak.” (Giles, 2016) A Nemzetközi Valutaalap (IMF) szerint Nagy-Britannia recesszióba süllyedhet, s nincs gazdasági előnye az EU elhagyásának. A Brexit következtében előálló tartós növekedési veszteség az OECD szerint „Brexit adóval” terheli a brit háztartásokat.<sup>9</sup>

Gazdasági szempontból döntő kérdés: a puha vagy kemény Brexit forgatókönyve érvényesül-e Nagy-Britannia esetében. A legsúlyosabb változat az EU-tagállamokkal átfogó, s valamennyi lényeges kérdést kimerítően szabályozó megállapodás nélküli (no deal) kilépés volna. A Brexit gazdasági vonatkozásairól határozottan kijelenthető: a kilépés mellett kampányt folytató politikusok lelkiismeretlenül félrevezették a brit szavazókat. Egyfajta ördögi kör alakult ki: a populista politika felelőtlen, s nagyrészt hamis állításokon alapuló indulati offenzívája a népszavazáson a Brexit többségét hozta, de az ország páratlan megosztottságát eredményezve. A brit politikai elit azóta is keresi a legkisebb fájdalommal és áldozattal járó megoldást. Kezdi felismerni a Brexit sivár gazdasági kilátásait, azonban nem lát lehetőséget annak elkerülésére. A leglátványosabb, Nagy-Britannia számára is a legkedvezőbb gazdasági forgatókönyv az EGT-tagokhoz hasonló státus elérése lenne. (Ebben az esetben volna reál-gazdasági értelemben a változás a leginkább mérsékelt.) A jelenlegi politikai hangulatban Nagy-Britanniában sokak számára hazaárulásnak tűnne a négy alapszabadság, vagy a kohéziós transzferek fenntartása az EU irányában. Ezért aztán – s ez is az ördögi kör része – jóval nagyobb az esélye az EU és Nagy-Britannia számára egyaránt hátrányosabb konstrukciónak. Az előzetes hatásvizsgálatok szerint nem zéró végösszegű játékról van szó. Minden érintett fél veszteségét hozza a brit kilépés.

Ugyanakkor a bizonytalanságból eredő negatív politikai, gazdasági és társadalmi hatások már a népszavazás óta érvényesülnek az Egyesült Királyságban, a tagállamokban, és a közös európai intézményrendszerben is.

<sup>9</sup> Angel Guria, az OECD főtitikára szerint „Európa elhagyása a jövő generációra vet ki »Brexit adót«.” Lásd: [www.oecd.org/economy/oecd-study-finds-britons-will-be-paying-a-heavy-brexite-tax-for-many-years-if-uk-leaves-eu.htm](http://www.oecd.org/economy/oecd-study-finds-britons-will-be-paying-a-heavy-brexite-tax-for-many-years-if-uk-leaves-eu.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.) A szimuláció törzsváltozata szerint a Brexit 2030-ban háztartásonként 3200 GBP, a kedvezőtlenebb szcenárió szerint háztartásonként évi 5000 GBP veszteséget okozhat Nagy-Britanniában.



## Felhasznált irodalom

- AICHELE, Rahel – FELBERMAYR, Gabriel (2015): *Costs and Benefits of a United Kingdom Exit from the European Union*. Bertelsmann Stiftung.
- ANDERSON, John E. (2011): The gravity model. *Annual Review of Economics*, Vol. 3, No. 1. 133–160.
- BADINGER, Harald (2005): Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States. *Review of World Economics*, Vol. 141, No. 1. 50–78.
- BAIER, Scott L. – BERGSTRAND, Jeffrey H. – EGGER, Peter – MCLAUGHLIN, Patrick A. (2008): Do Economic Integration Agreements Actually Work? Issues in Understanding the Causes and Consequences of the Growth of Regionalism”. *World Economy*, Vol. 31, No. 4. 461–497.
- BAIER, Scott L. – BERGSTRAND, Jeffrey H. (2007): Do Free Trade Agreements Actually Increase Members’ International Trade? *Journal of International Economics*, Vol. 71, No. 1. 72–95.
- BLOOM, Nicholas – DRACA, Mirko – VAN REENEN, John (2011): Trade induced technical change? The impact of Chinese imports on innovation, IT and productivity. *NBER Working Paper*, No. 16717.
- BLOOM, Nicholas – ROMER, Paul M. – TERRY, Stephen – VAN REENEN, John (2014): [A Trapped Factors Model of Innovation](#). *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, No. 1261.
- BÓKA János – HALMAI Péter – KOLLER Boglárka (2016): Válás „angolosan”: A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 58–79.
- BREINLICH, Holger – DHINGRA, Swati – OTTAVIANO, Gianmarco (2016): How have the EU’s trade agreements impacted consumers? *CEP Discussion Paper*, No. 1417.
- BROU, Daniel – RUTA, Michele (2011): Economic Integration, Political Integration, or Both? *Journal of the European Economic Association*, Vol. 9, No. 6. 1143–1167.
- BRUNO, Randolph – CAMPOS, Nauro – ESTRIN, Saul – TIAN, Meng (2016): Gravitating towards Europe: An Econometric Analysis of the FDI Effects of EU Membership. *CEP Technical Paper, Brexit Analysis*, No. 3. London.
- BUSCH, Berthold – MATTHES, Jürgen (2016): Brexit – The Economic Impact, A Meta-Analyses. *IW-Report*, Vol. 10. [www.iwkoeln.de/en/studies/iw-reports/beitrag/berthold-busch-juergen-matthes-brexite-the-economic-impact-277405.html](http://www.iwkoeln.de/en/studies/iw-reports/beitrag/berthold-busch-juergen-matthes-brexite-the-economic-impact-277405.html) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- BUSTOS, Paula (2011): Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms. *American Economic Review*, Vol. 101, No. 1. 304–340.
- CAMPOS, Nauro F. – CORICELLI, Fabrizio – MORETTI, Luigi (2014) Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method. *CEPR Discussion Paper*, No. 9968.
- CAMPOS, Nauro F. – CORICELLI, Fabrizio – MORETTI, Luigi (2015b) European Integration: Benefits of deep versus shallow integration. <https://voxeu.org/article/european-integration-benefits-deep-versus-shallow-integration> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)



- CAMPOS, Nauro F. – CORICELLI, Fabrizio (2015a): Some unpleasant Brexit econometrics. <https://voxeu.org/article/some-unpleasant-brexiteconometrics> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- CBI – Confederation of British Industries (2013): *Our Global Future, The Business Vision for a Reformed EU*. [www.cbi.org.uk/media/2451423/our\\_global\\_future.pdf](http://www.cbi.org.uk/media/2451423/our_global_future.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- CEBR – Centre for Economic and Business Research (2015): *The Impact of the UK Being in the Single Market*. Report for Britain Stronger in Europe. <http://www.cebr.com/reports/britain-stronger-in-europe/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- COSTINOT, Arnaud – RODRIGUEZ-CLARE, Andrés (2013): Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization. *CEPR Discussion Paper*, No. 9398.
- CRAFTS, Nicholas (2012): British Relative Economic Decline Revisited: the Role of Competition, *Explorations in Economic History*, Vol. 49. 17–29.
- CRAFTS, Nicholas (2015): *West European Economic Integration since 1950: Implications for Trade and Income*. University of Warwick.
- CRAFTS, Nicholas (2016): The Growth Effects of EU Membership for the UK: a Review of the Evidence. University of Warwick. *CAGE Working Paper*, No. 280.
- CRESPO CUARESMA, Jesus – RITZBERGER-GRÜNWARD, Doris – SILGONER, Maria A. (2008): Growth, Convergence and EU Membership. *Applied Economics*, Vol. 40, No. 5. 643–656.
- DHINGRA, Swati – HUANG, Hanwei – OTTAVIANO, Gianmarco – PESSOA, Joao Paulo – SAMPSON, Thomas – VAN REENEN, John (2017): The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects. *CEP Discussion Paper*, No. 1478.
- DHINGRA, Swati – OTTAVIANO, Gianmarco – SAMPSON, Thomas – VAN REENEN, John (2016a): *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*. London School of Economics and Political Science (LSE), Centre for Economic Performance Brexit Analysis 02.
- DHINGRA, Swati – OTTAVIANO, Gianmarco – SAMPSON, Thomas – VAN REENEN, John (2016b): *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*. London School of Economics and Political Science (LSE), Centre for Economic Performance.
- DJANKOV, Swati (2017) The City of London After Brexit. *Peterson Institute for International Economics Policy Brief*, Vol. 17, No. 9.
- EATON, Jonathan – KORTUM, Samuel (2002): Technology, Geography, and Trade. *Econometrica*, Vol. 70, No. 5. 1741–1779.
- EGGER, Peter – LARCH, Mario – STAUB, Kevin E. – WINKELMANN, Rainer (2011): The Trade Effects of Endogenous Preferential Trade Agreements. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 3, No. 3. 113–143.
- ELEKES Andrea – HALMAI Péter (2013): Az új tagállamok növekedési modellje. *Külgazdaság*, 57. évf. 7–8. sz. 32–66.
- EMMERSON, Carl – JOHNSON, Paul – MITCHELL, Ian – PHILLIPS, David (2016): Brexit and the UK's public finances. *Institute for Fiscal Studies Report*, 116.
- FEYRER, James (2009): Trade and Income Exploiting Time Series in Geography. *NBER Working Paper*, No.14910.
- GIANETTI, Mariassunta – BURKART, Mike – ELLIGSEN, Tore (2011): What you sell is what you lend? Explaining trade credit contracts. *Review of Financial Studies*, Vol. 24, No. 4. 1261–1298.



- GILES, Chris (2016): *Brexit in seven charts – the economic impact. How growth, trade, migration will be affected by a split with the EU.* <https://next.ft.com/content/0260242c-370b-11e6-9a05-82a9b15a8ee7> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- HM Treasury (2013): *European Union Finances 2013.* 19th November.
- LANE, Philip – MILESI-FERRETTI, Gian (2007): The external wealth of nations mark II. *Journal of International Economics*, Vol. 73. 223–250.
- MELITZ, Marc J. (2003): The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, Vol. 71, No. 6. 1695–1725.
- MULABDIC, Alen – OSNAGO, Alberto – RUTA, Michele (2017): Deep Integration and UK–EU Trade Relations. *Policy Research Working Paper*, No. 7947.
- Office for National Statistics (2016a): *UK Balance of Payments, the Pink Book: 2016.*
- Office for National Statistics (2016b): *UK National Accounts, the Blue Book: 2016.*
- Office of National Statistics (2016c): *Inward foreign direct investment (FDI) involving UK companies.* [www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/business/businessinnovation/datasets/foreigndirectinvestmentinvolvingukcompanies2013inwardtables](http://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/business/businessinnovation/datasets/foreigndirectinvestmentinvolvingukcompanies2013inwardtables) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- OTTAVIANO, Gianmarco – PESSOA, Joao Paulo – SAMPSON, Thomas – VAN REENEN, John (2014a): The Costs and Benefits of Leaving the EU. *CFS Working Paper*, 472.
- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso (1999): *Reflections on the Globalisation and Europeanisation of the Economy.* University of Göttingen.
- PÁSZTOR Szabolcs (2013): A regionális integrációk hatása a határ menti területek fejlődésére. Az amerikai–mexikói és a német–lengyel példa. *Tér és Társadalom*, 27. évf. 3. sz. 57–74.
- PORTES, Jonathan – FORTE, Guiseppe (2017): The Economic Impact of Brexit-induced Reductions in Migration. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 33, No. 1. 31–44.
- RAMONDO, Natalia – RODRÍGUEZ-CLARE, Andrés – TINTELNOT, Felix (2015). Multinational production: Data and stylized facts. *American Economic Review*, Vol. 105, No. 5. 530–536.
- SAMPSON, Thomas (2016): Dynamic Selection: An Idea Flows Theory of Entry, Trade and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131, No. 1. 315–380.
- SAMPSON, Thomas (2017): Brexit: The Economics of International Disintegration. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 4. 163–184.
- SAPIR, André (2011): European integration at the crossroads: A review essay on the 50th anniversary of Bela Balassa's Theory of Economic Integration. *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4. 1200–1229.
- VAN REENEN, John (2016): Brexit's Long-Run Effects on the U.K. Economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall.
- WYMAN, Oliver (2016): *The Impact of the UK's Exit from the EU on the UK-based Financial Services Sector.* Marsh&McLennan. [www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/global/en/2016/oct/Brexit\\_POV.PDF](http://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/global/en/2016/oct/Brexit_POV.PDF) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)



Tóth Tibor

# Az európai szociális modell változásai és perspektívái

## The Changes and Perspectives of the European Social Model

*Az EU működésében fontos szerepet tölt be a gyűjtőfogalomként értelmezett európai szociális modell, illetve az alapját képező foglalkoztatás- és szociálpolitika. A tanulmány kiindulópontja szerint a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból való kilábalással egy időben elindult strukturális, technológiai és munkaerőpiaci folyamatok kibontakozása szükségessé teszi a „szociális Európa” koncepciójának fenntartását és egyben újragondolását. A tanulmány a témában megjelent releváns szakirodalom és elsődleges szakanyagok, hivatalos dokumentumok elemzésére támaszkodik. Következtetése szerint az európai szociális modell alakulása és értékeinek megőrzése szorosan összekapcsolódik az európai integráció fejlődését meghatározó tényezőkkel. Az elemzésnek külön aktualitást ad az EU jövőjével kapcsolatos elképzelések alakulása, valamint 2018 májusára várható a 2020 utáni többéves pénzügyi keret első változatának megjelenése, ami jelentős mértékben meghatározza az uniós szociálpolitika, átfogóbban pedig az európai szociális modell szerepét és hatóerejét.*

**Kulcsszavak:** európai szociális modell, szociálpolitika, Európai Szociális Alap, szociális pillér

*The European Social Model defined as a collective notion — or the social and employment policy which gives its fundament — plays an important part in the functioning of the European Union. According to the hypothesis of the study, the technological, structural and labour-market processes starting with the financial and economic resurrection from the collapse in 2008 call for urgent need of the rethinking and also the maintainance of the concept of ‘Social Europe’. The study is based on the analysis of relevant works and policy papers as well as that of official documents. It concludes that the creation and contents of the social model is strongly connected to the issues*

*defining the development of the European integration and the preservation of its values. The analysis is given a special focus by the recent concepts of the future of the EU and the publication of the first draft of the multiannual financial framework after 2020 expected to come out in May 2018. It defines and declares the social policy in the EU and more widely it provides the role and influence of the European social model.*

**Keywords:** European Social Model, social policy, European Social Fund, social pillar

## Bevezetés

Az EU szerepének és működésének megítélésében meghatározó szerepet tölt be a gyűjtőfogalomként értelmezhető európai szociális modell, a „szociális Európa”, a szociális dimenzió, a foglalkoztatás- és szociálpolitika, valamint az Európai Szociális Alap támogatásai. A fogalmak egymással nem felcserélhetők, ami az egyes tudományterületek megközelítéseiben is visszatükröződik. Az unióval foglalkozó politikatudományi, jogi és közgazdasági elemzésekben viszonylag kevés figyelem hárul a szociális dimenzióra, míg a szociálpolitika kutatói – még ha nem is értenek egyet feltétlenül a részletekben, és abban, hogy az EU milyen mértékben gyakorol hatást a tagállamok belpolitikájára – alapvető fontosságúnak értékelik azt (Stubbs–Zrinšček, 2010; Dhéret–Fransen, 2017; Vandenbroucke–Barnard–De Baere, 2017).

Az európai szociális modell megítélése körüli bizonytalanság az uniós intézmények, szakértői csoportok, állásfoglalások közötti vitákban is visszatükröződik. Összességében kijelenthető, hogy míg az EU politikai és gazdasági dimenzióját folyamatos reflektorfény övezi, az európai polgárok életviszonyait, foglalkoztatását és mobilitását kifejező szociális dimenzió súlya és megítélése időről időre változik.

Az európai (azaz uniós szintű) szociális modell fejlődésének első korszaka három részre osztható. Az elsőt a piaci integráció mindenhatóságának optimizmusa jellemezte a Római Szerződéstől (1957) az Egységes Európai Okmány (1986) elfogadásáig. A következő szakasz középpontjában a Maastrichti Szerződés (1992) áll, amely a „szociális ethoszt” testesítette meg, a gazdasági mellett a szociális kohézió bevezetésével. A harmadik korszakot az Amszterdami Szerződés (1997), a Nizzai Szerződés (2000), valamint a Lisszaboni Stratégia (2000) határozta meg, ami egyrészt az aktív foglalkoztatáspolitikát, a tagállami szintű politikák támogatását és koordinálását, másrészt átfogóan az EU globális versenyképességének erősítését helyezte előtérbe (Jakab, 2007; Kőrösi, 2012). Ez a felosztás az európai szociális modell időben változó politikai funkcióihoz kapcsolódott: piacépítés, demokratikus legitimáció, versenyképesség és kohézió. Ezek a stratégiai szempontok nem zárják ki egymást, de egyik vagy másik mindig meghatározó szerepet töltött be egy adott periódusban.

A jelen tanulmány kiindulópontja szerint a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság megmutatta az európai szociális modell működési mechanizmusainak gyengeségét, ugyanakkor a válságból való kilábalással egy időben elindult – már a negyedik ipari forradalomhoz kapcsolódó – strukturális, technológiai és munkaerőpiaci folyamatok kibontakozása a modell új korszakát vetíti elő, ami szükségessé teszi a gazdasági



és szociális kohézióra épülő „szociális Európa” koncepciójának megtartását és újragondolását. A 2017-ben meghirdetett Európai Jogok Szociális Pillére rögzítette, mit tekint az európai szociális modell fontos elemeinek, a hozzá kapcsolódó vitaanyag pedig élére állította a kérdést, hogy a szociális dimenzió csak a szabad munkavállaláshoz, vagy kibővített formában, de csak az eurózónához, netán az egész Európai Unió szociális dimenziójának elmélyítéséhez kapcsolódjon. A különböző opciók szorosan kapcsolódnak az EU tervezett reformjaihoz és a 2020 utáni kohéziós politika előkészítéséhez, amelyek jelenleg ismert forgatókönyvei egyaránt magukban hordozzák az uniós szociálpolitika súlyának és eszközeinek bővülését vagy csökkenését.

A tanulmány mindezek alapján az átfogó értelemben vett európai szociális modell jelentésének és jelentőségének változását kívánja feltérképezni. Az elemzés első része áttekinti a modell tartalmi elemeit és fejlődésének főbb szakaszait. Ezt követően a Lisszaboni Stratégia lehetőségeit és korlátait, valamint a 2008-as globális gazdasági és pénzügyi válság „újratervezést” indító hatásait taglalja. Az alfejezet keretében kerül sor a válság szociális hatásainak és a válságkezelés eszközeinek bemutatására, különös tekintettel az Európa 2020 stratégia új, indikatív célkitűzéseire és az Európai Szociális Alap forrásainak rugalmas felhasználására, továbbá a levonható tanulságoknak a 2014–2020 közötti programidőszakba történő becsatornázására.

A tanulmány harmadik része az Európai Bizottság által aktualizált és részben újraértelmezett európai szociális dimenzió perspektíváit vizsgálja. Elsősorban arra keres választ, hogy az Európai Szociális Pillér milyen hatást gyakorolhat a szociálpolitika uniós szintű és tagállami működésére. A tanulmánynak külön aktualitást ad, hogy 2018 májusára várható a 2020 utáni többéves pénzügyi keret első változatának megjelenése, ami jelentős mértékben meghatározza a szociális dimenzió, átfogóbban pedig az európai szociális modell szerepét és hatóerejét.

## **Az európai szociális modell kialakulása és tartalmi elemei**

Az európai szociális modell az elmúlt évtizedek uniós dokumentumainak mind gyakrabban megjelenő, az 1980-as évek közepétől alapvető fontosságúvá váló kifejezése annak ellenére, hogy nincs „felülről vezérelt”, Brüsszelben kialakított modell, amit az is mutat, hogy még az európai szociális modell és a szintén gyakran használt szociális dimenzió elnevezés között is nehéz különbséget tenni (Marján–Nagy, 2006:69).<sup>1</sup> A terminológia egyrészt magában foglalja az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) belül működő jóléti rendszerek modelljeit (skandináv, angolszász, kooperatív, mediterrán), másrészt jelzi a más kultúráktól, politikai rendszerektől való megkülönböztetés igényét. Kétségtelen, jelenleg komplex rendszereknek csak a nemzeti szociális politikák tekinthetők, velük kapcsolatban mindenképpen indokolt „szociális modellről” beszélni. Az EU szintjén nincs normatív jelentése, de működése és fejlődése a tagállami konvergencia irányába mutat.

<sup>1</sup> A tanulmányban az európai szociális modell kifejezést alkalmazzuk, de hitelesnek fogadjuk el más elnevezéseket is, például az Európai Szociális Integráció.



Az európai szociális modell mindezek alapján olyan átfogó keretnek tekinthető, amely a jóléti állam filozófiájára épül, alapja a társadalmi kohézió, az egyidejűleg érvényesülő verseny és szolidaritás, az állam tevőleges szerepe a jóléti célok megvalósításában, fejlett szociális védelmi rendszerek működtetése, valamint az intézményesített érdekegyeztetés (Marján–Nagy, 2006:70). Az EU összefüggésében a szociális és munkaerőpiaci politikák gyakorlati megvalósítását jelenti. Olyan tevékenységek összefoglaló elnevezése, amelyek fő célja a gazdaság folyamatos fejlődésének biztosítása és a társadalmi konfliktusok enyhítése. Ez a célkitűzés a szociális kohézió fogalmának a Maastrichti Szerződésbe történő beemelése révén az EU hivatalosan deklarált célkitűzései közé emelkedett. A szociális modell azonban nemcsak a szűkebb értelemben vett szociális szféra kérdéseit fogja át, hanem más, jelentősebb területekre is kiterjed (egységes piac, költségvetés, külkapcsolatok), abból a felismerésből kiindulva, hogy a gazdasági integráció előrehaladása elképzelhetetlen a szociálpolitika egyes területeinek bekapcsolása nélkül. Az európai szociális modell tehát sokrétű fogalom, amelynek nincs egységes definíciója, legfeljebb az alapelvekben mutatkozik egyetértés. Az állam aktív jelenlétének fontosságát – kiváltképp 2008 óta – kevesen vitatják, ugyanakkor eltérő álláspontok alakultak ki annak mértékében, a közvetlen és közvetett eszközök arányában és eszközeiben. Így alakul ki egy olyan ellentmondás, hogy miközben az EU valamennyi jóléti rendszere hasonló kihívásokkal néz szembe (globalizáció, migráció, klímaváltozás, energiabiztonság, előregedő társadalom), a tagállamok nemzeti tradícióik és gyakorlatuk alapján gyakran eltérő válaszokat adnak ugyanarra a problémára.

A szociális dimenzió korábban említett, összetett mivolta arra az Európai Közösség létrehozásának időszakában elterjedt felfogásra vezethető vissza, miszerint a szociálpolitika csupán eszköz a gazdasági integráció létrehozásában, ezért azt nem szükséges közösségi szintű politikaként megjeleníteni. Ugyanakkor az is elvárásként fogalmazódott meg, hogy a gazdasági integráció se veszélyeztesse a tagállamok saját jóléti rendszereit, sőt lehetőség szerint erősítse azokat.

Erre az EU három eszközt alakított ki: a jogalkotást, a szakpolitikai koordinációt, valamint a költségvetési (támogatási) eszközöket. Utóbbiak az EU regionális (utóbb kohéziós) politikájának keretében jelentős részt vállalnak a gazdasági és szociális kohézió célkitűzéseit valóra váltó „szociális Európa” megvalósításában.

Az integráció előrehaladásának következő szakaszát az 1980-as évek felében az egységes belső piac kialakítása jelentette. Figyelembe kell azonban venni, hogy ennek feltételrendszerét még a „kilencek Európájára” dolgozták ki, amikor a tagállamok, illetve azok térségei között mutatkozó fejlettségi különbségek még kezelhetőnek tüntek. A keleti kibővülésekkel azonban a helyzet gyökeresen megváltozott, de a kereteket nem alakították át. A szabad munkaerőmozgás fenntartása jó döntésnek bizonyult, de az új helyzethez a fejlesztési, foglalkoztatási és szociális politikákat és azok harmonizációját és koordinációját, mind az EU, mind a nemzeti szinteken hozzá kellett volna igazítani, ami azonban nem történt meg. Ezt az is mutatja, hogy a közösségi szociálpolitika napjainkban már területek sokaságát fedi le, ugyanakkor hatóköre szűkebb a nemzeti szintű szakpolitikáknál. A „közösségi szociális jog” elsősorban a munka világával kapcsolatos kérdések szabályozásában és annak révén játszik szerepet a szociális dimenzió erősítésében, de nem érinti a munkabérrel és általában véve redistribúción alapuló szociális ellátórendszerrel kapcsolatos kérdéseket.





Az uniós és a tagállami szociálpolitika közötti különbség azonban nemcsak a hatáskörökben, hanem a célokban és azok értelmezésében is megnyilvánul. A tagállami szociálpolitikák célja a szociális ellátórendszer redisztribúciós mechanizmusain keresztül a jóléti állam működtetése, ugyanakkor a közösségi szintű szociálpolitika középpontjában a koordináció áll, amelynek céljai időről időre, a Közösség, majd az EU stratégiái és perspektívái mentén változnak. (Vandenbroucke, 2016:494, Baute et al., 2017:5)

Első lépésként a tagállamok 1989 decemberében Strasbourghban – az Egyesült Királyság kivételével – elfogadták a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Szociális Chartát, amely a szociálpolitikák szélesebb körű koordinációját tűzte ki célul. (Horváth 2005:466) Ezt követően a Maastrichti Szerződéshez a tizenegy tagállam egy jegyzőkönyvet – a Szociálpolitikai Megállapodást – csatolt, amely felhatalmazást adott arra, hogy kötelező erejű jogszabályokat fogadjanak el a szociálpolitika területén (Vertetics, 2012:52). Az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződésbe a tagállamok – tekintettel az egyre nyomasztóbb méreteket öltő, átlagban 10%-ot is meghaladó munkanélküliségre – a többi szociálpolitikai kérdéstől elkülönítve, új címként beemelték a foglalkoztatáspolitikát témakörét.<sup>2</sup> Ennek alapján 1997 novemberében az Európai Tanács a luxembourgi foglalkoztatási csúcstalálkozón útnak indította az Európai Foglalkoztatási Stratégiát.

A munkaerőpiac és a szociális környezet jelentős mértékben felértékelődött a globális versenyképesség kontextusában. Ezt az is mutatja, hogy a 2000 márciusában meghirdetett Lisszaboni Stratégia központi elemét az egyre inkább egységesen kezelt foglalkoztatás- és szociálpolitika alkotta. Mindezt a tagállamok úgy kívánták elérni, hogy az európai szociális modell értékeit (leegyszerűsítve: az európai jóléti állam vívmányait) megőrizzék, és a versenyképességet ne azok hátrányára növeljék. (Körösi, 2012:1) A foglalkoztatási helyzet javítása és az európai szociális modell megőrzése érdekében a 2000. decemberi nizzai csúcson a tagállamok elfogadták a foglalkoztatás- és szociálpolitika kereteit több évre meghatározó, Európai Szociális Napirendet.

A folyamat során jelentkező legnagyobb dilemmát az jelentette – aminek az aktualitása napjainkban is változatlan –, hogy a második világháború után kialakult európai jóléti modell mennyiben segíti vagy akadályozza az EU globális versenyképességét. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az EU sokáig nem tervezte a szociális ügyek közösségi szintre emelését, nem volt, és ma sem cél az egységes szociálpolitika megteremtése. A foglalkoztatás- és szociálpolitika olyan közösségi politikaként működik, amelyben a közösségi tevékenység kiegészíti a tagállamok saját politikáit. A tagállamok pusztán kötelezettséget vállaltak arra, hogy a stratégiáikat az átfogóbb gazdaságpolitikai céloknak megfelelően koordinálják. A szociális célra felhasználható források mennyisége azonban korlátozott, még a kohéziós politika körébe tartozó Európai Szociális Alap forrásai is csak korlátozott körben, meghatározott célok és jogosultsági kritériumok alapján vehetők igénybe. (Marján-Nagy, 2006:70)

Ezek a folyamatok az európai szociális modell értelmezési kereteinek további bővítését és egyben dilemmáját vetítik elő. A vélemények egyik csoportja szerint az uniós

<sup>2</sup> Az Amszterdami Szerződés a Szociális Megállapodás rendelkezéseit kiterjesztette és beemelte a Szerződésbe. Ezzel a szociálpolitikai rendelkezések teljes egészében a közösségi joganyag részévé váltak.



szintű szociális modell mélyítésére lenne szükség, ami erősítené az európai polgárok szociális védelmét és biztonságát, ezen keresztül pedig növelné az EU támogatottságát és legitimitását. Jó példa erre az euróválság, amely leginkább mint adósságválság jelenik meg. Az utóbbi különösen a kevésbé fejlett országokat sújtja, amiből a keleti országok csak kedvező kiinduló helyzetük miatt maradtak ki, bár adóssághelyzetük relatíve erőteljesen romlott. Az euró fő haszonélvezői a nagyvállalatok, míg a válságkezelő, megszorító intézkedéseket leginkább a szociálisan sebezhető rétegekre (például nyugdíjasokra) hárítják.

Mások viszont határozottan elutasítják a közösségi hatáskörök további kiterjesztését, mivel attól tartanak, hogy az EU egységes fellépése a szociális szférában veszélyeztetné a tagállami szintű jóléti rendszerek és szociális sztenderdek jelenlegi szintjét és vívmányait.

Mivel a „szociális Európa” és a szociális dimenzió kérdése, valamint az EU szerepvállalásának mértéke évtizedek óta viták keresztjében áll, érdemes megvizsgálni az európai szociális modell fejlődésének legújabb hatótényezőit.

## Hatótényezők az ezredforduló után: Lisszaboni Stratégia, válság és válságkezelés

### A Lisszaboni Stratégia első évtizede

A 2000 márciusában elfogadott Lisszaboni Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) jelentős változást hozott az EU stratégiai célkitűzéseiben azzal, hogy összekapcsolta a növekedést, a foglalkoztatást és a szociális védelmet azzal a céllal, hogy „modernizálja az európai szociális modellt, az emberekbe való befektetéssel és a társadalmi kizáródással (*social exclusion*) szembeni fellépéssel”. (European Council, 2000:1) A Stratégia meglehetősen széles horizontot fog át, egyaránt kiolvasható belőle a nagy ívű, az EU globális versenyképességét és vezető szerepét megalapozó vízió, az egyes szakpolitikák (gazdasági, szociális, környezetvédelmi) integrált megközelítésére épülő keretprogram, a hagyományos irányítási, döntéshozatali módszerekkel szemben alternatívát nyitó, új kormányzási mód, a válságkezelés stratégiája, valamint az EU globális szerepvállalásának akcióprogramjai. A megközelítések gazdag tárházát azonban mindvégig keretbe foglalja a stratégiai vízió és a pragmatizmus, illetve a folytonosság és az újraértelmezés kettőssége, a versenyképesség és a szolidaritás, illetve a „globális Európa” és a „szociális Európa” célkitűzések egyidejű megvalósításának dilemmái.

A stratégiai célok közötti ellentmondásokat tovább mélyítette, hogy az EU egyre növekvő értékben vállalt fel tagállami hatáskörben lévő feladatokat (foglalkoztatás, munkaerőpiaci reform, társadalmi felzárkóztatás, szociális biztonság), ugyanakkor a jogi szabályozás csupán „puha” kereteket hagyott a célkitűzések megvalósítására a nyitott koordináció (*open method of coordination, OMC*) formájában.<sup>3</sup> Ezzel szemben

<sup>3</sup> Az OMC-t a tagállamok önkéntes részvételével és a „puha jog” eszközeivel történő új kormányzási mód-ként vezették be, először a foglalkoztatásban, majd utána más szakpolitikáknak is lett saját „OMC”-je.



a gazdasági, versenyképességi dimenzióban a közösségi jog érvényesült, így a korábban említett kettősség itt is tetten érhető: a Stratégia a „kemény” és a „puha” jog kombinációja révén valósult meg.

A Stratégia első (2000–2005) szakaszának értékelését összefoglaló Kok-jelentés tulajdonképpen beismerte, hogy a kitűzött, túlságosan is ambiciózus, sokrétű célok, az egymással helyenként ellentétes prioritások nem teljesíthetők. A tagállamok nem érzik igazán maguknak a Stratégiát, nem alakult ki bennük megfelelő „tulajdonosi tudat” (*ownership*), ezért alacsony fokú a közösségi és a nemzeti szint közötti koordináció. A jelentés azt is kiemelte, hogy a Stratégia végrehajtása során nem vették figyelembe az érintett szakpolitikák területi hatásait, nem fordítottak figyelmet a régiók és városok szerepvállalásában rejlő lehetőségek kihasználására. (Report, 2004)

A Kok-jelentés által megfogalmazott kritikákat figyelembe véve 2005 márciusában az Európai Tanács „újraindította” a Stratégiát, amivel egy új, hároméves szakasz (2005–2008) vette kezdetét. Az új szakaszban a versenyképességi célkitűzések és szempontok jól érzékelhetően a „szociális Európa” koncepciója fölé kerekedtek. A prioritások száma (*growth and jobs*), a szélesebb értelemben vett gazdaságpolitikai célok megvalósítása érdekében a növekedésre és a foglalkoztatásra redukálódott. Fontos újítás a többszintű kormányzás (*multi-level governance, MLG*) gyakorlatának megjelenése a közösségi és a nemzetállami szint stratégiai és operatív dokumentumokon keresztül történő összekapcsolásával, amelytől a „tulajdonosi tudat” megerősítését várták.<sup>4</sup> A leglátványosabb változást azonban az jelentette, hogy a Stratégia „újraindítását” összekapcsolták a 2007-től új programidőszakot kezdő kohéziós politika „újragondolásával”. Ennek eredményeként 2007-től a kohéziós politika immár elsődlegesen a Stratégia megvalósításának eszközévé vált.<sup>5</sup>

Az EU tehát lényegében újratervezte a szociális dimenzió szerepét, amit az is mutat, hogy a három „lisszaboni pillér” – a növekedés, a foglalkoztatás és a szociális kohézió – közül a második „több és jobb minőségű munkahely”-re, míg a harmadik „jobb kormányzás”-ra módosult. A szociális védelem a „több és jobb minőségű munkahely” célkitűzés egyik alterületévé vált. Ennek egyik elemét a munkavállalók munkaerőpiaci aktivitásának megnyújtása, a másikat a „*flexicurity*”, azaz a biztonság (*security*) és a rugalmasság (*flexibility*) közötti jobb egyensúly kialakítása jelentette.

Mindez egyúttal az európai szociális dimenzió értelmezését is új megvilágításba helyezte. Már csak azért is, mert a Stratégia második szakasza egybeesett a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés előkészítésével.<sup>6</sup> Ez a folyamat felerősítette a jóléti állam és a szociális piacgazdaság modellje mentén régóta húzódó vitákat, amelyek eredményeként a Lisszaboni Szerződés végül a „versenyképes szociális piacgazdaság” megteremtése mellett kötelezte el magát.

<sup>4</sup> Ezt fejezi ki uniós szinten az Integrált iránymutatások a növekedés és foglalkoztatás érdekében című stratégiai dokumentum, valamint a tagállamok által ennek alapján kidolgozott éves Nemzeti Reform Programok. (European Commission, 2005)

<sup>5</sup> Ez a logika szorosan illeszkedett ahhoz a célkitűzéshez, hogy a kohéziós politika a 2007-től kezdődő új programidőszaktól kezdve alapvetően az EU versenyképességének eszközévé válik.

<sup>6</sup> A szerződés alapvető célja az volt, hogy megerősítse az uniós hatékonyságát és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes fellépését.



Az ezzel kapcsolatban megfogalmazódó kritikák hatására a Bizottság 2008 júniusában ismét hitet tett a szociális dimenzió mellett, megerősítve az OMC mechanizmusát a szociális védelem és a társadalmi befogadás érdekében. (European Commission, 2008a) A dokumentum eléréndő célként határozta meg a tagállamok „tulajdonosi tudatának megerősítését” (*increasing ownership*). Célként fogalmazódott meg a szegénység (például gyermek-, jövedelmi, időskori szegénység) elleni fellépés, a nyugdíjminimum biztosítása, az egészség és a hosszú távú gondoskodás feltételeinek kiépítése. A megvalósítás során a tagállamok maguk határozzák meg a célokat, de megválaszthatják azok elérésének eszközeit.<sup>7</sup>

A Stratégia harmadik szakaszában (2008–2010) megjelenő „új szociális vízió” erős külkapcsolati dimenziót kapott, így az EU globális szerepvállalásának egyik eszköze lett volna, összekapcsolódva az Európai Szomszédságpolitika cél- és eszközrendszerével. (European Commission, 2008; Teló ed., 2009; Rodrigues ed., 2009) A Stratégia harmadik szakaszának célkitűzései azonban „felolvadtak” a 2008 őszén kirobbant pénzügyi és gazdasági válság kezelésében, valamint a következő évtizedre szóló új stratégiák és programok, valamint a 2014–2020 közötti költségvetési időszak előkészítésének folyamatában.

## A válság hatásai és a válságkezelés eszközei

A 2007 közepén kezdődött amerikai pénzügyi válság 2008 őszén jelentkezett Európában, és a legnagyobb hatást a gazdaság húzóágazataira gyakorolta. (Boros-Pál, 2011:24) A válság következtében drámaian csökkent a foglalkoztatás és a jövedelmek aránya, miközben nőtt a munkanélküliség. A munkaadók mozgástere leszűkült néhány „kármentő” megoldásra. Közöttük legismertebb a négynapos munkahét bevezetése, amelynek révén a (magas felkészültségű) munkaerő adott esetben megőrizhetővé vált a válság utáni években is. Mindezek mellett társadalmi és politikai válságok egyaránt sújtották a tagállamokat.

A szociális ellátórendszerekre nehezedő nyomást jól érzékelteti, hogy 2014 júniusában 25 millió munkanélküli ember élt az EU-ban, ami 9 millióval több, mint 2008-ban. Összehasonlításképpen: ugyanebben az időszakban az amerikai gazdaság 10 millió munkahelyet hozott létre, és az Egyesült Államokban a teljes foglalkoztatás meghaladta a 2008 előtti recessziós csúcst. Ez kihatott arra, hogy 2009 és 2013 között az EU28 GDP-je 1,2%-kal, míg az USA GDP-je 6,2%-kal nőtt. (BusinessEurope, 2014:8)

Aggasztó, máig ható jelenség, hogy a recesszió különösen a fiatalokat sújtotta, összességében a fiatalok átlagosan 2,6-szer nagyobb valószínűséggel váltak munkanélkülivé, mint az idősek. Mindezek mellett 2012-ben a népesség közel 16%-ára emelkedett azoknak az aránya, akik nem férnek hozzá az alapvető javakhoz, mint lakhatás, étel vagy ruházkodás. Ráadásul az európai lakosság mintegy negyedének (24%) a szegénységgel és társadalmi befogadás körüli problémákkal kellett megküzdenie. Különösen

7

A Stratégia második szakaszának értékeléséhez hozzátartozik, hogy megvalósítását számos negatív körülmény kísérte, a bővítési hullámok felemás megítélésétől az európai alkotmányozási folyamat elakadásán át a 2008-as globális válsággal és a 2010-es görög adósságválsággal bezárólag.



nagy kihívást jelent, hogy az európai középosztály növekvő hányadának kellett váratlanul szembenézni az elszegényedés eshetőségével. A szegénységnek vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek száma az EU27-ben közel 1,6 millióval nőtt 2008 és 2015 között (miközben a cél a Lisszaboni Stratégia folytatását jelentő Európa 2020 stratégia célja 20 millióval való csökkentés 2020-ra). Egy másik, meglehetősen lesújtó adat szerint a jövedelemegyenlőtlenség 2008 és 2015 között tizennégy EU-tagállamban nőtt, míg a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett gyermekek aránya a 2008–2015-ös időszakban tizenhét tagállamban növekedett, és 2015-ben elérte a 26,9%-ot az EU egészére nézve (2008-ban 26,4% volt). (Dhéret–Fransen, 2017:16–17).

## Az Európa 2020: az inkluzív növekedés perspektívája

A Lisszaboni Stratégia helyébe lépő Európa 2020 megalkotását sokkal jobban befolyásolta a 2008-as és a 2010-es válság, mint a Lisszaboni Stratégia értékeléséből levonható tanulságok. Ezek közül kiemelkedik az a felismerés, hogy az EU-nak a gazdasági és fiskális koordinációnál hatékonyabb irányítási modellre van szüksége, ami előtérbe helyezte a gazdasági kormányzás (*economic governance*) intézményeit és eljárásrendszerét.<sup>8</sup> A 2010. június 17-én elfogadott Európa 2020 – legalábbis retorikai értelemben – „szociálisabb”, mint elődje, amit az alcím is jelez (*Stratégia az okos, fenntartható és inkluzív növekedésért*). (European Commission, 2010) A szociálpolitika „hagyományos” témái változatlanul napirenden maradtak (ifjúsági munkanélküliség, tartós munkanélküliség bizonyos társadalmi csoportok esetében, munkahelyvédelem), ugyanakkor újdonságként jelent meg a fenntartható fejlődés és a környezetbarát munkahelyteremtés koncepciója. A szociális védelem a társadalmi kizáródással szembeni fellépéssel és szociális kohézióval együtt szintén fontos stratégiai célkitűzéssé vált.

Az Európa 2020 stratégia három prioritásból áll, amely közül témánk szempontjából az *inkluzív növekedés* emelhető ki.<sup>9</sup> Ennek keretében a foglalkoztatottság emelését, valamint a szociális és területi kohézió erősítésének elősegítését tűzték ki célul. A prioritáson belül két kiemelt uniós cél jelenik meg: a foglalkoztatás, valamint a szegénység elleni küzdelem. Konkrét célkitűzésként – amelyek között először szerepel a szegénység csökkentésére vonatkozó indikátor – az alábbiakat határozták meg:

- *Foglalkoztatás*: a foglalkoztatás szintjének a jelenlegi 69%-ról legalább 75%-ra növelése a 20–64 évesek körében.
- *Szegénység elleni küzdelem*: az országos szegénységi küszöbök alatt élő európaiak számának 25%-os csökkentése, 20 millió ember kiemelése a szegénységből. E két konkrét célkitűzést egy-egy további részre, kiemelt kezdeményezésre bomlik: az „új készségek és munkahelyek menetrendje”, valamint a „szegénység elleni európai platform”.

<sup>8</sup> A gazdasági kormányzás körébe tartozik mind a fiskális, mind a makrogazdasági politikák megerősített koordinációja és felügyelete, valamint a pénzügyi válságok kezelésére szolgáló keret létrehozása.

<sup>9</sup> Ugyanakkor az *Intelligens növekedés* prioritáson belül található a K+F és az oktatás, amely szintén összefügg a foglalkoztatással, valamint a veszélyeztetett réteg felemelésével, társadalmi befogadásának elősegítésével.



Az Európa 2020 stratégia tehát elsősorban az inkluzív növekedés prioritásán keresztül tért vissza az európai szociális modell kérdésköréhez. A dokumentum megszületése és gyakorlatba történő átültetése azonban összefonódott a 2007–2013 közötti kohéziós politika megvalósításának előrehaladásával, valamint a 2014–2020 közötti kohéziós programidőszak tervezésének befejező szakaszával.

## *Az Európai Szociális Alap szerepe*

Az Európai Közösség (illetve az EU) későbbi reformjai, különösen a regionális támogatási politika 1988. évi reformja következtében a Római Szerződés alapján létrehozott Európai Szociális Alap (ESZA) egyike az öt Európai és Strukturális Befektetési Alapnak, amelyek célja az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának támogatása (az EU működéséről szóló szerződés 174. cikke, EUMSZ). Az ESZA közös irányítás alatt, az Európai Bizottság és tagállamok közös fellépése alapján működik, a támogatásban részesülő tevékenységek fő célcsoportját az inaktív dolgozók, a munkanélküliek, az alacsony képzettségűek, a fiatal munkavállalók, valamint a hátrányos helyzetben lévők alkotják.

Az alap mindig fejlesztésekkel válaszolt az új kihívásokra: először még csak egyedi és szakképzési programokat (1984), majd intézkedéseket (1989–1993), programokat (1994–1999), végül pedig konkrét szakpolitikákat (2000–2006) támogatott.<sup>10</sup>

Az ESZA 2007–2013 között 115,6 milliárd euró költségvetéssel rendelkezett. (European Commission, 2017a:1) Célkitűzéseit tekintve a korábbi programidőszakhoz képest két jelentős változás történt. Egyrészt a programok sokkal szorosabban kapcsolódtak az EU foglalkoztatáspolitikai céljaihoz, továbbá a tagállamok specifikus igényeihez. Másrészt az ESZA támogatásainak reagálni kellett azokra a változásokra, amelyeket a gazdasági és pénzügyi válság idézett elő a 2005 és 2007 között lezajlott tervezési időszakhoz képest. A globális válság jelentősen megnövelte a munkanélküliség és a társadalomból való kizáródás veszélyét, számos tagállam a közkiadásainak csökkentésére kényszerült, ami egyúttal veszélybe sodorta az uniós támogatások nemzeti szintű társfinanszírozását. Ennek alapját az Európai Tanács által 2008 decemberében elfogadott Európai Gazdasági Újjáépítési Terv, ezen belül is a hosszú távon is fenntartható „okos beavatkozásokat” (*smart investment*) szorgalmazó koncepció jelentette. (European Commission, 2008b) A gyakorlati megvalósítás terén meghatározó szerepet kapott az uniós költségvetés mintegy harmadát kitevő kohéziós politika, különös tekintettel a munkahelyek teremtésére és megőrzésére irányuló ESZA forrásai és projektjei.

Az ESZA eszközeinek a válságkezelésben történő felhasználása öt fő területen valósult meg. Mindenekelőtt a Bizottság lehetővé tette az előző, 2000–2006-os programidőszakban „beragadt” források (a költségvetés mintegy 10%-a, 7 milliárd euró) felszabadítását és felhasználását. Másodsorban a tagállamok a 2007–2013-as programidőszakra eső összes nemzeti támogatás 5%-ának erejéig 2007 és 2008 között 18 milliárd euró rendkívüli előfinanszírozásban, majd 2009-ben további extra kifizetésben részesültek (értéke összesen 6,25 milliárd euró, amelyből 1,76 milliárd euró ESZA-típusú támogatás).

<sup>10</sup> Az ESZA fejlődésének korai, illetve a 2000–2006 közötti programidőszakot is magába foglaló történetére jó áttekintést ad többek között: Gergő–Szilágyi (2002).



Harmadszor rugalmas finanszírozást vezettek be új programok elindítása érdekében, amelyek közül az ESZA-projektek 100%-os közösségi támogatással kezdhették meg a tevékenységüket. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a válságkezelés legkritikusabb éveiben a tagállamok úgy tudtak munkahelyteremtő és -megőrző programokat kezdeményezni, hogy azok rövid távon nem terhelték a költségvetést. Ennek eredményeként a 15–25%-os önrész megfizetésére már egy konszolidáltabb időszakban kerülhetett sor. A negyedik és az ötödik intézkedés a projektek megvalósításához fűződő adminisztratív terhek csökkentését jelentette, részben a menedzsmentköltségek elszámolásának egyszerűsítése révén, részben a foglalkoztatásban, munkahelyteremtésben fontos szerepet betöltő mikroprojektek támogatásának formájában. (European Commission, 2009:2–4)

A 2007–2013-as időszak értékelései az ESZA vonatkozásában kiemelik, hogy a jövőben még szorosabban kellene kapcsolódnuk az uniós és a nemzeti prioritásokhoz, valamint az Európai Szemeszterhez. Fenn kell tartani a válságkezelés során kialakított rugalmas alkalmazkodás eszközeit, tovább kell mérsékelni a projektek lebonyolítása során jelentkező adminisztratív terheket, a korábbiakhoz képest jobban fel kell mérni a célcsoportok igényeit, a programokat pedig a „testre szabott” igényekhez kell igazítani. (European Commission, 2017a:2)

A fenti megállapítások beépültek a 2014–2020 közötti időszak tervezésébe és a szabályozási keretek kialakításába. Jól érzékelhető a közös jogi szabályozás alapján a Strukturális Alapok alá tartozó másik négy alappal való szorosabb koordináció és összehangolt végrehajtás, új elemként jelenik meg az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (*Youth Employment Initiative, YEI*) integrálása az ESZA működésének jogi kereteibe. Fontos előrelépés, hogy a tagállamoknak a rendelkezésükre álló összes ESZA-forrás 20%-át a társadalmi felzárkóztatás, a szegénység és a diszkrimináció elleni fellépés támogatására kell fordítani. Mindezek alapján az ESZA költségvetése 2014 és 2020 között 86,4 milliárd euró, amely a kohéziós politika költségvetésének 19%-a. A YEI forrásaival együtt a teljes összeg 89,6 milliárd. (European Parliament, 2017:4)

A 2014–2020 közötti ESZA-támogatások azonban jelentős késéssel indultak el a többéves pénzügyi keret elfogadásával kapcsolatos tárgyalások elhúzódása miatt, ami dominóhatást váltott ki a következő lépések felé. Ennek következtében a tagállamok nagy részében 2016 végéig tartott, mire megszerveződtek a különböző operatív programok Irányító Hatóságai. Ez a késés a magyarázat arra, hogy az ESZA-projektek megvalósítása miért csak 2017-re érte el a teljes „utazósebességet”.

A kohéziós politika 2020 utáni szerepének és pénzügyi paramétereinek tervezése jelenleg folyamatban van, és – főleg 2017 folyamán – számos előkészítő szakértői anyag, elemzés látott napvilágot. Ezek közül kiemelkedik az Európai Bizottság által 2017. október 9-én megjelentetett *Hetedik kohéziós jelentés*, amely felhívja a figyelmet az EU előtt álló demográfiai és szociális kihívásokra, valamint arra, hogy a kevésbé fejlett régiókban a válságból való kilábalás jóval lassabban megy végbe, ami nem csökkenti érdemben a fejlettségi különbségeket. (Európai Bizottság, 2017d) A munkaerőpiac területi egyenlőtlenségei és a szociális mutatók közötti szignifikáns eltérések a fiatal munkanélküliek és a szegények körében továbbra is jelentősnek mondhatók. Ezért az érintett régiókban jelentős mértékű struktúraváltásra és további beruházásokra lesz szükség a szegénység és a társadalmi kizáródás elleni fellépéshez, mivel ettől függ az EU társadalmi kohéziója a közeljövőben.



## A Szociális Jogok Európai Pillére: szintemelés az integrációban?

Mint ahogy láthattuk, az Európai Unióban a szociális dimenzió egy jól felrajzolható íven keresztül, fokozatosan nyerte el mai formáját. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke nem sokkal hivatalba lépését követően célként fogalmazta meg, hogy az EU szociális kérdésekben AAA minősítést kapjon. Ennek érdekében – kétéves előkészítés, többlépcsős társadalmi konzultáció, valamint több hátráltató tényező (leginkább a Brexit) után – került 2017. április 26-án a *Szociális Jogok Európai Pillére* című vitaanyag előterjesztésére. Ennek alapján Svédország miniszterelnöke szociális csúcstalálkozóra hívta össze az összes tagállam állam- és kormányfőjét. A 2017. november 17-én a svédországi Göteborgban megtartott csúcstalálkozón Juncker kijelentette: „A mai napon elkötelezzük magunkat hűsz elv és jog mellett. A tisztességes bérekhez való jogtól az egészségügyi ellátáshoz való jogig, az egész életen át tartó tanulástól a munka és a magánélet közötti jobb egyensúlyon át a nemek közötti egyenlőségig és a minimumjövedelemig: a szociális jogok európai pillérével az EU kiáll polgárai jogaiért gyorsan változó világunkban.”<sup>11</sup>

A találkozón az állam- és kormányfők részvétele mellett a vállalkozások és szak szervezetek képviselői is meghívást kaptak. A csúcstalálkozón az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság kihirdette a Szociális Jogok Európai Pillérét (a továbbiakban: Pillér). (Európai Bizottság, 2017b)

A Pillérral kapcsolatos vitaanyag megjelentetése abba a folyamatba illeszkedik, ami az Európai Bizottság által a Római Szerződés aláírásának 60. évfordulója alkalmával kiadott, az EU jövőjére vonatkozó forgatókönyveket felvázoló Fehér Könyvvel vette kezdetét. (Európai Bizottság, 2017a) Ezen túlmenően még öt vitairat készült, amelyek közül az első az EU szociális dimenziójáról szól, és a Szociális Pillérről szóló szakanyaggal egy időben jelent meg.<sup>12</sup>

A Pillér a szociális konvergencia elérésére irányuló, ám a válság miatt megtorpant folyamatokat kívánta újraindítani. Valójában egy politikai deklaráció, azaz nem rendelkezik jogi kötőerővel, és a jelenlegi helyzetben nincs is egységes politikai akarat a tagállamok részéről arra, hogy a primer jog eszközeivel megerősítsék az EU szociális hatásköreit. Más szóval a Pillér nem jár a jelenlegi uniós hatáskörök átalakításával. Célja egy általános viszonyítási keret biztosítása, amely a hatályos szociális közösségi jogra épülve a területre vonatkozó jövőbeli döntések alapjául szolgálhat. Látni kell azonban, hogy a Pillért alkotó hűsz tétel nem esik egységes jogi szabályozás alá. Van olyan kérdéskör, mint például a hajléktalanág, ahol az EU-nak nincsenek jogi eszközei, viszont egyéb támogatási (költségvetési) eszközök alkalmazásával képes megoldást nyújtani az adott problémára.

<sup>11</sup> Jean-Claude Juncker beszédének részlete a szociális jogok európai pillérének kihirdetéséről, 2017. november 17. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_hu#aktualit%C3%A1sok](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu#aktualit%C3%A1sok) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)

<sup>12</sup> Az öt vitaanyag: 1. Európa szociális dimenziója. 2. A globalizációban rejlő lehetőségek kiaknázása. 3. A gazdasági és monetáris unió elmélyítése. 4. Az európai védelem jövője. 5. Az uniós pénzügyek jövője. Az anyagok magyar nyelven elérhetők: [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_hu) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)





A Pillér ugyanakkor az EU jelenlegi foglalkoztatás- és szociálpolitikai hatásköreinél jóval szélesebb területet fog át, így a jövőbeni újraértelmezett, közös európai szociális modell legfontosabb elemeit tartalmazza. A szociális jogokról szól, nem a munkaerő szabad áramlásáról. Az előbbi azt fejezi ki, hogy egy adott államban az állampolgárok milyen jogokkal rendelkeznek, az utóbbi pedig az egyes országok szociális ellátórendszeireinek koordinálását jelenti arra az esetre, ha a munkavállalók egyik országból a másikba költöznek.

A dokumentum három fejezetre épül, amelyek az alábbi összefoglaló címetek kapták:

- I. *Esélyegyenlőség és munkavállalási jog*
- II. *Tisztességes munkafeltételek*
- III. *Szociális védelem és társadalmi befogadás*

A Pillér kiemelkedő területe – a klasszikus esélyegyenlőség és más jogok (így például egészségügyi ellátás) biztosításán túl – a munkaalapú gondolkodás. Ennek jegyében igyekeznek egyfajta „érdekvédelmet” és jogvédelmet biztosítani (például a megkülönböztetés tilalma, vagy a megfelelő munkaidő és jövedelem biztosítása). Ugyanakkor gondolnak azokra is, akik még nem, vagy már nem részei a munkaerőpiacnak. Számukra a szolidaritás eszméjéből fakadó juttatások és intézkedések nyújtanak védelmet (nyugdíjak, szociális lakhatás, fogyatékosággal élők társadalmi befogadása).

A Pillér ugyanakkor hangsúlyozza, hogy semmilyen módon nem fogja megakadályozni, hogy a tagállamok vagy a társadalmi partnerek az itt megfogalmazottaknál erősebb szociális védelmet és szolgáltatásokat nyújtsanak. Igyekeznek elébe menni a politikai konszenzus kialakítása körül várható nehézségeknek azzal, hogy hangsúlyozza: nem szól bele a „tabunak” számító társadalombiztosítási rendszerek alapelveibe, nem kíván jogi eszközökkel egységes szociális sztenderdeket létrehozni az EU-ban. Ugyanakkor a bérpolitika tekintetében elindíthat egy olyan diskurzust, ami idővel elvezethet az úgynevezett „európai munkanélküli juttatás”, esetleg az uniós szintű munkanélküli biztosítás bevezetésének megfontolásához.

Összességében a Pillér stratégiai jelentősége abban ragadható meg, hogy egy új, kifejezetten szociális elemmel kívánja kiegészíteni a Maastrichti Szerződésben létrehozott EU „hárompilléres” szerkezetét, ami elsősorban a gazdasági integrációt hivatott szolgálni. A Bizottság által még 2016-ban elindított kezdeményezés voltaképpen arra kívánt választ adni, hogy képes-e az EU az integráció újabb szintjére lépni? A stratégiai célok gyakorlatias, operatív megalapozása érdekében a Bizottság egy úgynevezett szociális eredménytáblát (*Social Scoreboard*) csatolt a Pillérhez, amely a három dimenzió 12 részterületén követi az EU és a tagállamok helyzetét és előrehaladását. Ez az eszköz az Európai Szemeszterbe illesztve segíti a tagállamok strukturális reformjait, amelyek az Európa 2020 stratégiához illeszkedő növekedés és foglalkoztatás előmozdítására összpontosítanak.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Az Európai Szemesztert a Barroso által vezetett Bizottság vezette be 2011-ben a gazdasági kormányzás megerősítésére. Ennek folyamán az uniós tagállamok összehangolják a költségvetési, gazdasági, foglalkoztatási és egyéb szakpolitikáikat. Középpontjában az év első hat hónapja áll, innen a „szemeszter” elnevezés.



Az eredménytábla a várakozások szerint elősegíti Európa egészének értékelését a szociális „AAA” minősítés irányában történő előrehaladás szempontjából.<sup>14</sup> Ehhez azonban – legalább még egy költségvetési időszak erejéig – mindenképpen szükség lesz a kohéziós politika forrásaira, a szociális támogatások körének kibővítésére, vagy legalábbis azok volumenének megőrzésére.

## Befejezés

Széles körben elterjedt nézet, hogy az EU jelenlegi és főként jövőbeni működése a gazdasági integráció, a versenyképesség, és a külső biztonság prioritásai mellett a szociális dimenzió erőteljes megerősítését igényli. A válságból való kilábalás, a negyedik ipari forradalom potenciális foglalkoztatási és szociális következményei, az EU jövőjéről folytatott viták során kirajzolódó forgatókönyvek, továbbá a 2020 utáni uniós költségvetés előkészítése egyaránt aktuálissá tették az európai szociális modell újragondolását. Ezzel nemcsak alkalom, de sürgető kényszer is, hogy a szociális dimenzió ciklikus, nekilendülésekkel és megtorpanásokkal jellemezhető fejlődése új, a korábbiakhoz képest ambiciózusabb, koncepcionálisan megalapozott és megvalósítható szakaszba lépjen.

Az Európai Bizottság által 2017 áprilisában kiadott vitadokumentuma (*reflection paper*) európai szociális dimenziójáról számos kérdést vetett fel azzal kapcsolatban, hogy miként tudjuk fenntartani megszokott életszínvonalunkat, hogyan tudnánk több és jobb munkahelyet létrehozni, az emberek számára megfelelő tudást és képességeket biztosítani, nagyobb társadalmi egységet teremteni a holnap társadalmának és a munka világának a fényében. (Európai Bizottság, 2017c) Ennek alapján a Bizottság által kiadott, az Európa jövőjéről szóló Fehér Könyvben vázolt öt forgatókönyv logikája alapján három lehetőséget vázolt fel:

- vagy korlátozzuk a szociális dimenziót a szabad mozgásra;
- vagy azok, akik többet szeretnének tenni a szociális területen, tehessenek többet;
- vagy a 27 tagú EU együtt mélyítse el a szociális dimenziót. (Európai Bizottság, 2017:25)

Mivel mindhárom lehetőség konkrét javaslatokat fogalmaz meg, ezért a lehetséges eszközök között is választani kell. Például a második lehetőségnél megadott példák többsége a harmadik lehetőségnél is érvényes, és viszont.

Az első opció esetében az EU csak azokat a szabályokat tartaná meg, amelyek elősegítik a polgárok határokon keresztül történő mozgását. Megszűnnének viszont a munkavállalók védelmére, egészségére, biztonságára, a munka- és pihenőidőre, valamint a szülési és apasági szabadságra vonatkozó minimum standardok. Összességében ez a lehetőség inkább veszélyeztetné, semmint segítené az egységes piac működését, ahelyett, hogy a szabad mozgás feltételeinek további javítását ösztönözné.

A második opció a megerősített szociális dimenziót az euróövezet országaiban véli megvalósíthatónak. Ez a lehetőség szükségtelenné teszi, hogy a döntések a 27 tagállam

<sup>14</sup> Az Eredménytábla magyar nyelven elérhető: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.)



konszenzusa, a legkisebb közös többszörös elve alapján szülessenek, azonban az egymástól távolodó szociális normák korlátozhatnak az egységes belső piacot, ami károsan hat a növekedésre és a munkahelyteremtésre.

A harmadik opció kiindulópontja szerint a szociális területen végzett tevékenységek súlypontjának mindig a nemzeti és helyi hatóságoknál, valamint azok szociális partnereinél kell maradnia. A jogszabályok azonban nemcsak a minimum standardokat határoznák meg, hanem kiválasztott területeken teljes mértékben harmonizálnák a polgárok jogait. Ez az opció megkönnyítené az euróövezet jövőbeli bővítését, megerősítené az EU ellenálló- és válaszadási képességét a válságokkal és a külső kihívásokkal szemben, ugyanakkor az EU működésének jelentős átalakítását, a működés hatékonyságát célzó intézményi reformok bevezetését teszi szükségessé.

Hogy mi lesz a Piller sorsa? Kísérteties a hasonlóság az Alapjogi Charta történetével, amely szintén egy hasonló politikai nyilatkozatot követően vált – igaz, nem éppen zökkenőmentesen – a Lisszaboni Szerződés részévé. Megítélésünk szerint újra kell kezdeni az európai szociális modell mibenlétéről folytatott vitákat, amelyek célja, hogy az EU27 összehangolja a létező tagállami jóléti modelleket egy közös, minimum sztenderdekkel rendelkező modellé. Ehhez a korábbiakhoz képest kedvezőbb politikai környezetet jelent az európai szociális modell létrehozását következően ellenző britek kiválása az EU-ból, másik oldalon a német belpolitikai helyzet stabilizálódása Angela Merkel negyedik, a szociáldemokratákkal ismét nagykoalíciót alkotó kormányának megalakulásával. A válságból való kilábalás és a kibontakozó növekedés is kedvező feltételeket kínál az uniós szintű szociális reformok és új szociális transzferek fokozatos bevezetésére.

Ugyanakkor komoly kihívást jelent, hogy a Brexittől függetlenül egyes tagállamok – így a skandináv országok –, valamint az erősebb tagállami szakszervezetek komoly ellenállást tanúsítanak a szociális vívmányok harmonizációjával szemben. Könnyen előfordulhat az is, hogy amennyiben a közös biztonságpolitika lesz az EU következő éveinek elsősorú prioritása, a szociálpolitikai integráció kérdése óhatatlanul háttérbe szorul. Ezért az európai szociális modell gyengeségeinek ismételt felsorolása helyett a szakmai és politikai diskurzusok fenntartására, a versenyképességet és a fenntarthatósági szempontokat is magában foglaló perspektívák kimunkálására, valamint a tudományos és a gyakorlatorientált megközelítések folyamatos, integrált alkalmazására lesz szükség a jelenben és a közeljövőben egyaránt.

## Felhasznált irodalom

- BAUTE, Sharon – MEULEMAN, Bart – ABTS, Koen – SWYNGEDOUW, Marc (2017): Measuring attitudes towards Social Europe: A multidimensional approach. *Social Indicators Research*, Vol. 137, No. 1. 353–378. <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/571344/1/Post-print+Lirias.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 01.)
- BOROS Lajos – PÁL Viktor (2011): A gazdasági válság hatásai és a rá adott válaszok különböző földrajzi léptékekben. *Földrajzi Közlemények*, 135. évf. 1. sz. 17–32.
- BusinessEurope (2014): *Future of Social Europe – Challenges and the way ahead*. [www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/imported/2014-01079-E.pdf](http://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/imported/2014-01079-E.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)



- Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR): *Potential budgetary cuts for Cohesion policy: analysis by the CPMR*. December. [www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/12/Budgetary-cuts-for-Cohesion-Policy-an-analysis-from-the-CPMR.pdf](http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/12/Budgetary-cuts-for-Cohesion-Policy-an-analysis-from-the-CPMR.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- DHÉRET, Claire – FRANSEN, Lieve (2017): Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe. *European Policy Center Issue Paper*, No. 82. March. [www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_7468\\_socialinvestmentfirst.pdf?doc\\_id=1826](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7468_socialinvestmentfirst.pdf?doc_id=1826) (A letöltés dátuma: 2018. 03.12.)
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér Könyv Európa jövőjéről. 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. COM(2017), 2017. 03. 01. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.)
- Európai Bizottság (2017b): *A szociális jogok európai pillére. A méltányosság és a társadalmi befogadás előmozdítása az Európai Unióban*. 2017. 04. 26. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- Európai Bizottság (2017c): *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról*. COM(2017), 206. 2017. 04. 26. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- Európai Bizottság (2017d): *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk. Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság. Forrás: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- European Commission (2005): *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*. Brüsszel, 12.4.2005, COM(2005), 141 final.
- European Commission (2008a): *Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe*. Brüsszel, 2.6.2008, COM(2008), 412 final.
- European Commission (2008b): *A European Economic Recovery Plan*. Brüsszel, 26.11.2008, COM(2008) 800 final.
- European Commission (2008c): *On the external dimension of the Lisbon Strategy for Growth and Jobs*. Brüsszel, 16.12.2008, COM(2008) 874 final.
- European Commission (2009): *The European Social Fund: supporting economic recovery*. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/supporting\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/supporting_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- European Commission (2010): *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brüsszel, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.
- European Commission (2017a): *Questions and Answers: European Social Fund 2007-2013 evaluation*. Brüsszel, 5.1.2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3985\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3985_en.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.)
- European Commission (2017b): *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017) 2025 of 1 March. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 14.)



- European Council (Presidency Conclusion) (2000): *Lisbon European Council*. [www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- European Parliament (2017): *How the EU budget is spent. European Social Fund*. Briefing, February. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599295/EPRS\\_BRI\(2017\)599295\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599295/EPRS_BRI(2017)599295_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- FRANTZIOU, Eleni (2014): *The future of EU social policy*. UCL Public Policy Briefing, October. [www.ucl.ac.uk/european-institute/ei-publications/europe-briefing-social-policy.pdf](http://www.ucl.ac.uk/european-institute/ei-publications/europe-briefing-social-policy.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.)
- GERGÓ Zsuzsanna – SZILÁGYI István szerk. (2002): *Gazdasági-szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban*. Veszprémi Egyetem Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszék.
- HORVÁTH Zoltán (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. Magyar Országgyűlés.
- JAKAB Nóra (2007): Az Európai Unió szociálpolitikájának alapjai az elsődleges és másodlagos jogforrásokban, avagy az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődése. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus 25. évf. 1. sz. 337–354.
- KŐRÖSI István (2012): Az Európa 2020 stratégia, az EUREKA szerepe és kilátásai. *Kihívások*, 205. évf. 1–9.
- MARJÁN Attila – NAGY Katalin (2006): Az európai modell. In MARJÁN Attila szerk.: *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. Budapest, HVG Kiadói Rt. 67–80.
- Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (2004): *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*. European Communities. November. [https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation\\_studies\\_and\\_reports/evaluation\\_studies\\_and\\_reports\\_2004/the\\_lisbon\\_strategy\\_for\\_growth\\_and\\_employment\\_\\_report\\_from\\_the\\_high\\_level\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- RODRIGUES, Maria ed. (2009): *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Cheltenham, Edward Elgar.
- STUBBS, Paul – ZRINŠČAK, Siniša (2010): Social protection and social inclusion from Lisbon to Europe. In SAMARDŽIJA, Višnja – BUTKOVIČ, Hrvoje eds.: *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. Zagreb, Institute for International Relations-IMO. 164–186.
- TELÒ, Mario ed. (2009): *The EU and Global Governance*. London–New York, Routledge/ Garnet Series Europe in the World.
- VANDENBROUCKE, Frank – BARNARD, Catherine – DE BAERE, Geert (2017): *A European Social Union after the Crises*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VANDENBROUCKE, Frank (2015): The Case for a European Social Union. From Muddling through to a Sense of Common purpose. In MARIN, Bernd ed.: *The Future of Welfare in a Global Europe*. Ashgate, Aldershot UK, 489–520.
- VERTETICS Ádám (2012): Magyar alkalmazkodás az Európai Unió foglalkoztatás és szociálpolitikájához – tanulságok. *Köz-gazdaság*, 7. évf. 4. sz. 51–66.



### *Internetes források*

[https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_hu#aktualit%C3%A1sok](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu#aktualit%C3%A1sok) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)

[https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_hu) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)

<https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.)



*Kruzslicz Péter Pál*

# **Közérdek vs. magántulajdon: egyres nemzetri válságkezelő intézkedések az európai bíróságok ítélkezési gyakorlatában**

Háttér és elemzés az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 78117/13. sz. panasz alapján, valamint az Európai Unió Bíróságának a C-258/14. és C-64/16. sz. ügyekben hozott ítéleteihez

## **Public Interest vs. Private Property: Some National Austerity Measures in the Jurisprudence of European Courts**

Background and analysis to the judgments of the European Court of Human Rights application no. 78117/13 and of the CJEU in cases C-285/14 and C-64/16.

*A tanulmány az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 78117/13. sz. panasz alapján, a Fábrián kontra Magyarország ügyben a magyar kormány fellebbezését követően hozott nagykamarai ítélete, valamint az Európai Unió Bíróságának a C-258/14. sz. és a C-64/16. sz. ügyekben hozott ítéleteinek összehasonlító elemzésén keresztül vizsgálja, hogy a gazdasági és pénzügyi válságot követő szűk pénzügyi és ezzel párhuzamosan az uniós jogrendszerben előírt kötelezettségvállalások és rendelkezések alapján szűkülő jogi mozgásterükben a költségvetési egyensúly visszaállítását célzó intézkedéseket elfogadó tagállamoknak, nevezetesen amikor ezek az intézkedések a nyugdíj mellett a közszférában munkát vállaló személyek nyugdíjának*

és munkabérének együttes folyósítását tiltják, milyen külső alapjogi korlátoknak kell egyúttal megfelelniük.

Az elemzés az általános jogi háttér, így egyrészt a pénzügyi válságkezelés jogi kereteinek, másrészt az egyes személyek érdekét védő jogi eszközöknek, az összefoglaló bemutatását követően, vizsgálja a bírói döntések általános következtetéseit, majd az összehasonlító módszertan szempontjából fontos különbözőségeik és hasonlóságaik kiemelését követően tér rá az egyes ítéletek részletes elemzésére.

Mind az eljárás, mind a jogalapok kapcsán részben a bíróságok előtti eljárásrend, részben az ítéletek alapjául szolgáló jogrendek közötti különbségek miatt lényeges eltérések mutatkoznak. A tényállások hasonlósága, tudniillik a költségvetési egyensúly visszaállítása érdekében a nyugdíjak és a közsférában megkeresett munkabérek halmozásának korlátozása folytán érdemes összegezni, hogy a nem csupán a jogterület – nevezetesen az alapjogvédelem –, hanem a védett jogok – a tulajdonhoz való jog védelme és az egyenlő bánásmód elve – tekintetében hasonló jogalapon támadott állami intézkedések milyen indokok alapján minősülnek jogszerűnek az európai bíróságok előtt.

Összességében az elemzés eredménye azt mutatja, hogy bár különösen a strasbourgi ítélkezési gyakorlatban az egyenlő bánásmód elve kapcsán jogi érvek valós ütközését látjuk, az intézkedések alapjául szolgáló közérdek, tudniillik a költségvetési hiány csökkentése, megfelelő alapja az alapjogi korlátozásnak. Előbbi azonban korlátozottan vizsgálható a bíróságok előtt, utóbbi kapcsán elsősorban az intézkedések időszakos jellegét emelik ki a bírói fórumok.

**Kulcsszavak:** tulajdonhoz való jog, egyenlő bánásmód, szerzett jogok, nyugdíj, nemzeti válságkezelő intézkedések, pénzügyi válság, pénzügyi szuverenitás, alapjogvédelem

*Through the comparative analysis of the ECHR Grand Chamber Judgment reached upon the appeal of the Hungarian Government in Fábíán v. Hungary (app. no. 78117/13) and CJEU judgments C-258/14. and. C-64/16., this paper examines that in the aftermath of the economic and financial crisis what kind of external fundamental rights barriers should be observed by those states that intend to adopt measures restoring budgetary balance but have a limited legal room for maneuver based on scarce financial means and, in parallel, on the obligations and measures prescribed in the EU legal system. This is especially interesting in cases where – in addition to the pension – these measures prohibit the joint payment of wages and pensions for people working in the public sector.*

*Following the summary introduction of the general legal background, i.e. firstly the legal frames of financial crisis management, and secondly the legal means for the protection of individual rights, this analysis will examine the general conclusions of the judicial decisions at hand, then turns to the detailed analysis of each of the decisions upon underlining important differences and similarities significant from the standpoint of a comparative methodology.*

*While there are substantial discrepancies regarding procedure and legal basis between the procedural rules of the respective courts and between the legal systems underlying the judgments, by reason of the similarity of the facts of these cases*





*(i.e. limiting the accumulation of pensions and wages earned in the public sector with an eye on restoring budgetary balance) it is worthwhile to summarize what are the legal grounds in the European courts that qualify such state measures as lawful, which are attacked based on similar legal grounds in terms of the field of law concerned (protection of fundamental rights) and of the rights protected (property and equal treatment).*

*All in all, the results of the analysis show that albeit we see clashes between the legal arguments regarding the principle of equal treatment especially in the Strasbourg jurisprudence, the public policy (i.e. reduction of budgetary deficit), on which the measures are based is a sufficient basis for the limitation of fundamental rights, if the necessity (subject to a restricted scrutiny in front of these courts) and proportionality (primarily regarding their temporary nature) of these measures can be determined.*

**Keywords:** right to property, equal treatment, acquired rights, pension, national austerity measures, financial crisis, financial sovereignty, fundamental rights protection

## A válságkezelés jogi keretei

A pénzügyi majd az azt követő gazdasági válság önmagában is nehéz döntések meghozatalára kényszerítette az egyes tagállamokat – anélkül, hogy kitérnénk az ahhoz kapcsolódó általános bizalmi válságra és annak következményeire. Az állami válságkezelő intézkedések elsősorban az állami költségvetés egyensúlyának visszaállítására törekedtek olyan pénzügyi környezetben, amelyben a költségvetési hiány miatt a finanszírozás egyre nehezebbé vált, és olyan politikai környezetben, ahol egyébként a válságkezeléshez szükséges intézkedések egyre nehezebben fogadhatók és fogadtathatók el. A tagállamok ezen intézkedések meghozatalakor jogi kötelezettségeikre, azaz az intézkedések meghozatalát szintén nem feltétlenül támogató jogi környezetre is tekintettel kellett hogy legyenek, miközben azok elfogadására is sok esetben éppen jogi kötelezettségváltásaik miatt volt szükség.

A költségvetési hiány finanszírozásának, és általában a költségvetési egyensúly visszaállításának feladata természetesen éppen azokban a tagállamokban okozta a legnagyobb nehézséget, amelyek már egyébként is gazdasági nehézségekkel küzdöttek. A helyzet ismét rámutatott az európai térség államai közötti jelentős gazdasági különbségekre, amelyek nem csupán a gazdasági teljesítőképesség, hanem a gazdaság szerkezeté alapján is fennmaradtak még az európai gazdasági, sőt akár pénzügyi integrációban részes államok között is. Miközben ezekre a tagállamokra értelemszerűen ugyanazok a szabályok vonatkoznak, amelyek elsősorban éppen a költségvetési hiány kapcsán állítanak szigorú határokat,<sup>1</sup> de egyébként az intézkedések meghozatalának jogi kereteit is szabályozzák.

<sup>1</sup> Lásd különösen az úgynevezett maastrichti kritériumokat, amelyeket a Maastrichti Szerződés 121. cikkében fektettek eredetileg le.



A költségvetési hiány csökkentésének, bár mind a szakértők, mind az európai és nemzetközi intézmények, szervek a strukturális, szerkezeti reformok szükségességét hangsúlyozzák,<sup>2</sup> elsősorban az állami kiadások csökkentése volt a leghatékonyabb eszköze. A szerkezeti reformok ugyanis, jóllehet egyedül képesek valós és hosszú távú megoldást kínálni a költségvetési egyensúly kialakítására, egyrészt nehézkesek, hiszen számtalan érdeket sértenek, és végrehajtásukhoz szükséges az állami szféra általános elkötelezettsége az alapvető változtatások mellett, másrészt hatásuk nem azonnali és nehezen kiszámítható. Ezzel szemben a kiadáscsökkentés ugyan szintén fájdalmas érdeksérelmekkel járhat, azonnali hatással bír, viszonylag egyszerűen végrehajtható.

Az egyébként is gazdasági nehézségekkel küzdő államok jogilag is kötelezettek voltak a költségvetési hiány csökkentésére. Ez elsősorban nem nemzeti, hanem éppen nemzetközi, európai kötelezettségvállalásaikból fakadt. Egyrészt az uniós országok esetében a bizottsági eljárások kötelezték a tagállamokat a költségvetési egyensúly visszaállítására vagy elérésére,<sup>3</sup> hiszen az erre vonatkozó uniós szabály – az úgynevezett maastrichti kritériumok – betartásához szigorú eljárás kapcsolódik, másrészt pedig éppen a hiány finanszírozását célzó megállapodások tartalmaztak kifejezetten részletes kikötéseket a hiány csökkentése kapcsán. Mind az uniós jog, mind a bizottsági eljárások, mind pedig a hitelezői megállapodások tehát jogilag is válságkezelő, elsősorban költségcsökkentő intézkedések meghozatalára, illetve egyes ágazatokra kivetett különadók által többletbevétel generálására kényszerítették a tagállamokat. (Brisse–Kecsmár, 2013:355–357)

Miközben azonban a jogi kötelezettségvállalások, ugyan elsősorban a hitelezői megállapodások formájában többször kifejezetten részletes kikötésekkel, de mégis általánosan kötelezték a tagállamokat a költségvetés kiadási oldalának csökkentésére, az államok jogi értelemben vett önállósága és függetlensége megmaradt. Utóbbi következménye, hogy az államok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeztek az intézkedések meghozatala során. Nyilvánvaló az ellentmondás egyrészt a válságkezelésre vonatkozó jogi kötelezettség és a széles körű mérlegelési jog, másrészt a szűk pénzügyi mozgástér és a széles körű mérlegelési jog között. Az ellentmondás, amely meglátásunk szerint elméleti szinten sem oldható fel, a gyakorlatban a tagállamok szuverenitásának – legalábbis pénzügyi és gazdasági értelemben – a jelentős korlátozásához vezetett.

Kétségtelen tény, hogy a nemzetközi vállalások és uniós rendelkezések célt, jelen esetben hiánycélt jelöltek meg, ennek elérését tették kötelezővé.<sup>4</sup> Formailag tehát a tagállamok önállósága és függetlensége megmarad: az állami intézmények az azokat létrehozó demokratikus felhatalmazás alapján, és az adott állam helyzetének, gazdasági

<sup>2</sup> Lásd ezzel kapcsolatban a Structural Reform Support Programme Európai Unión belül kidolgozott terveit, és azok megalapozását célzó anyagokat a Bizottság honlapján, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>3</sup> Lásd az Unió Stabilitási és Növekedési Paktumában részletesen is szabályozott úgynevezett túlzottdeficit-eljárást összefoglalva: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive\\_deficit\\_procedure.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=hu) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>4</sup> Az állítás árnyalásaként megjegyezzük, hogy mind az államok által benyújtott konvergenciaprogramok, mind az esetleges uniós részvétellel történő finanszírozás, azaz kölcsönös támogatás esetén az erről szóló megállapodások a vonatkozó szerződéses szabályok szerint a cél elérésére vonatkozó részleteket is megjelölnék.



és társadalmi környezetének valós ismeretében dönthettek az adott intézkedések meghozataláról. Sőt maguknak az intézkedéseknek a hatékonysága ugyan közvetetten megmértetik a jogi kötelezettségvállalások mércéjén, tudniillik el kell tudni érniük a kitűzött célt,<sup>5</sup> ez alapvetően nem jogi mérlegelés tárgya akár a korlátok vizsgálatánál. Egyértelmű azonban az is, hogy ezek az intézkedések érdek- és jogsérelemhez vezethetnek, amelyekre nézve szintén nemzetközi és európai korlátok alkalmazandók.

Annak ellenére tehát, hogy nemzetközi és európai kötelezettségvállalás kényszeríti jogi értelemben is az egyébként szűkös pénzügyi és általános gazdasági mozgástérrel rendelkező és kockázatos politikai környezetben cselekvő államokat jobb választás hiányában költségcsökkentő, azaz megszorító intézkedések meghozatalára a válságkezelés során, ezen intézkedésekért nem csupán a politikai, de a jogi felelősséget is vállalniuk kell, nem kizárólag nemzeti, de európai szinten is. Ugyanis mint minden állami intézkedés esetében ezen intézkedések meghozatala során is tiszteletben kell az államoknak tartaniuk az elsősorban a magánfeleket, személyeket védő jogi korlátokat, akár az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) akár az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) a rendelkezései szerint.

Az állami mozgástér tehát a fentebb bemutatott keret ellenére, amelyben formálisan a demokratikus felhatalmazás és a helyzet valós ismerete és egyébként az állami szuverenitás megmarad, egészen leszűkül. Részben a gazdasági, részben azonban a jogi környezet miatt. Utóbbi esetében pedig nem csupán az intézkedéseket előíró kötelezettségek, hanem az intézkedések meghozatalát korlátozó kötelezettségvállalások is ebbe az irányba hatnak. Kiemelendő, hogy éppen az teszi lehetővé a Charta alkalmazását ezen intézkedések vonatkozásában, hogy a tagállamok uniós jogot hajtanak végre az intézkedések meghozatalakor.<sup>6</sup>

## A magánérdek sérelmének jogi védelme

Nyilvánvaló, hogy a költségvetési hiány csökkentését célzó intézkedések a fentebb vázolt környezetben, ahol tehát egyrészt elméleti szinten megmarad az államok szuverenitása, azaz széles körű politikai mérlegelés mellett a gazdasági és pénzügyi helyzet valós ismeretében azok hoznak intézkedéseket, másrészt valós mozgástérük mind gazdasági és pénzügyi mind pedig politikai sőt jogi körülményekre tekintettel leszűkül, intézkedéseik meghozatalával az államok magánérdeket sértenek. A magánérdekek jogi védelme pedig az Egyezmény és a Charta alapján is biztosított, azok alkalmazása éppen az állami szuverenitás alapján hozott intézkedések vonatkozásában indokolt, így tehát a tagállamok jogi mozgástere, miközben – ismét hangsúlyozzuk – éppen jogi kötelezettségeiknek kívánnak eleget tenni, tovább szűkül.

Akár a nyugdíjak, akár a jövedelmek csökkenését okozzák az intézkedések a szerzett jog sérelme kapcsán, felmerül a tulajdonvédelem kérdése. A tulajdonjog tekintetében hangsúlyozandó, hogy az erre való hivatkozás önmagában nem elegendő ahhoz, hogy

<sup>5</sup> Alapjogkorlátozás esetén pedig jogi értelemben vizsgálendő, ahogyan látni fogjuk, szükségességük, alkalmasságuk és arányosságuk is.

<sup>6</sup> Lásd a Charta 51. cikkét.



ezeket az állami intézkedéseket jogellenesnek minősítsük. A tulajdonjog ugyanis nem abszolút alapjog, védelme ugyan a modern jogállam alappillére, azonban a jog korlátozható, annak gyakorlása pedig általában is feltételekhez kötött. A közérdek éppen a törvényesség és az arányosság feltételeinek tiszteletben tartása mellett lehet indoka a tulajdonjog korlátozásának. Másrészt a hátrányos megkülönböztetés állít további korlátot az állami intézkedésekkel szemben – ez viszont kizárólag a tulajdonjoggal együttesen, hiszen ezen intézkedések kapcsán önmagában nem értelmezhető. (Téglási, 2010)

Az Egyezmény tehát kiemelt védelmet biztosít az erre vonatkozó jegyzőkönyv alapján a tulajdonjog számára. A tulajdonjog a modern alkotmányos állam alappillére, hiszen a politikai szabadságjogok és egyenlőség mellett éppen a magántulajdon adja mind jogi, mind gazdasági és társadalmi szempontból is alapját annak az alkotmányos állammodellnek,<sup>7</sup> amelynek védelmére az Egyezmény hivatott. A tulajdonjog viszont a fentiek alapján önállóan nem lehet korlátja bármely, a szerzett jogot, jövedelmet vagy éppen nyugdíjat csökkentő állami intézkedésnek. Ebben a körben a közérdek indokoltsága mellett a törvényesség feltételének fenntartásával elegendő az arányosság egy átfogó mércéjének megfelelnie az adott intézkedésnek ahhoz, hogy az jogszerű lehessen.

Ugyanakkor az Egyezmény a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán különösen magas küszöböt szab az állami intézkedések jogszerűségének fenntartásához. Valamennyi szabályozott jog, így a tulajdonjog sérelme kapcsán is elvárás ugyanis, hogy az állami intézkedések ne tartalmazzanak hátrányos megkülönböztetést. Márpedig az Egyezmény és a kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján megállapítható a megkülönböztetés, ha az egyes, az intézkedés alapján eltérően érintett személyi körök vonatkozásában az ő helyzetük közötti hasonlóság fennáll, és hiányzik a törvényes indok, vagy az eltérés nem felel meg az arányosság követelményének. A más helyzet miatti megkülönböztetés esete folytán ugyanis nem szükséges, hogy a megkülönböztetés egy önállóan nevesített különbözőségen alapuljon.

Ahogy korábban említettük a fenti ellentmondásos helyzetben további ellentmondást hordozó módon lép be a Charta jogos és indokolt alkalmazása. Hiszen éppen az indokolja a Charta alkalmazását a költségvetési hiányt csökkentő tagállami intézkedésekkel szemben, hogy azokat a tagállamok uniós előírások végrehajtására hozták. Az ellentmondástól eltekintve önmagában is érdekes kérdés a Charta alkalmazása, amely közismerten csak uniós joggal szemben állapít meg korlátokat, az unió hatásköreit tehát nem gazdagítja. Mindazonáltal önmagában az a tény, hogy a költségvetési egyensúly visszaállítását, azaz a hiánycsökkentést uniós jog írja elő, elegendő alap a Charta alkalmazásához, az abban foglalt magánérdeket, illetve alapjogokat védő rendelkezések tehát alkalmazandók.

A Charta szintén védi a tulajdonhoz való jogot. A strasbourgi ítélkezési gyakorlat-hoz hasonlóan a szerzett jogok, azaz a jövedelem vagy a nyugdíj védelme szintén a tulajdonjog védelmének körébe tartozik. A tulajdonjog magától értetődő módon azonban az uniós alapjogvédelem rendszerében is korlátozható. Hasonlóan a strasbourgi követelményekhez a korlátozó állami intézkedésnek közérdeken kell alapulnia, továbbá itt is fennáll a törvényesség és az arányosság feltétele. A luxembourgi ítélkezési gyakorlat

<sup>7</sup> A tulajdonjog védelme mint a modern állam egyik alappillére például már Jean Bodinnél megjelenik. (Bodin, 1576)



különösen hangsúlyosan veszi figyelembe az intézkedés jogszerűségének megítélésekor annak esetlegesen feltételes vagy időleges jellegét, amely az arányosság kapcsán mutathatja az intézkedés jogszerűségét.

Szintén az Egyezményhez hasonlóan az uniós jog is megköveteli az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartását. Az egyenlő elbánás itt is más alapjog korlátozásának megítélésénél nyerhet ahogy jelen esetben is különösen fontos szerepet. Egy adott intézkedés az egyenlő bánásmódot sértő jellegének megállapításánál az uniós jog alkalmazásában is egyrészt vizsgálni kell, hogy a megkülönböztetett személyi körök valóban hasonló helyzetben vannak-e, továbbá, hogy a megkülönböztetés törvényes és arányos-e, azaz törvényes indok alapján az adott cél eléréséhez szükséges mértékű. Viszont jelentős eltérés, hogy az uniós jog esetében, az egyenlő elbánás kapcsán különös szabályként alkalmazandó 2000/78 irányelvben<sup>8</sup> a megkülönböztetés alapjául szolgáló kategóriák teljes körű felsorolását találjuk, azaz csak az ott felsorolt alapokon nyugvó megkülönböztetés jogellenes, nem szerepel a tágitó, egyéb helyzet kategória.

Végül szintén az uniós jog vonatkozásában merült fel az egyik jogesetben<sup>9</sup> a bírói függetlenség védelme is, a bírákat vagy bírói jellegű testületek munkatársait érintő jövedelemcsökkentő intézkedésekkel szemben. Ebben az esetben is megjelenik az uniós jog, azaz a Szerződések és a Charta ilyen összefüggésben történő alkalmazhatóságának a kérdése, hiszen a fentebb leírtakhoz hasonlóan csupán az uniós jog által érintett testületek esetében biztosítja a függetlenség védelmét. Mivel azonban a nemzeti bírák feladata az uniós jog alkalmazásának és tiszteletben tartásának biztosítása, így a bírák és más, bírói jellegű testületek munkatársainak függetlensége az uniós jog alapján is védelmet élvez.

A bírói függetlenségnek alapvető eleme a bírák személyes függetlenségének vetületében az illetmény, annak mértéke és állandósága. Ugyanakkor mivel az éppen a személyes függetlenséghez kapcsolódóan fontos a bírói függetlenség védelmében az illetmény mértéke és állandósága, kérdéses, hogy annak általános és időleges csökkentése, hiszen a vonatkozó állami intézkedések erre irányultak, valós sérelmét jelenti-e a bírói függetlenségnek. Az intézkedésnek tehát továbbra is közérdeken kell alapulnia, törvényessége és arányossága is vizsgálható, ugyanakkor általános és időleges jellege folytán az egyes bírák, bírói jellegű testületek munkatársai esetében a bírói függetlenséget alapvetően nem sértik, hiszen a személyeket általános kategóriába tartozásuk folytán, egységesen érintik.

## A bírói döntések általános következtetései

A vizsgált európai bírósági döntések tehát egy az ellentmondásos jellege miatt különösen érdekes helyzetben igazolják a különleges pénzügyi, gazdasági és politikai környezetben hozott állami intézkedéseket. Miközben az európai jogrendek térnyerése miatt

<sup>8</sup> A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

<sup>9</sup> A Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.



az államok mozgásteret leszűkül, hiszen valódi cselekvőképességük nem csupán a kedvezőtlen nemzetközi pénzügyi környezet, de nemzetközi és európai szinten megjelenő mind a költségvetési egyensúly visszaállítására mint közérdekre, mind pedig a személyt és annak jogain keresztül magánérdeket védő alapjogokra vonatkozó jogi előírások miatt korlátozódik, elméleti szinten fennmaradó szuverenitásuk és éppen az uniós jog végrehajtása miatt az államok jogi felelősséggel tartoznak mind az Egyezmény, mind a Charta vonatkozásában az általuk meghozott intézkedésekért.

Az európai bíróságok a vizsgált bírói döntésekben meghatározott feltételek tiszteletben tartása mellett viszont nem akadályozzák az állami költségvetési egyensúly visszaállítását célzó intézkedések végrehajtását, azok jogszerűségét állapítják meg. Egyértelműen arra a következtetésre jutnak, hogy a költségvetési hiány csökkentésére vonatkozó közérdek megfelelő indok az állami cselekvésre. Mindeközben pedig az állami intézkedések tényleges hatékonyságát nem vizsgálják, hiszen az a széles politikai mérlegelési jogkörrel és a helyzet valós ismeretével rendelkező államok hatásköre eldönteni, hogy milyen eszközökkel és következőképpen mekkora hatékonysággal érik el az adott célt, még akkor is, ha egyébként az arányosság kapcsán az intézkedés tartalmának vizsgálata indokolt.

Egyedül az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása kapcsán merülhet tehát fel valós alap a magánérdek sérelmének kiküszöbölésére, illetve a magánérdeket sértő intézkedés jogszerűségének megkérdőjelezésére. Ebben az esetben azonban – éppen ez az indoka annak, hogy csak az Egyezmény alkalmazásában merül fel ténylegesen a kérdés, és az uniós jog alkalmazásában már nem alapozható meg ilyen jogalap – szükséges, hogy az elvet védő rendelkezés széles körben biztosítsa, az Egyezmény esetében az egyéb helyzetre való utalással, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést megalapozó személyi körök közötti különbségtételt. Ha ennek nem meghatározott indokokon kell alapulnia, akkor az elv megsértése valóban érdemben vizsgálható.

Az uniós bírói döntések kapcsán különösen érdekes a Charta alkalmazásának megalapozása, (Jacqué) hiszen ehhez szükséges bizonyítani, hogy éppen az uniós jog végrehajtása a célja az elfogadott állami intézkedéseknek. A Charta alkalmazásával kapcsolatban általában óvatos ítélkezési gyakorlatot követő uniós bíróság ebben az esetben viszonylag könnyen elfogadja<sup>10</sup> a feltétel teljesülését. Ezáltal a bíróság azt is egyértelműen belátja, hogy a költségvetési egyensúly visszaállítását célzó állami intézkedések alapja az uniós jog, azaz az Európai Unió által hozott döntések teszik a tagállamok számára kötelezővé ezen intézkedések meghozatalát. A Charta alkalmazása így akkor is indokolt, ha egyébként magának az állami intézkedésnek a tartalmát nem írja elő az uniós jog, az tagállami mérlegelés tárgya marad.

A tagállami mérlegelést követően pedig olyan különösen védett körre is hozhatók és alkalmazhatók az ilyen, a költségvetési hiány csökkentésre meghatározott uniós célt végrehajtó tagállami intézkedések, mint a bírák vagy a bíróságokhoz hasonló testületek munkatársai. Miközben a bírói függetlenség védelme esetén is bizonyítandó, hogy az adott bírák uniós jog alkalmazásában érintettek, a tagállam döntése lehet, hogy az ő személyes illetményüket csökkentse az indokolt közérdek alapján, ha ezek

<sup>10</sup> A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítéletének 44. bekezdése, ECLI:EU:C:2017:448.



az intézkedések a törvényesség és arányosság feltételeinek megfelelnek. Ebben az esetben az intézkedések általános és időleges jellege segít abban, hogy azok jogszerűségét a bíróság megállapítsa. A döntő szempont azonban mindenképpen az, hogy az intézkedések általános jellegűek, azaz a bírák személyes függetlenségét valójában nem sértik.

A vizsgált esetek alapján világosan körvonalazódó ítélkezési gyakorlat nyomán, amellyel tehát az európai bíróságok a költségvetési hiány csökkentését indokolt közérdeknek fogadják el, és így jogszerűnek ítélik az ezt célzó nemzeti, tagállami intézkedéseket, felmerül a kérdés: vajon a piaci liberalizmusnak az alapjogi liberalizmussal szembeni győzelmét bizonyítják-e a vizsgált bírói döntések. Elemzésünkben ugyan szükségesnek tartjuk felvetni e kérdést, amelyre azonban egyértelmű választ a vizsgált jogesetek kapcsán nem tudunk adni. Annyi bizonyos, hogy az egyébként összetett és részleteiben jogi elemzésnek tárgyát semmiképpen sem képező piaci mechanizmusok által kialakított gazdasági környezetben vált szükségessé a vonatkozó jogi kötelezettségek alapján ezen intézkedések meghozatala.

Az adott pénzügyi piacok alakulása mint körülmény által nagyban meghatározott környezetben kell aztán az egyébként jogi értelemben továbbra is szuverén, de kötelezettségvállalásaikkal a piaci környezet kényszerén túl jogi értelemben is kötött mozgástérrel rendelkező államoknak meghozni intézkedéseiket. Ezek alapjogot korlátozó jellege nem elkerülhető, és így, bár az államok széles körű mérlegelési jogköre mellett is arányosságuk akárcsak törvényességük vizsgálendő, alapvetően egyedül az indokolt közérdeken alapuló jellegük teheti jogszerűvé az intézkedéseket. A klasszikus értelemben vett liberalizmus három alappillére: a piac, a tulajdon szabadsága és a jogállamiság kerül tehát olyan – bár lehet csak látszólagos –ellentmondásba, amelyet a bírói döntéseknek kell feloldaniuk.

## A vizsgált jogesetek közötti hasonlóságok és különbözőségek

A három vizsgált jogesetben közös, hogy mindhárom alapjogokra hivatkozva támadja a nyugdíj, illetve az azzal való halmozás tilalmára és a bércsökkentésre irányuló költségvetési hiány redukálását célzó állami intézkedéseket. Szintén közös mindhárom jogesetben, hogy az azonos célt hasonló eszközzel elérni szándékozó állami intézkedésekkel szemben ugyanazon vagy hasonló alapjogokra hivatkoznak az érintett személyek: a jogesetekben a tulajdonhoz való jog, és ezzel együtt az egyenlő bánásmód védelme merül fel. Végül közös a három bírói döntésben, hogy azok a fent vázolt jogi környezetben, a védett jogok biztosítására szolgáló rendelkezések értelmezését és alkalmazását követően az állami intézkedések jogszerűségét mellett döntenek.

Lényeges különbség ugyanakkor, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán csak az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) tudja lefolytatni a tényleges vizsgálatot. Ennek indoka elsősorban, hogy a megkülönböztetés alapjául szolgáló indokok között található, egyéb helyzet ad lehetőséget arra, hogy gyakorlatilag bármilyen alapon megkülönböztetett kör esetében vizsgálható legyen a legitim indok, az összehasonlíthatóság, ahogyan a törvényesség és az arányosság is. Mivel az uniós



jog a felmerült helyzetben kimerítő felsorolását adja a megkülönböztetés alapjául szolgáló indokoknak, és az adott esetekben egyértelmű, hogy egyik ilyen indok sem érvényes az itt szereplő kategóriákra, az egyenlő bánásmód tiszteletben tartásának kérdése ugyan felmerül, de mint jogalap nem megalapozott.

A luxembourgi bírák esetében további eltérés, hogy ahogyan ezt fentebb már többször jeleztük, a Charta és az uniós jog által biztosított védelem alkalmazásához alapvető kérdés az uniós jogrenddel való kapcsolat, amelyet az uniós jog végrehajtásán, illetve a bírák esetében az uniós jog alkalmazásán keresztül vizsgál a bíróság. Az előtűk megfordult két eset között a jogalapok kapcsán is van különbség, hiszen az egyik a strasbourgi esethez hasonlóan a tulajdonjog és az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos, míg a másikban a bírói függetlenség kérdése merül fel éppen az uniós jog alkalmazása és tiszteletben tartása miatt. Miközben tehát a két luxembourgi eset egymással és a strasbourgi esettel is jól indokoltan összehasonlítható, ezeket az előzetes kérdések és jogalapok kapcsán mutatkozó különbözőségeket is érdemes figyelembe venni.

A strasbourgi bírói döntés kapcsán végül – ahol valódi kérdésként merül fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése –, az első fokon eljáró tanács megállapította a jogsértést, különösen érdekes a témában egyébként kifejezetten gazdag ítélkezési gyakorlattal is összevetni a végül a jogszerűség mellett érvelő nagytanácsi, többségi döntést. Itt egyrészt az összehasonlíthatóság kapcsán a tény, hogy az a múltbéli állapot számít-e, amikor az adott személyek nyugdíjjogosultságot szereztek, vagy az a későbbi helyzet, amelyben az adott személyek vagy a köz- vagy a magánszférában dolgoznak; másrészt magának a legitim indoknak a megítélése kapcsán a hiánycsökkentő intézkedések tárgyilagossága és észszerűsége a vonatkozó szabályok alkalmazásában kifejezett bírói mérlegelést kívántak meg.

## **Az egyes jogesetek részletes vizsgálata**

### *A Fábíán kontra Magyarország ügyben hozott ítélet vizsgálata*

Az EJEB előtt a 78117/13. sz. panaszával Fábíán Gyula indított eljárást. A panasz 2013. év végén érkezett az EJEB-hez, a panaszos az Egyezmény 34. cikke alapján kérte Magyarország marasztalását ügyében. Az Egyezmény 1. sz. Jegyzőkönyvének első cikke és az Egyezmény 14. cikke alapján tartotta jogsértőnek, hogy miután a közszférában vállalt munkát, a vonatkozó nemzeti jogszabály alapján szünetelt nyugdíjának folyósítása. A magyar kormány észrevételeit 2014. év végén, a panaszos írásbeli észrevételeit 2015. év elején vette kézhez az eljáró tanács, amely első fokon Magyarországra nézve elmarasztaló határozatot hozott 2015. december 15-én.

Az első fokon eljáró bírói tanács, míg az önállóan a tulajdonjog védelmére alapított jogalapot nem, a tulajdonjog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának együttes alkalmazására hivatkozó jogi érvelést megalapozottnak találta, miután a magán- és közszférában dolgozó nyugdíjjogosultak közötti eltérő bánásmódot jogsértőnek ítélte. A határozat ellen az Egyezmény 43. cikke szerinti fellebbezéssel élt a magyar kormány. A Nagykamara előtti eljárásban mind a magyar kormány, mind a panaszos írásbeli észrevételeket terjesztett elő. A jelentéstevő bíró kérésére ebben mindkét fél kitért





annak kérdésére is, hogy az Egyezmény 35. cikkének első bekezdésében előírt hat hónapos határidőt tiszteletben tartotta-e a panaszos, amikor az állam által foglalkoztatott tisztviselők két csoportja közötti eltérő bánásmód kapcsán érvelt.<sup>11</sup>

Miután a korábban rendőrként dolgozó panaszos elérte az ehhez előírt korhatárt, szolgálati nyugdíjban részesült 2000. január 1-től, amikor is közel negyvenhét éves volt. A szolgálati nyugdíjjogosultság megszerzését követően továbbra is munkát vállalt, 2000 és 2012 között a magánszférában, majd 2012. július 1-től 2015. március 31-ig a közszférában. Nyugdíjárulékot munkába állásától kezdve egészen az utolsó munkaviszonya megszűntéig, azaz 1972-től 2015-ig folyamatosan fizetett. Jogszabályi<sup>12</sup> változást követően a panaszos szolgálati nyugdíja nyugdíjjá változott, miközben az 1955-ben és azután születettek esetében a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággá alakult át.

Újabb jogszabályi<sup>13</sup> változást követően, 2013. július 1-től felfüggesztik a nyugdíjfolyósítást azon személyek esetében, akik a közszféra bizonyos munkaköreiben vállaltak munkát, a munkavállalás teljes időtartamára. A rendelkezés a magánszférában munkát vállaló személyek esetében nem érintette a nyugdíjfolyósítás állandóságát. A törvényt módosítás végrehajtásában az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2013 februárjában tájékoztatással élt a panaszos felé, aki áprilisban válaszul bejelentette a folyó munkaviszonyát, ezt követően a nyugdíjának folyósítása a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően 2013. július 1-től szünetelt.

A nyugdíjfolyósítás szüneteltetéséről hozott határozat kézhezvételét követően a panaszos írásban kért közigazgatási jogorvoslatot, kérelmében a közszférában és a magánszférában alkalmazott nyugdíjban részesülők közötti megkülönböztetés jogellenes voltára hivatkozott. A kérelmet befogadó nyugdíjbiztosító a kérelem kiegészítését kérte írásban, erre adott válaszában a panaszos hivatkozott az állampolgári jogok biztosa által éppen az általa is sérelmezett megkülönböztetés miatt indított alkotmánybírói eljárásra is.<sup>14</sup> A kiegészítést azonban nem tartotta elegendőnek a nyugdíjbiztosító, így a jogorvoslati eljárást megszüntette. A panaszos munkaviszonya a közszférában 2015. március 31-én megszűnt, ezt követően ismét folyósították a nyugdíját.

A Nagykamara a hatályos nemzeti szabályozás vizsgálata során külön kiemelte, hogy Magyarország egymást követően fogadott el olyan intézkedéseket, amelyekkel igyekezett kiküszöbölni, hogy egy adott személy egyszerre részesüljön nyugdíjban és állami költségvetésből fizetett munkabérben.<sup>15</sup> Először kormányrendelet tiltotta meg, hogy a központi közigazgatásban megüresedő állásokat nyugdíjasok tölthessék be,<sup>16</sup> majd törvényt módosítással rendelte szüneteltetni a nyugdíj folyósítását azon személyek széles köre esetében, akik az állami költségvetésből részesülnek jövedelemben. Miközben ez a törvényt módosítás vonatkozott többek között a panaszoshoz hasonlóan a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott személyekre, továbbra is folyósították a nyugdíjat

<sup>11</sup> Lásd az ítélet indokolásának 45. bekezdését.

<sup>12</sup> A 2011. november 28-án elfogadott, 2012. július 1-én hatályba lépett 2011. évi CLXVII. törvény.

<sup>13</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. CLXXXI. törvény 2013. január 1-i hatályba lépett módosítása.

<sup>14</sup> AJB-726/2013. sz. indítvány.

<sup>15</sup> Lásd az ítélet indokolásának 23. bekezdését.

<sup>16</sup> 1700/2012. (XII. 29.) sz. kormányrendelet.



az országgyűlési képviselők, a polgármesterek, a bírák és ügyészek, valamint a Munka Törvénykönyve alapján közhatalmat nem gyakorló foglalkoztatottak számára.

A nyugdíjfolyósítás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezés figyelmen kívül hagyta a nyugdíjak mértékét. A magyar kormány által bemutatott adatok alapján a rendelkezés 2013 és 2016 között négy- és ötezer fő közötti kört érintett, és összesen közel százmillió eurós megtakarítással járt. Ugyanakkor mivel az egészségügyben foglalkoztatottak esetében az egészségbiztosítási alaphól a nyugdíjjal azonos mértékű havi kompenzáció illetve meg a foglalkoztatottakat, az állami költségvetés egészére nézve a megtakarítás csupán 17 millió eurós nagyságrendet ért el valójában. Ezzel párhuzamosan egyébként a jogalkotó eltörölte a nyugdíjárulékkel érintett jövedelem felső határát, és megemelte a nyugdíjkorhatárt is, amely intézkedések a nyugdíjrendszer kiegyensúlyozását szolgálták.

A Nagykamara az ügyben összehasonlította az Európa Tanács részes államainak jogát a közpénzből finanszírozott nyugdíj és a munkabér halmozásának tekintetében, különösen a korengedményes nyugdíjasok, a közszférában foglalkoztatottak és a rokkantnyugdíjasok körére vonatkozóan, továbbá szintén vizsgálta a részes országok szabályozását a magán- és a közszférában foglalkoztatottak nyugdíjfolyósítása közötti eltérő bánásmód kapcsán. A Nagykamara ezen vizsgálata eredményeként megállapította, hogy egészen eltérő jogi szabályozások vannak hatályban az egyes államokban, ezen szabályozások esetében valamennyi megoldásra lehet élő, hatályos példát találni.

A felek érveinek rövid összefoglalásában a Nagykamara kitér arra, hogy a panaszos a vonatkozó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a nyugdíjat a tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezés által védett, szerzett jognak tekinti, ugyan elismeri az állam jogosultságát ennek közérdek alapján való korlátozására, miközben annak jelen esetben legitim voltát megkérdőjelezi, hiszen a vonatkozó állami intézkedéseket a pénzügyi válság valódi krízispontját követően hozták, és azok egyébként sem jártak jelentős vagy akár csak érdemleges hatással a költségvetési hiány csökkentésére. A magyar kormány szintén elismeri a nyugdíj tulajdonjog általi védelmét, ugyanakkor az állami beavatkozást indokoltnak, törvényesnek és arányosnak tartja, álláspontja szerint egy olyan intézkedéssorba illeszthető szabályról van szó, amely szolgálja a pénzügyi egyensúly fenntartását.

A Nagykamara érvelése ebben a vonatkozásában egészen egyértelmű. Miután a tulajdonjog védelmével kapcsolatos szabályrendszer három részszabálya közül a nyugdíjak esetében az első és harmadik szabály, azaz az általános védelem elve, és a beavatkozásra vonatkozó törvényességi és arányossági követelmények alkalmazandók, ezek fényében vizsgálható az esetleges jogsértés, értelemszerűen a nyugdíjjogosultság szüneteltetése kapcsán a tulajdonjogtól való megfosztás esete nem áll fenn. A beavatkozás törvényessége egyértelműen bizonyított, ahogyan egyébként a közérdek fennállta is, amint ezt fentebb részletesen is jeleztük. Egyedül az arányosság kérdése igényel részletesebb vizsgálatot.

Az arányosság kérdésének vizsgálatakor a Nagykamara a társadalmi szolidaritáson alapuló nyugdíjrendszerek általános céljának és működésének bemutatásával kiemeli, hogy azok célja elsősorban az időskorú és már nem munkaképes személyek számára, a megélhetésükhöz szükséges jövedelem biztosítása.<sup>17</sup> A vonatkozó ítélkezési

<sup>17</sup> Lásd az ítélet indokolásának 70. bekezdését.



gyakorlatának megfelelően ezt követően vizsgálja az elveszített juttatások mértékét, a valós választás lehetőségét és a megélhetési források elvesztésének mértékét. E vizsgálat során megállapítja, hogy a nyugdíjjogosultságot a panaszos nem vesztette el, csupán a folyósítást függesztették fel, hogy egyébként éppen emiatt, valós választása volt a nyugdíj és a munkavállalás között, továbbá, hogy a folyósítás felfüggesztése nem fenyegette alapvető megélhetését.

A fentieknél sokkal mélyebb és talán érdekesebb elemzést kíván az indokolatlan és az Egyezmény 14. cikkével ellentétes eltérő bánásmód kérdése a tulajdonjog védelmével együttes olvasatban. Egyrészt egy különös előzetes kérdés merült fel, amennyiben a panaszos a panasz benyújtására rendelkezésre álló hat hónapos határidőt lényegesen meghaladva, 2015 elején hivatkozik először arra, hogy a közszféra egyes csoportjai vonatkozásában is hátrányos megkülönböztetést észlel, így kérdéses, hogy egyébként ez az első fokon befogadott érvrendszer egyáltalán vizsgálható-e, miközben a magyar kormány ezzel kapcsolatban nem élt kifogással. Így már önmagában az is kérdés, hogy a Nagykamara vizsgálhatja-e az előzetes kifogást; másrészt ahogyan fentebb is említettünk, és ahogyan erre a párhuzamos indokolások és a kisebbségi vélemény is utal, itt a tartalmi szempontok is nehezebben ítélhetők meg.

Az előzetes kérdésre már a magyar kormány azzal érvel, hogy a közszférában dolgozók közötti hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó érv benyújtásakor a panaszos valóban nem tartotta be a hat hónapos határidőt, amely a közigazgatási jogorvoslat iránti kérelmének elutasításától számítandó, így ez az érvrendszer az Egyezmény 35. cikkének első és negyedik bekezdése alapján nem befogadható. Ezzel szemben a panaszos szerint nem új évről van szó, hanem jogkérdésről, és ő a jogsértést követően egyébként tiszteletben tartotta a hat hónapos határidőt. A Nagykamara álláspontja egyértelműen az, hogy egy ilyen újabb kategóriák közötti megkülönböztetés új jogalpnak minősül, amelynek benyújtásával azonban nem tartotta tiszteletben a hat hónapos határidőt a panaszos, így az nem vizsgálható, még akkor sem, ha ezt az érvet az első fokon eljáró tanács befogadta.

Ezzel tehát az érdemi, tartalmi vizsgálat a magán- és a közszférában foglalkoztatottak közötti hátrányos megkülönböztetésre korlátozódik. Ezzel kapcsolatban a Nagykamara emlékeztet arra, hogy az első fokon eljáró Kamara megállapította, hogy alkalmazható az „egyéb helyzet” alapján az egyenlő bánásmód elve, hogy a magán- és a közszférában foglalkoztatottak összehasonlítható, hasonló helyzetbe tartoznak, és ugyan elfogadta a költségvetési egyensúly csökkentését, mint közérdeket, de az intézkedés tárgyilagos és észszerű voltát már nem ismerte el, hiszen a két szférában foglalkoztatottak közötti megkülönböztetés egyik feltételt sem meríti ki az elérni kívánt cél vonatkozásában.

Az Egyezmény 14. cikkének általános bemutatását követően, amelyben a Nagykamara a más jogokkal együttes olvasat kérdésén túl, már itt az összehasonlíthatóság problémakörét tárgyalja részletesebben kiemelve az államok széles mérlegelési jogkörét a helyzet valós ismeretére is tekintettel, valamint ismertetve a bizonyítás terhére vonatkozó szabályokat: míg a hátrányos megkülönböztetés tényét a panaszosnak, a megkülönböztetés indokolt jellegét a magyar kormánynak kell bizonyítania; megállapítja, hogy jelen ügyben a 14. cikk alkalmazható. Az alapvető kérdés a többségi álláspont szerint ezzel kapcsolatban az összehasonlíthatóság a közszférában és a magán-szférában



munkát vállaló személyek között, miközben a nyugdíj folyósítását az intézkedés csak előbbiek esetében függeszti fel.

Az összehasonlíthatóság kérdésének vitatható voltát jól bizonyítja az éppen ezzel kapcsolatban általános tájékozottság hiányára utaló első párhuzamos vélemény,<sup>18</sup> valamint az ebben eltérő álláspontra helyezkedő Ranzoni bíró által jegyzett, második párhuzamos vélemény és a Sajó, Vehabovic, Turkovic, Lubarda, Grozey és Mourou-Visktróm bírák által adott különvélemény. A felek között is eltérő az ezzel kapcsolatos álláspont, hiszen míg a panaszos számára egyértelmű, hogy a magán- és a közszférában munkát vállalók köre egymással összehasonlítható, a magyar kormány ezzel ellentétesen azt állítja, hogy az ítélkezési gyakorlat fényében<sup>19</sup> az összehasonlíthatóság nem áll fenn. A Nagykamara szükségesnek látta, hogy a kérdésben összefoglalja az általános gyakorlatot.

Először is az összehasonlíthatóság kérdése még az adott terület és különösen a támadott állami intézkedés célja alapján vizsgálendő. Továbbá a részes államok mozgásterét széles az állami foglalkoztatás feltételeinek meghatározása vonatkozásában, a közszférában munkát vállalók esetében, különösen, ha ezek a személyek a közhatalom gyakorlásában is részt vesznek, eltérő szabályok alkalmazhatók, mindezzel pedig egyértelmű, hogy elviekben nem összehasonlítható a két csoport a szociális és nyugellátások alkalmazása kapcsán. Ezeket a megállapításokat a Nagykamara a vonatkozó ítélkezési gyakorlat számos példájával támasztja alá.<sup>20</sup> További elemként tartja vizsgálendőnek az államnak mint munkáltatónak a megjelenését, amelyet ebben a helyzetben különleges munkáltatónak tekint.

A fentiek jelen ügyre történő alkalmazásában a Nagykamara megállapítja, hogy ugyan a nyugdíjrendszer és így a nyugdíjjogosultság megszerzése kapcsán a magán- és közszférában dolgozók azonos helyzetbe tartoznak, ez nem jelenti azt, hogy a nyugdíjra jogosultak későbbi munkavállalásakor a magán- vagy a közszférában munkát vállalók esetében ne lenne lehetőség a különbségtételre. Az indokoltság kapcsán kiemelendő, hogy a költségvetési egyensúly fenntartását szolgáló általános cél, a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát célzó intézkedésekkel való megvalósításakor éppen a költségek forrása az, amely különösen érdekes, tudniillik, hogy az állami költségvetés finanszírozza mind a nyugdíjakat, mind pedig a közszférában dolgozók bérét. Továbbá a közszférában dolgozók esetében az állam mint munkáltató is megjelenik, és egyébként a nemzeti jogban eltérő szabályokat alkalmaz úgy általában a foglalkoztatásuk tekintetében is.

Mindezekre tekintettel tehát a többségi vélemény az, hogy a panaszos nem bizonyította, hogy összehasonlítható a magán- és a közszférában munkát vállaló nyugdíj-jogosultak köre. Ezzel ellentétes álláspontra helyezkednek az összehasonlíthatóság tekintetében az eltérő véleményre jutó bírák érveléseikben. Ahogyan jeleztük magának a célnak az indokoltságát ezen bírák sem kérdőjelezzik meg, azaz a költségvetési és a nyugdíjrendszeri egyensúlyt közérdeknek fogadják el, ugyanakkor kérdésesnek tartják, hogy a magán- és közszférában dolgozók közötti különbségtétel nem alapozza-e

<sup>18</sup> Lásd O'Leary és Koskelo bírák párhuzamos véleményét.

<sup>19</sup> Lásd az ítélet indokolásában többször hivatkozott Panfile-ügyet (decision of 20 March 2012, Panfile v. Romania, Appéldául no. 13902/11).

<sup>20</sup> Lásd az ítélet indokolásának 124., 125. és 126. bekezdéseit.



meg a hátrányos megkülönböztetést. Míg tehát két bíró szerint az összehasonlíthatóság megállapításához nem áll elegendő információ rendelkezésre, addig hét bíró szerint a két csoport összehasonlítható, közülük egy szerint a megkülönböztetés jogszerű, míg hat másik annak jogsértő jellege mellett érvel.

A strasbourgi ítélet, amely tehát az első fokon eljáró tanáccsal ellentétes álláspontra helyezkedik, két ponton is fontos következménnyel jár meglátásunk szerint. Egyrészt világosan kimondja a költségvetési hiányt csökkentő intézkedések közérdekű jellegét: akár a költségvetési egyensúly, akár a nyugdíjalap fenntarthatóságának biztosítása egyértelműen olyan közérdek, amely alapjog korlátozását indokolhatja. Ennek alátámasztására jelen ügyben a Nagykamara részletesen is bemutatja, hogy maga az intézkedés hogyan illeszkedik egy, az átfogó célt szolgáló intézkedéssorozatba. Ugyanakkor a Nagykamara, bár vizsgálja az intézkedés arányosságát, annak valódi gazdasági hatásait, azaz hatékonyságát nem tekinti olyan szempontnak, amely döntő fontosságú lehet a jogszerűség megítélésében.

Másrészt fontos, bár jelen elemzésünk tárgyához nem közvetlenül kapcsolódó hozadéka az ítéletnek az egyenlő bánásmód kapcsán az összehasonlíthatóság kérdésének részletes és átfogó elemzésében található. Joggal merül fel az a kérdés, hogy ha a panaszos időben hivatkozik a közszférában munkát vállalók különböző csoportjaira alkalmazott eltérő szabályok általi megkülönböztetésre, annak lett volna-e hatása az ügy végső kimenetelére. Azonban a feltételes kérdésnél is fontosabb, hogy a Nagykamara a Panfile-ügyben meghatározott vonalon maradva a jövedelem és nyugdíj halmozása kapcsán valós különbséget állapít meg a jövedelem forrása alapján, amely tehát kizárja a csoportok összehasonlíthatóságát, sőt további elemként tartja fontosnak kiemelni az állam munkáltatóként történő megjelenését mint indokát az eltérő bánásmódnak.

Összességében tehát az ítélet, miközben csupán a tulajdonjog védelmének jelen ügyre való önálló jogalként történő megalapozottságának elutasításában egységes a Nagykamara, meglátásunk szerint jelentős következményt hordoz a strasbourgi ítélezési gyakorlat egészére nézve is. A pénzügyi, gazdasági körülményekre adott állami intézkedések mint közérdeken alapuló, széles körű politikai mérlegeléssel a helyzet valós ismeretében megalkotott rendelkezések akkor is jogszerűen korlátozzák a magánérdeket védő tulajdonhoz való jogot, anélkül, hogy valódi jogfosztással járnának, hiszen csupán felfüggesztik a nyugdíj folyósítását, ha azok kivételekkel de egyéb korlátozások nélkül, egyszerűen megtiltják a közpénzből fizetett jövedelmek nyugdíjjal való halmozódását.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé mindkét esetben előzetes döntéshozatali eljárásban megjelent két jogeset közül az egyik kifejezetten a fentebb bemutatott üggyhöz hasonló, hiszen az állami öregségi nyugdíj és valamely közintézményben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódását tiltó nemzeti szabályozás uniós joggal való összhangja az a kérdés, amelyben a Bíróság Nagytanácsának döntenie kellett. Témájában azonban a másik jogeset is szorosan kapcsolódik jelen tanulmány első felében tárgyalt kérdésekhez, hiszen az a nemzeti közszolgáltatásban az illetmények csökkentését célzó tagállami intézkedések és az uniós jog közötti esetleges ellentétre kérdez rá. Mindkettő esetében tehát a közszférában foglalkoztatottak magánérdeket sértő az állami fizetési mérleg egyensúlyát célzó, költségvetési megszorító intézkedésekről van szó.



## *A Florescu és társai ügyben hozott ítélet elemzése*

A strasbourgi jogesethez rendkívül hasonló, korábbi, C-258/14. sz. ügyben<sup>21</sup> egy, a peres felek és a hivatkozott jogalapok magas száma miatt viszonylag összetett jogvitában terjesztett elő szintén összetett módon és jelentős számú uniós jogi rendelkezés értelmezését kérve tíz kérdésből álló előzetes döntéshozatali kérelmét a Gyulafehérvári Fellebbviteli Bíróság. Az alapeljárás tényállása azonban viszonylag egyszerű: három bíró a bírói tevékenységével párhuzamosan egyetemi oktatói tevékenységet is folytatott, miután elérték a szolgálati nyugdíjkorhatárt, az akkori szabályozás szerint nyugdíjukat oktatóként kapott fizetésükkel halmozták, miután a jogi szabályozás változott, az oktatói jövedelmük megtartása mellett döntöttek, számukra a nyugdíj folyósítását felfüggesztették.

Ezt követően indult meg a már összetettebb eljárásorozat, amelynek első elemeként, ugyan nem az alapeljárás felpereseire vonatkozóan, de az alkalmazandó jogi szabályozás kapcsán kiemelő, hogy a vonatkozó új jogszabályt a román alkotmánybíróság elfogadhatónak találta, mivel a halmozódás tilalma nem vonatkozik azokra a személyekre, akik jogalkotási vagy végrehajtási állami hatáskört gyakorolnak, vagy akik a legfelső bírói testületek tagjai; ezt követően indítottak a felperesek peres eljárást, amelyben a kezdetektől hivatkoztak arra, hogy szerintük a román nemzeti szabályozás uniós joggal ellentétes, azonban mind első- mind pedig másodfokon elveszítették a pert; így az alapeljárás valójában egy perújítással indult, amelynek indoka éppen az volt, hogy a korábbi eljárás során az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése nem történt meg.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett tíz kérdés háromban foglalható össze. Az első arra vonatkozik, hogy az az egyetértési megállapodás (a továbbiakban: megállapodás), amely alapján a román kormány vállalta a fizetési mérlege egyensúlyának visszaállításához szükséges intézkedések meghozatalát, uniós jogi aktusnak minősül-e, amelynek értelmezésére a Bíróság hatáskörrel rendelkezik. A második kérdéscsoport arra vonatkozik, hogy a fentebb említett egyetértési megállapodást úgy kell-e értelmezni, hogy az előírja a halmozódást tiltó román jogszabályhoz hasonló jogszabály elfogadását. Végül a harmadik kérdéscsoportból négy a román nemzeti jogszabálynak a tulajdonjog védelmével, egy pedig az egyenlő bánásmód elvével való összhangjára kérdez rá. Az ötödik kérdés, amely a román eljárásrend és az elsőbbség elvének összhangjára kérdez rá, a többi kérdésre adott válaszok miatt nem lesz releváns.

Az előzetes döntéshozatalban előterjesztett kérdések alapján tehát egyértelmű, hogy a korábban bemutatott strasbourgi jogesetben vizsgált magyar intézkedéshez hasonló román szabályozás uniós joggal való összhangja a kérdés, amelynek megállapításához hasonló jogkérdéseket – tulajdonjog védelme, hátrányos megkülönböztetés tilalma – kell ezúttal a luxembourgi bíróságnak megválaszolnia. A szabályozás kapcsán eltérést az jelent, hogy a román jogszabály esetében a halmozódás tilalma összehatározott: a közsférában végzett tevékenység után járó nettó öregségi nyugdíj és a közintézményben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódása akkor tilos,

<sup>21</sup> A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:448.



ha a nyugdíj összege meghaladja az állami társadalombiztosítási költségvetés megállapításának alapját képező országos bruttó átlagbér szintjét.<sup>22</sup>

Az első kérdésre adott válasz egyértelmű: az egyetértési megállapodás olyan uniós jogi aktusnak minősül, amely a Bíróság által értelmezhető. Az előzetes döntéshozatalra vonatkozó szerződéses rendelkezés<sup>23</sup> a Bíróság számára az uniós intézmények által hozott aktusok érvényességének és értelmezésének kérdéséről való döntésre biztosít hatáskört. Az egyetértési megállapodás az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által képviselt Európai Közösség és Románia között jött létre az EUMSZ 143. cikke alapján, amely hatáskört biztosít az unió számára ahhoz, hogy azon tagállamnak, amelynek fizetőeszköze nem az euró, és fizetési mérlegével kapcsolatos nehézségekkel küzd vagy ilyen nehézségek bekövetkeztetése fenyegeti, azoknak kölcsönös támogatást nyújtson. Az ilyen segítségnyújtási eljárás részletes szabályait a 332/2002 rendelet<sup>24</sup> állapítja meg, amely szerint tanácsi felhatalmazással a Bizottság kölcsönt vehet fel.

Ennek megfelelően a Tanács két egymást követő határozatot fogadott el Romániának az EUMSZ 143. cikk alapján nyújtandó kölcsönös támogatásról.<sup>25</sup> A Tanács ezekben a határozatokban írja elő, hogy az unió által nyújtott pénzügyi támogatás gazdaságpolitikai feltételeit egyetértési megállapodásba kell foglalni. Az egyetértési megállapodást tehát uniós intézmény, nevezetesen a Bizottság fogadta el, az EUMSZ 143. cikkében meghatározott hatáskör és az annak végrehajtására vonatkozó rendelet, valamint az arra felhatalmazást adó határozatok alapján. Az EU képviselőiben uniós hatáskörök és az azok gyakorlására vonatkozó szabályok, valamint uniós intézményi felhatalmazás alapján uniós intézmény által elfogadott tehát egyértelműen uniós jogi aktusról van szó.

Ezt követően vizsgálható, illetve értelmezhető az immár egyértelműen uniós jogi aktusnak minősülő megállapodás. A kérdés az, hogy ez a megállapodás előírja-e Románia számára olyan, az alapeljárásban szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály elfogadását, amely tiltja a nyugdíj és a közintézményekben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódását. Miután egyetértési megállapodásról van szó, az a felek által közösen megállapított rendelkezésekből áll. Ezen rendelkezések elfogadása feltétele annak, hogy az adott állam – jelen esetben Románia – kölcsönös támogatásban részesüljön. A pénzügyi támogatás feltételül szabott rendelkezések pedig gazdaságpolitikai követelményeket hivatottak megállapítani.

A követelmények betartására a megállapodás nagy hangsúlyt fektet, az egyes részletek folyósítását a gazdasági program végrehajtásának feltételéhez köti. A megállapodás ugyanakkor e gazdasági program részleteit nem határozza meg, viszont tartalmazza azokat a célokat, amelyeket a Bizottság Romániával közösen állapított meg. A költségvetési konszolidáció mellett így kitér a megállapodás a költségvetési irányítás, a monetáris

<sup>22</sup> Lásd az ítélet indoklásában részletesen idézett, 2009. november 5-én elfogadott legea n° 329/2009 privind reorganizarea unor autoritati si institutii publice, rationalizare cheltuielilor publice, sustinerea mediului de afaceri si respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeana si Fondul Monetar International rendelkezéseit.

<sup>23</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke.

<sup>24</sup> A 2009. május 18-i 431/2009/EK tanácsi rendelettel (HL 2009. L 128., 1. o.) módosított, a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló, 2002. február 18-i 332/2002/EK tanácsi rendelet (HL 2002. L 53., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 10. fejezet, 3. kötet, 81. o.; helyesbítés: HL 2009. L 14., 12. o.).

<sup>25</sup> 2009/458 és 2009/459 határozatok.



politika, a pénzügyi szabályozás és a strukturális reformok kérdésére, a nyugdíjreform szükségességét a megállapodás külön is említi. A megállapodás tehát kötelező erejű, a benne meghatározott célok végrehajtását szankció mellett teszi kötelezővé Románia számára, de részletes és pontos előírást a szóban forgó nemzeti jogszabály elfogadására nem tartalmaz.

E két kérdéscsoport megválaszolása után foglalkozik a Bíróság érdemben a jelen tanulmányban vizsgált témakörrel, tudniillik a megszorító intézkedések és az alapjogok összhangjával. Ahogyan korábban jeleztük először a Charta alkalmazhatóságának kérdésében kellett a Bíróságnak állást foglalnia, hiszen az új uniós hatáskört nem keletkeztet, a benne foglalt jogok tiszteletben tartását az uniós jogrend kapcsán teszi kötelezővé. Mivel a jelen ügyben – ahogyan az imént bizonyítást nyert – ugyan a konkrét nemzeti intézkedést nem írja elő az uniós jog, az uniós jogi aktusnak minősülő egyetértési megállapodás határozza meg azokat a célokat, amelyeket az végrehajt, magyarán az elfogadott román jogszabály formailag és tartalmilag is az egyetértési megállapodásban Románia által tett kötelezettségvállalások végrehajtására irányul.

Ezt igazolja formailag, hogy a román jogszabály az egyetértési megállapodásból eredő kötelezettségek teljesítését jelöli meg szövegében céljaként, tartalmilag pedig, hogy mind a közzsféra bértömegének csökkentése, mind a nyugdíjrendszer reformja kifejezetten szerepel az egyetértési megállapodásban. Miközben tehát az egyetértési megállapodás mozgásteret biztosít Románia számára az egyes intézkedések meghozatalakor, és nem írja elő konkrétan az adott intézkedés elfogadását, az egyértelműen az uniós jog végrehajtását szolgálja. Ilyen módon pedig a Bíróságnak hatásköre van arra, hogy az adott nemzeti jogszabály és a Charta összhangját vizsgálja.<sup>26</sup>

Miután hatáskörét megállapította a tulajdonjog védelme kapcsán a Bíróság a strasbourgi ítélkezési gyakorlatra utal, amelynek alkalmazása mind saját ítélkezési gyakorlata mind pedig a Charta vonatkozó rendelkezése alapján az alapjogok terjedelmének megítélésakor bevett gyakorlat. Így megállapítja, hogy összhangban a többi gyakorlattal az automatikusan nyújtható szociális ellátás vagyoni érdeket teremt, mivel járulékfizetés alapján fennálló jogosultságot keletkeztet, a szerzett vagyoni jog pedig védendő, de a védelem nem egy meghatározott összegű nyugdíj folyósítására biztosít alanyi jogot. Szintén megállapítja, hogy nem abszolút, hanem közérdek alapján korlátozható jogról van szó, ahol jogfosztásról nem beszélhetünk, hiszen a jogosultság fennáll, csupán a folyósítás szünetel.

Ezek alapján tehát az adott ügyben a korlátozás törvényességét és arányosságát kell vizsgálni amellet, hogy annak közérdeken kell alapulnia, szükségesnek kell lennie, és tiszteletben kell tartania a jog lényeges tartalmát. Utóbbi kapcsán – miután jól meghatározott, kivételes és ideiglenes korlátozásról van szó, utóbbi feltétel hangsúlyosan jelenik meg a következő vizsgált esetben is<sup>27</sup> – így azonnal egyértelművé tehető, hogy nem sérül a tulajdonjog lényeges tartalma a halmozás tilalmával. A közérdeken alapult jellege is fennáll a korlátozásnak, ahogyan ezt fentebb részletesen is tárgyaltuk, a luxembourgi

<sup>26</sup> A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítéletének 44. bekezdése, ECLI:EU:C:2017:448.

<sup>27</sup> A Bíróság C-64/16. sz. Associacao Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítéletének 50. bekezdése, ECLI:EU:C:2018:117.





bíróság szemében is közérdekű cél a fizetési mérleggel kapcsolatos nehézségek enyhítése. Végül az alkalmasság és szükségesség kapcsán megállapítja, hogy az egyébként korlátot is tartalmazó nemzeti szabályozás nem aránytalan, és alkalmas, valamint szükséges a kitűzött közérdekű cél eléréséhez.

Az utolsó tárgyalandó kérdés, ahogy a strasbourgi ítélet esetében is, az egyenlő bánásmód elvének megsértésével kapcsolatos, hiszen a román nemzeti szabályozás bizonyos kivételeket tartalmaz. Noha a bírák esetében tiltja a nettó öregségi nyugdíj és a közintézményekben folytatott tevékenység után kapott munkabér halmozódását – ahogy azt fentebb jeleztük –, a törvényhozási és jogalkotási közhatalmat gyakorló személyek, valamint bizonyos legfelső bírói testületek tagjaira, azaz a nemzeti alkotmány által előírt megbízatással felruházott személyek körére alkotmánybírói határozattal megkövetelt módon nem ír elő ilyen tilalmat. Mivel az uniós munkáltatói jogban az egyenlő elbánást előíró szabály<sup>28</sup> csak a hátrányos megkülönböztetés taxatív meghatározott fajtái vonatkozásában állít tilalmat, márpedig ilyen indokú megkülönböztetés jelen esetben nem ismert, így ez a jogszerűen nem megalapozott.

## *Az Associacao Sindical dos Juizes Portugueses ügyben hozott ítélet elemzése*

A másik luxembourgi jogeset ugyan hasonló kérdést vet fel, de az előző kettőtől, ahogy ezt már említettük, több ponton is eltér. A C-64/16. sz. ügyben<sup>29</sup> ugyanis nem nyugdíj és bérjövedelem halmozódásáról van szó, hanem szintén költségvetési megszorító intézkedésekkel megállapított, de illetménycsökkenésről a közszférában. Ezzel kapcsolatban pedig az uniós joggal való esetleges ellentét kapcsán ugyan a Chartában is meghatározott alapjog, de értelemszerűen nem a tulajdonjog és az egyenlő elbánás elve, hanem az igazságszolgáltatás függetlenségének alapelvére vonatkozó kérdéssel élt az előzetes döntéshozatali kérdést előterjesztő bíróság. Végül, bár uniós kötelezettség a költségvetési egyensúly fenntartása, jelen esetben nem az uniós kötelezettség végrehajtása, hanem a bírák vagy bírósághoz hasonló testületek tagjainak az uniós jog alkalmazásában játszott szerepe alapozza meg az uniós jogrendhez fűződő, az uniós jogvédelem alkalmazásához szükséges kapcsolatot.

Az alapeljárás oka, hogy a portugál jogalkotó törvénnyel<sup>30</sup> csökkentette időszakosan bizonyos köztisztviselők és a közszférában dolgozók illetményét, köztük a *Tribunal de Contas* (számvevőszék) bíráinak illetménye is csökkent a törvény értelmében hozott közigazgatási aktusok alapján. Ezt követően az ASJP, azaz a portugál bírák szakszervezete kérte a legfelsőbb közigazgatási bíróságot, hogy az semmisítse meg a számvevőszéki bírák vonatkozásában ezeket a közigazgatási aktusokat. Keresetében arra hivatkozott, hogy az illetménycsökkentésre irányuló intézkedések sértik a bírói függetlenség

<sup>28</sup> 2000/78 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése.

<sup>29</sup> A Bíróság C-64/16. sz. *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses* kontra *Tribunal de Contas* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>30</sup> 75/2014. sz. törvény.



elvét, amelyet a portugál alkotmány és az uniós jog is véd. Utóbbi kapcsán terjesztett elő előzetes döntéshozatali kérdést a legfelsőbb közigazgatási bíróság.

A kérdést előterjesztő bíróság fontosnak tartotta kifejtetni, hogy az illetménycsökkentésre vonatkozó állami intézkedéseket a portugál költségvetés túlzott hiányának csökkentésére irányuló követelmények igazolták, amely úgynevezett feltétlenül érvényesítő követelményeket a portugál kormány számára a Portugália számára pénzügyi támogatást nyújtó uniós határozatok írták elő. Ugyanakkor – bár ilyenformán uniós eredetűek ezek az intézkedések – azok meghozatala során az uniós jog általános elveit, így a bírói függetlenség elvét tiszteletben kell tartani. Márpedig a bírói függetlenség uniós védelme az uniós jog tiszteletben tartására és alkalmazására hivatott nemzeti bíróságokra, bírói szervekre is vonatkozik. Mivel pedig a bírák illetménye a személyes függetlenség vetületében eleme a bírói függetlenségnek, kérdése arra vonatkozik, hogy közhatalmi hatóságok vagy szervek által egyoldalúan és folyamatos jelleggel előírt bércsökkentő intézkedések ellentétesek-e a bírói függetlenség elvével.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban emelt kifogások elutasítását követően, érdemi vizsgálata során a bírói függetlenség védelmének alapjául a Bíróság az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdését jelöli meg, amely a 2. cikkben alapértékként meghatározott jogállamiság elvén alapul. Utóbbi egyrészt megalapozza a tagállamok bíróságai közötti bizalmat, másrészt biztosítja, hogy az unió valódi jogi unióként jogot biztosítson a jogalanyok számára a valódi bírói jogorvoslathoz. Előbbi rendelkezés tehát konkretizálja az utóbbiban meghatározott érték megvalósulását. A bíróságok pedig különösen fontos szerepet töltenek be e követelmény gyakorlati megvalósulásában, így különös jogi védelmet érdemelnek, amelyet egyébként a tagállami lojalitás elve is megerősít, amely alapján a tagállamok kötelesek biztosítani az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. A Bíróság a hatékony bírói jogorvoslat és a bírói függetlenség kapcsán emlékeztet a jogállamisággal kapcsolatos további összefüggéseken túl mind a tagállami közös alkotmányos hagyományok, mind az Egyezmény és a Charta szabályaira is.

Ezt követően a Bíróság meghatározása kapcsán emlékeztet az állandó ítélkezési gyakorlatában kifejtett feltételekre, amelyek nyomán a rendelkezésre álló információk szerint a számvevőszék bíróságnak minősül, hiszen a testülethez az unió saját forrásaira és az azokból eredő pénzügyi forrásokra vonatkozó kérdésekkel lehet fordulni, e kérdések pedig az uniós jog alkalmazására és tiszteletben tartására vonatkozhatnak. Márpedig ha a számvevőszék bíróság, akkor a tagállamnak biztosítania kell, hogy vele kapcsolatban fennálljanak a hatékony bírói jogvédelem megvalósításához szükséges feltételek. A hatékony jogorvoslathoz való jognak pedig része a bírói függetlenség,<sup>31</sup> amelyet tehát a tagállamnak szintén biztosítania kell. A bírák elmozdithatatlanságára

<sup>31</sup> Korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozással a Bíróság jelen ügyben a bírói függetlenség fogalmát az alábbiak szerint foglalja össze: „A függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.”, a Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítéletének 44. bekezdése, ECLI:EU:C:2018:117.



és a feladatuk jelentőségéhez mért illetmény biztosítására vonatkozó követelmény pedig része a bírói függetlenségnek.

A jelen ügyben viszont a Bíróság kiemeli, hogy az adott bércsökkenő intézkedés a túlzott költségvetési hiány megszüntetését célzó, úgynevezett feltétlenül érvényesítendő követelményekből ered. Az intézkedés általános és arányosan meghatározott. Éppen utóbbi jellemzője alapján – hogy tudniillik, azt nem kifejezetten a számvevőszék bírái vonatkozásában fogadták el – nem tekinthető úgy, hogy sértené azok személyes bírói függetlenségét. Éppen ellenkezőleg egyenlő és arányos mértékben igyekezett az intézkedés megosztani a költségvetési hiánycsökkentés céljából viselendő terhet a közszolgáltatásban foglalkoztatottak között. Végül ahogyan az előző esetben is hangsúlyos elem az intézkedés időszakos jellege. Ezen megfontolások alapján pedig a számvevőszéki bírák függetlensége – bármennyire is védett alapelv a függetlenség a fent hivatkozott összefüggések miatt – és így az uniós jog nem sérült.

A két luxembourgi ítélet alapján, amelyek közül a korábban bemutatott alapjául szolgáló ügy szinte minden lényeges pontján hasonlít a vizsgálatunk tárgyát képező strasbourgi ítéletben ismertetett ügyre, megállapítható, hogy az egyébként az alapjogok alkalmazásában kellően visszafogott uniós bíróság, kifejezetten határozottan foglalkozik hatáskörének kellő indokolását követően az alapjogok és alapelvek védelmével. A korábbi ügyben – jól látható módon a strasbourgi ítélkezési gyakorlatot is ismerve és használva (e tekintetben is érdemes összevetni a két ítéletet) – alapos vizsgálatot végez. Ennek eredményeként azonban a költségvetési egyensúly visszaállítását célzó rendelkezéseket, amelyeket célként, hatáskörét is indokolva éppen az uniós jog jelöl meg, a korlátozás indokának megfelelő közérdeknek fogadja el, az állami mozgásteret kiemelve, uniós szempontból pedig végül arányosnak, alkalmasnak tartja a nemzeti szabályozást.

## Felhasznált irodalom

BODIN, Jean (1576): *Six livres de la République*.

BRISSE, Mathieu – KECSMÁR, Krisztián (2013): Arrêt Commission c. France: quelles taxes pour le secteur des communications électroniques? *Journal de droit européen*. 355–357.

JACQUÉ, Jean-Paul: *Champ d'application, un rappel de la situation, Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. [www.droit-union-europeenne.be/435107837](http://www.droit-union-europeenne.be/435107837) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

TÉGLÁSI András (2010): A Tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 7. évf. 4. sz. 22–47

## Jogforrások

1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről.

2014. évi LXXV. törvény az európai területi társulásról.



- A 2009. május 18-i 431/2009/EK tanácsi rendelettel módosított, a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló, 2002. február 18-i 332/2002/EK tanácsi rendelet.
- A 2011. november 28-án elfogadott, 2012. július 1-én hatályba lépett 2011. évi CLXVII. törvény.
- A Bíróság C-258/14. sz. Florescu és társai ügyben, 2017. június 13-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:448.
- A Bíróság C-64/16. sz. Associacao Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.
- A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. CLXXXI. törvény 2013. január 1-i hatályba lépett módosítása.
- AJB-726/2013. sz. indítvány.
- Decision of 20 March 2012, Panfile v. Romania, Appéldául no. 13902/11.
- Legea n° 329/2009 privind reorganizarea unor autoritati si institutii publice, rationalizare cheltuielilor publice, sustinerea mediului de afaceri si respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeana si Fondul Monetar International.

## Internetes forrás

[https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive\\_deficit\\_procedure.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=hu) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

[https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)



*Csépai Balázs*

# Keserű endívia? Az uniós agrárpolitika és az uniós versenyjog viszonyának régen várt tisztázása

## Bitter Endives? A Long Awaited Clarification of the Relationship of Agricultural and Competition Rules of the EU

### Háttér

A C-671/15. sz. Président de l’Autorité de la concurrence kontra Association des producteurs vendeurs d’endives (a továbbiakban: APVE) és társai ügyben 2017. november 14-én hozott ítélet (a továbbiakban: C-671/15. sz. ügy vagy ítélet) az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) arra adott lehetőséget, hogy előre léphessen az uniós agrárpolitika és az uniós versenyjog konfliktusokkal terhelt viszonyának tisztázásában.<sup>1</sup>

Az uniós agrárpolitika megvalósítása érdekében tett piacszervező lépések gyakran olyan termelők vagy termelői szervezetek közötti megállapodások formáját öltik, amelyek más iparágakban a versenyjog egyértelmű tilalmába ütköznének, vagy amelyek jogszerűsége csak a hatékonysági előnyök részletes bemutatása révén lenne megvédhető. A közös agrárpolitikának a versenyjoggal szemben élvezett elsőbbsége révén azonban

---

Csépai Balázs, ügyvéd, Oppenheim Ügyvédi Iroda, a Gazdasági Versenyhivatal Kartell Vizsgálati Csoportjának volt vezetője.

<sup>1</sup> Nils Wahl főtanácsnok indítványát idézve: „régóta várt pontosításokat kellett megtennie a [közös agrárpolitika] európai szabályozása és az európai versenyjog alkalmazása egymáshoz való viszonyát illetően, amelyek elvi jelentőségük mellett gyakorlati szempontból is igen értékesek”.

e piacszervező lépések általában nem esnek a versenyjogi tilalom alá.<sup>2</sup> Ez az elsőbbség azonban nem korlátok nélküli,<sup>3</sup> a vonatkozó agrárpiaci jogszabályok feltételekhez kötik a versenyjog rendelkezései alóli mentesülést. E korlátokat és feltételeket pontosította a Bíróság a francia endíviatermesztők ügye kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében.

## Az alapügy

Az alapügyben a francia versenyhatóság megállapította, hogy az endíviatermesztők szakmaközi szervezeteinek és különféle egyesüléseinek az átadási árak minimális szintjére vonatkozó átfogó megállapodása és az ehhez kapcsolódó stratégiai jellegű adatok cseréje sérti az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikkét. A versenyhatóság érvelése szerint ugyanis a kérdéses megállapodások nem tartoztak a közös agrárpolitika keretében felsorolt, a versenyjog alól mentesülő piacszervező magatartások közé. A párizsi fellebbviteli bíróság által első fokon teljes egészében megváltoztatott határozat alapvető kérdéseit végül a felülvizsgálat során eljáró Cour de cassation (a továbbiakban: semmisítőszék) terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalt kérve.

A semmisítőszék előzetes döntéshozatali eljárás keretében arra kérte a választ a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében előírt kartelltilalom hatálya alá tartozhat-e, ha termelői szervezetek, ezek társulásai, illetve egyéb szakmai szervezetek kollektíven rögzítik egy mezőgazdasági termék, esetünkben az endívia minimális értékesítési árát, összehangolják a forgalomba hozott mennyiségeket, és stratégiai információkat cserélnek. Az ügy jelentőségét az adja, hogy a Bíróság nem korlátozza elemzését az előzetes döntéshozatali kérdésre, hanem azokon túlmutatóan hasznos tippet ad a termelői szervezetek, illetve azok társulásain belüli magatartások tekintetében is. Az ítélet tisztázta, hogy a mezőgazdasági szakmaközi szervezetek által kötött megállapodások is csak szigorúan a közös agrárpolitika céljainak korlátai között maradván tekinthetők a versenyjogi tilalom alól mentesülőknél. Az ítélet ezzel keretek közé szorította a szakmaközi szervezetek által a verseny korlátozását jelentő piacszervező lépések mentesülését, előrelépve a két jogág a gyakorlatban konfliktusokat is kiváltó kapcsolatának tisztázásában.

## Az ítélet

Az ítélet szerint a közös agrárpolitika létrehozására, valamint a torzításmentes verseny rendszerének kialakítására irányuló célkitűzések követése során az EUMSZ 42. cikke elismeri az agrárpolitika elsőbbségét a Szerződés versennyel kapcsolatos céljaihoz

<sup>2</sup> A Bíróság C456/00. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben, 2002. december 12-én hozott ítélet, [EU:C:2002:753] 33. pontja.

<sup>3</sup> A Bíróság C137/00. sz. Milk Marque és National Farmers' Union ügyben, 2003. szeptember 9-én hozott ítélet, [EU:C:2003:429] 61. pontja.



képest, és az uniós jogalkotó azon hatáskörét, hogy meghatározza, hogy a versenyszabályokat mennyiben kell alkalmazni az agrárágazatban,<sup>4</sup> hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági termékek közös piacszerkezései nem a versenyből kizárt területek.<sup>5</sup>

Az uniós jogalkotó beavatkozásának célja az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 102. cikkben szereplő magatartások hatálya alóli kizárása,<sup>6</sup> amelyek oda tartoznának, amennyiben azok nem a közös agrárpolitikai, hanem valamely más ágazatban valósulnának meg.<sup>7</sup>

A Bíróság először is tisztázta, hogy a piacszerkező magatartásokat a közös agrárpolitika céljainak fényében kell vizsgálni, mivel termelői szervezeteknek *e célok elérése érdekében van lehetőségük arra, hogy olyan versenykorlátozó eszközökhöz folyamodjanak, amelyek eltérnek a piacok rendes működését irányító eszközöktől.*<sup>8</sup> Ennek megfelelően nem állapítható meg a termelői szervezet piacszerkező magatartásának versenyjogba ütközése pusztán amiatt, mert az alkalmazott eszközt nem nevesíti a közös agrárpolitika valamely jogszabálya.<sup>9</sup>

Hangsúlyozta a Bíróság ugyanakkor, hogy a piacszerkezés ennek ellenére *sem minősül a versenyből kizárt területnek*, sőt a hatékony verseny fenntartása a mezőgazdasági termékek piacain az uniós agrárpolitika és a közös piacszerkezés célkitűzéseinek részét képezi.<sup>10</sup> Ezért a piacszerkező magatartások nem léphetik túl azt a mértéket, amely a termelői szervezetek által a közös piacszerkezésre vonatkozó szabályozással összhangban *elérni kívánt célhoz szigorúan szükséges.*<sup>11</sup> Az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a Parlament és a Tanács állapítja meg többek között a közös agrárpolitika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges rendelkezéseket. Márpedig e rendelkezésekben előírt *célok* elérése érdekében valamely termelői szervezetnek vagy a termelői szervezetek társulásának lehetősége kell legyen arra, hogy olyan eszközökhöz folyamodjon, amelyek eltérnek a piacok rendes működését irányító eszközöktől, ideértve különösen a mezőgazdasági termelők közötti bizonyos koordinációs és egyeztetési formákat. Mindazonáltal az ítélet kiemeli, hogy az *arányosság* elvének megfelelően az érintett magatartások nem léphetik túl azt a mértéket, amely a szóban forgó termelői szervezetek, valamint azok társulásai számára kitűzött cél vagy célok eléréséhez az érintett közös piacszerkezésre vonatkozó szabályozással összhangban szigorúan szükséges. A versenyjog alóli kivételt tehát szigorúan kell értelmezni.<sup>12</sup>

Másodszor a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a piacszerkező magatartásoknak *egyetlen termelői szervezeten vagy a termelői szervezetek egyetlen társulásán belül* kell megvalósulniuk.<sup>13</sup> Nincs lehetőség arra, hogy az uniós agrárpolitika célkitűzéseinek megvalósítására hivatkozva egymástól független termelői szervezetek vagy ezek egymástól

<sup>4</sup> Ítélet 37. pontja.

<sup>5</sup> Ítélet 47. pontja és 4. lábjegyzet.

<sup>6</sup> Tehát nem lehet mentesítési politikáról beszélni.

<sup>7</sup> Ítélet 38. pontja.

<sup>8</sup> Ítélet 43. pontja.

<sup>9</sup> Ítélet 45. pontja.

<sup>10</sup> Ítélet 47. pontja.

<sup>11</sup> Ítélet 48. pontja.

<sup>12</sup> Ítélet 46. pontja.

<sup>13</sup> Ítélet 56. pontja.



független társulásai között jöjjenek létre egyébként versenykorlátozó megállapodások.<sup>14</sup> Ugyancsak nem lehet részese a piacszervező magatartásnak olyan termelői szervezet, amelyet valamely tagállam hivatalosan nem ismert el.<sup>15</sup>

A konkrét ügyben is megjelenő magatartások kapcsán a Bíróság megjegyezte egyfelől, hogy a közös agrárpolitikának megfelelő célkitűzések, így a termelés megtervezése és a kereslethez való hozzáigazítása, a kínálati oldal koncentrációja és a tagok által előállított termékek forgalomba hozatala, valamint a termelési árak szabályozása szükségszerűen magukban foglalják az érintettek között a stratégiai információk cseréjét, amelynek célja többek között e termelői csoportok tagjai termelési jellemzőinek megismerése. E stratégiai információk cseréje akkor arányos, ha arra ténylegesen a fenti célok elérése érdekében kerül sor, és a csere az ehhez szigorúan *szükséges információkra korlátozódik*.<sup>16</sup>

Másfelől megjegyezte, hogy a termelők piaci helyzetének megerősítése céljából a kereslet egyre nagyobb koncentrációjával szemben a kínálati oldal koncentrációjának célkitűzése ugyancsak igazolhatja a termelői szervezeten vagy szervezetek társulásán belüli termelők árképzési politikájának bizonyos formában történő összehangolását.<sup>17</sup> Ám még az ilyen esetek vonatkozásában is hangsúlyozta a Bíróság, hogy *a minimális értékesítési ár kollektív rögzítése nem tekinthető e célkitűzéssel arányosnak, ha nem teszi lehetővé, hogy a saját termékeiket adott esetben maguk értékesítő termelők a minimális árnál alacsonyabb árat szabjanak meg*.<sup>18</sup>

Megállapítása szerint tehát az alapügyben szereplőhöz hasonló, az árak vagy a forgalomba hozott mennyiségek összehangolására, illetve stratégiai információk cseréjére irányuló magatartások akkor vonhatók ki az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében előírt kartelltilalom hatálya alól, ha:

- a) azokra valamely tagállam által elismert *ugyanazon* termelői szervezet vagy termelői szervezetek *ugyanazon* társulásának tagjai között kerül sor, és
- b) azok *szigorúan szükségesek* az uniós szabályozással összehangban a termelői szervezet vagy a termelői szervezetek társulása számára *kitűzött cél* vagy *célok* eléréséhez.<sup>19</sup>

E körülmények fennállása viszont minden esetben egyedi mérlegelés alapján állapítható csak meg.

## Következmények

Míg egyes kommentárok szerint a Bíróság döntése újabb lépés a mezőgazdasági szektor versenyjog alóli mentesülésének „lefejtésében” (Bréger, 2018:14), versenyjogász szemmel inkább üdvözlendőnek tűnik, hogy a piaci erő és hatékonyság hiányából származó

<sup>14</sup> Ítélet 58. pontja.

<sup>15</sup> Ítélet 53–54. pontja.

<sup>16</sup> Ítélet 63. pontja.

<sup>17</sup> Ítélet 65. pontja.

<sup>18</sup> Ítélet 66. pontja.

<sup>19</sup> Ítélet 67. pontja.





versenyhátrány megállapodások révén való konzerválása helyett a jogalkalmazás készíti a mezőgazdasági szervezeteket, hogy tagjaik érdekében eljárva inkább innovatívabb, a hatékonyság növelését célzó megoldásokat keressenek. Jó példaként hozható fel a termelők árrögzítés alapján történő „védelme” révén okozott hatékonytalanságra az itthon elhíresült 2012. évi dinnyekartell,<sup>20</sup> amely esetében jogalkotói beavatkozásra<sup>21</sup> is sor került, hogy a versenyjog eszközeivel ne lehessen fellépni a megállapodással szemben. A Gazdasági Versenyhivatal utólag elvégzett elemzése ugyanis rámutatott, hogy az állami beavatkozással megvédett árkartell által a piacon okozott kilónkénti 42 forintos áremelkedésből mindössze 8 forint jutott az intézkedéssel védeni kívánt termelők zsebébe, míg a fennmaradó rész (2 forintnyi ÁFA többletbevétel mellett) „elveszett a termelők és a fogyasztó között” (Jegyzőkönyv, 2013). A fogyasztók által megfizetett, de a termelőkhez soha el nem jutott árrés olyan elveszett költséget jelenít meg, amelynek megfelelő felhasználása a fogyasztók számára kedvezőbb, alacsonyabb árak mellett is életképesse tehetné a fejlesztésre szoruló termelőket.

Kritizálható is ugyanakkor a Bíróság által elfogadott megközelítés, mivel, amint arra egyes kommentárokból<sup>22</sup> rámutattak, az egyébként szigorúan szükséges mértékű megállapodások egy termelői szervezeten belülről korlátozása újabb problémakört nyit meg azzal, hogy elvileg tilalom alá helyezi az ilyen megállapodás hatékony érvényesüléséhez szükséges vertikális megállapodásokat is (például a nagy- és kiskereskedőkkel kötött járulékos megállapodásokat).

Összességében ugyanakkor rámutatnánk arra, hogy a mezőgazdasági piacszerzési tevékenység során a versenyjog alóli mentesség foszlányaiba való kapaszkodás helyett hosszú távon is hasznosabb megoldásokat eredményezhet, ha eleve versenyjogilag is konform eszközöket keresünk, mivel e jogág alapvető célja a piaci szereplők hatékonyságán alapuló működés elősegítése. Ha a piacszerzés eszköze e hatékonysági késztetéssel összhangban van, és csak kivételesen folyamodik a versenynyomás mesterseges elhárítására, úgy nemcsak a termelők, de a gazdaság egésze és a fogyasztók is jól járnak. Jobban fogy az endívia, ha nem túl keserű.

## Felhasznált irodalom

BRÉGER, Thomas (2018): *L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires*. Rapport de restitution – séminaire Projet Etias – "L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires".

<sup>20</sup> Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Vj-62/2012. sz. eljárását.

<sup>21</sup> Azt a szabályt, hogy az agrárpolitikáért felelős miniszter által (a Bíróság fenti szempontjaitól egyébként érdemben eltérő szempontok alapján) hozott döntésében egyes versenykorlátozó megállapodásokat a nemzeti versenyjogi tilalom alól mentesíthet, először a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvénybe került beültetésre, majd a mentesítő szabály átkerült a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénybe, ahol az ma is található.

<sup>22</sup> <https://chillingcompetition.com/?s=endives>



## Internetes forrás

Jegyzőkönyv (2013) [www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjv39/MB/1305061.pdf](http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjv39/MB/1305061.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

<https://chillingcompetition.com/?s=endives> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)



*Mészáros Anikó – Bólya Boglárka*

# **Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után**

## **A Resolution on Autochthonous Minorities was Adopted by the European Parliament after 10 Years of Silence**

Csekély esély volt arra, hogy a kisebbségvédelem terén még a 2019-es európai parlamenti választásokat megelőzően előrelépés történik uniós szinten, és napirendre kerül az őshonos kisebbségekhez tartozó személyek védelmének előbbre vitele. Az Európai Parlamentben (a továbbiakban: EP vagy Európai Parlament) 2018. február 7-én mégis „megtört a jég”, és Strasbourghban, az EP plenáris ülésén a képviselők nagy többséggel megszavazták *A kisebbségek védelme és a megkülönböztetésükkel szembeni küzdelem az EU tagállamaiban* című állásfoglalást. Mostantól ez a rövid állásfoglalás minden további kisebbségi témájú EP-dokumentum számára hivatkozási alapul szolgálhat, megteremtve a kiindulópontot az őshonos kisebbségek uniós szintű védelmének kimunkálása irányába. Az állásfoglalás – nem véletlenül – említést tesz arról a kisebbségvédelmi témájú uniós polgári kezdeményezésről is (*Minority SafePack*), amelynek küldetése a sikeres aláírásgyűjtésnek köszönhetően szintén történelmet írhat. Új fejezet kezdődhet az uniós kisebbségvédelemben.

---

Mészáros Anikó, európai parlamenti képviselői tanácsadó. E-mail: [aniko.meszaros@europarl.europa.eu](mailto:aniko.meszaros@europarl.europa.eu)  
Bólya Boglárka, Európai Parlament elnökének jogi tanácsadója.  
E-mail: [boglarka.bolya@europarl.europa.eu](mailto:boglarka.bolya@europarl.europa.eu)

## Európai Unió – kisebbségi jogok – őshonos kisebbségek – Európai Parlament – Minority SafePack

Az Európai Parlament 2018. február 7-i, strasbourg-i plenáris ülésén a képviselők nagy többséggel megszavazták *A kisebbségek védelme és a megkülönböztetésükkel szembeni küzdelem az EU tagállamaiban*<sup>1</sup> című állásfoglalást (a továbbiakban: állásfoglalás).<sup>2</sup> A 2018 februárjában elfogadott állásfoglalást megelőzően az Európai Parlament 2005-ben foglalkozott utoljára kifejezetten az őshonos kisebbségekkel az úgynevezett Moraes-jelentésben,<sup>3</sup> tekintettel a 2004-es uniós bővítés során csatlakozott tagállamok őshonos kisebbségeire. A parlamenti ciklusok kezdetekor mindig kérdéses, vajon történik-e változás az őshonos kisebbségek jogainak védelme terén, születik-e olyan politikai deklaráció, amely előbbre viheti azt a témát, amelyet mind az Európai Bizottság, mind a tagállamok többsége elsősorban tagállami hatáskörbe utal? Ha igen, milyen módon, melyik politikai csoport vagy melyik európai parlamenti szakbizottság, illetve képviselő lesz az elindítója egy ilyen munkának? Ez az összefoglaló a Petíciós Bizottságból (a továbbiakban: Petíciós Bizottság vagy PETI) kiinduló európai parlamenti állásfoglalás megszületésének folyamatát mutatja be az olvasónak. A kisebbségek fogalma ezen írás kereteiben az őshonos vagy nemzeti kisebbségek kategóriáját fedi le. Uniós jogi fogalommeghatározás hiányában a szerzők a nemzetközi jogban általánosan elfogadott, Francesco Capotorti, az ENSZ Különleges Jelentéstevője által 1979-ben megfogalmazott definícióra támaszkodnak, amely a kisebbség fogalmát négy feltételhez köti: kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben az adott államban, tagjai az adott állam állampolgárai, és amelynek tagjait összeköti a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése. (N. Toggenburg–Rautz, 2012:219)

### Az előzmények (a teljesség igénye nélkül)

Az uniós intézmények közül egyértelműen az Európai Parlament az, amely eddig is a legtöbbet foglalkozott az őshonos kisebbségekkel, ugyanakkor a téma támogatóinak itt sem volt könnyű feladatuk az elmúlt években. A kisebbség, „minority” kifejezés alatt manapság az EP-ben nemcsak az őshonos kisebbségeket értik, hanem a fogalom használata során számos EP-képviselő az úgynevezett új kisebbségekre vagy bevándorlóokra, illetve a különböző szexuális kisebbségekre is utal. Az őshonos vagy nyelvi kisebbségek jogainak védelme megjelenik a parlamenti vitákban, ugyanakkor annak fontossága további megerősítésre szorul. Ezt mutatja többek között az a 2014-ben az Európai Parlament

<sup>1</sup> Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről (2017/2937(RSP)), P8\_TA-PROV(2018)0032.

<sup>2</sup> Az EP Petíciós Bizottságát megilleti az a jog, az intézmény eljárási szabályzata 216. cikkének (2) bekezdése szerint, hogy rövid állásfoglalási indítványt készítsen elfogadhatónak nyilvánított petíció(k)ról, amely(ke)t a plénum elé terjeszt elfogadásra.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában [2005/2008(INI)], HL C 124E., 2006. 05. 25., 405–415.



Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek frakcióközi munkacsoportja (a frakcióközi kisebbségi munkacsoport) képviselői által kezdeményezett plenáris vita meghíusulása, amelyről ma is tanúskodik az Európai Bizottságnak (bizottság) címzett úgynevezett szóbeli választ igénylő kérdés<sup>4</sup> válasz és plenáris vita nélkül maradása. Azon egyszerű oknál fogva nem került sor a vitára, mert kevés támogatást kapott az elképzelés a különböző politikai csoportoktól. Ugyanezen munkacsoport képviselői a 2014-es európai parlamenti választásokat megelőzően elfogadták a *Strasbourggi kiáltványt*,<sup>5</sup> amely az igyekezetek ellenére nem vált hivatalos dokumentummá, munkadokumentum minőségében viszont számos EP-képviselő fiókjában megtalálható. A kiáltvány egy részletes összegzése annak, hogy mit sikerült az EP-nek elérnie a kisebbségek jogai védelmére érdekében, továbbá tartalmazta a legfontosabb nemzetközi dokumentumokat, és megfogalmazott néhány jövőbeli kisebbségvédelmi elvárást az uniós intézmények és a tagállamok felé. A 2014-ben megtartott EP-választásokat követően az első és talán legfontosabb lépés a frakcióközi kisebbségi munkacsoport megalakítása volt, ezt követően az őshonos kisebbségek védelmével foglalkozó európai parlamenti tevékenység kimerült egy, a néppárti (EPP) képviselők által szervezett félnapos meghallgatásban és a problémáknak már hagyományosan az alapjogok helyzetéről szóló éves európai parlamenti jelentésekbe<sup>6</sup> történő megjelenítésében. Ehhez a megszokottnak is mondható menetrendhez érkezett újításként mindaz, ami a petíciókon keresztül az illetékes bizottságban megvalósításra került. Az őshonos kisebbségek jogainak napirendre kerülése nem a véletlen műve.

A Petíciós Bizottságban 2014-ben kezdte meg munkáját bizottsági alelnökként Csáky Pál (MKP) felvidéki magyar képviselő, aki felfigyelt a beérkező kisebbségi témájú petíciók adta lehetőségekre és azok számbavételét követően, élt azon képviselői jogával, hogy javaslatot tett egy európai parlamenti tanulmány elkészítésére a polgárokat ért diszkrimináció különböző formáit bemutató petíciók elemzésére. A 2017 elejére elkészült tanulmány átfogóan tárgyalja az uniós polgárokat ért diszkrimináció petíciókban megjelenített eseteit, azt követően májusban a PETI nyilvános meghallgatást<sup>7</sup> szervezett a képviselő javaslatára olyan petíciók bemutatásával, amelyek elsősorban az őshonos kisebbségek, többek között az erdélyi és felvidéki magyarok, jogai védelmének hiányosságaival foglalkoznak. A meghallgatás egy előadás erejéig foglalkozott a szexuális kisebbségek unión belüli szabad mozgáshoz való jogával, a téma utolsó pillanatban történő felvétele a programba politikai alku tárgyát képezte. Mindez jól mutatja, mennyire csúsznak össze az egyes kisebbségi kategóriák az európai parlamenti munkák során.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2014-000008+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>5</sup> *The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union, 17th April 2014, Strasbourg, working document.*  
[http://en.efhr.eu/download/rozne/20140417\\_Strasbourg\\_Manifesto\\_FIN.pdf](http://en.efhr.eu/download/rozne/20140417_Strasbourg_Manifesto_FIN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>6</sup> Az Európai Parlament 2016. december 13-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2015) [2016/2009(INI)].

<sup>7</sup> Hearing "Fighting against discrimination of EU citizens in the EU Member States and the protection of minorities"; [www.europarl.europa.eu/committees/hu/peti/events-hearings.html?id=20170425-CHE01481](http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/peti/events-hearings.html?id=20170425-CHE01481) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)



## A petíciós jogban rejlő lehetőségek kiaknázása

Az uniós petíciós jog az uniós polgársághoz kapcsolódó egyik legrégebbi jog, amelyet a Maastrichti Szerződés intézményesített, az Európai Parlament ugyanakkor már ezt megelőzően is fogadta a polgároktól, hozzá ilyen formában beérkezett panaszokat. Petíció formájában az uniós polgárok olyan kérdésekkel, panaszokkal fordulhatnak az EP-hez, amelyek az Európai Unió tevékenységi körébe tartoznak, ezen elsődleges feltételnek való megfelelést vizsgálja első lépésben az Európai Parlament, ez alapján történik a döntés a petíció elfogadhatóságát illetően.

A Szerződésekben foglaltak mellett az EP eljárási szabályzata és a Petíciós Bizottság belső útmutatásai adják meg a jogi keretet és feltételeket ahhoz, hogy minden egyes beérkező petíció elbírálása objektíven és a lehető legmagasabb szakmai színvonalon valósuljon meg, biztosítva ezzel a petíció benyújtója jogainak érvényesülését. Az elfogadhatóságról szóló döntést követően a bizottság többfajta lehetőség közül választhat a petíció feldolgozásával kapcsolatban, a petíciók vizsgálatáról Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának (a továbbiakban: Eljárási Szabályzat)<sup>8</sup> 216. cikke<sup>9</sup> rendelkezik. Az elfogadhatónak nyilvánított petíciókat a PETI többek között megküldheti véleményezésre a bizottságnak, illetve az Európai Parlament illetékes szakbizottságainak, a petíciókat a PETI ülésén vita keretében is megtárgyalhatják a képviselők, amelyen a petíciós is részt vehet és felszólalhat. Ez utóbbi kellő nyilvánosságot biztosít a petícióban leírt témának. Az EP-képviselők dönthetnek úgy is, hogy tényfeltáró látogatást szerveznek valamely tagállamba a petíciók további kivizsgálása céljából.

A kisebbségeket érintő petíciók bejárták a felül leírt folyamatot, az elfogadhatóságról szóló döntéstől kezdődően a bizottsági napirendre vételig. Ahhoz, hogy írásunkban kisebbségi tematikájú petíciókról beszélhessünk, meg kellett valósulnia az azt biztosító körülményeknek. Ez alatt elsősorban az értendő, hogy szükség volt olyan uniós polgárokra, akik úgy gondolták, a Petíciós Bizottságtól kérnek segítséget ügyük megoldására. Továbbá, szükség volt arra is, hogy legyenek olyan EP-képviselők a szakbizottságban, akik az évente beérkező több ezer petíció között felfigyelnek ezekre a témákra, és próbálják őket feldolgozni, majd az ügyek megoldása érdekében megtárgyalásra javasolni, hogy az üléseken azok tartalmával ne csak a képviselők, hanem a nyilvánosság is megismerkedhessen. Tagadhatatlan, hogy a tagállamok témapreferenciái a PETI-ben is nagyon láthatóan nyilvánulnak meg és a kisebbségi témát kevésbé támogató országok képviselői általában mindent elkövetnek az ilyen jellegű ügyek mielőbbi elhallgattatása érdekében. A leírtak miatt is nagy figyelmet kíván a PETI-bizottság képviselőitől, hogy egy-egy érzékenyebb téma felbukkanásakor ne kerüljön azonnal a lezárt petíciók kategóriájába. A PETI napirendjén megtárgyalásra kerülő kisebbségi ügyek esetében körültekintően kell eljárni, az ilyen témákat általában nagy érdeklődés követi. A petíciók

<sup>8</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 232. cikke előírja, hogy az Európai Parlamentnek eljárási szabályzatot kell elfogadnia. Ez a szabályzat tartalmazza a Parlament belső szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat.

A hatályban lévő változat rendelkezésre áll az Európai Parlament honlapján: [www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC](http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-216+DOC+XML+V0//HU&language=HU&navigationBar=YES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-216+DOC+XML+V0//HU&language=HU&navigationBar=YES) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)



megtárgyalását követően ugyanakkor általában kisebb vagy nagyobb eredménnyel azok lezárásra kerülnek. Az érintett tagállamnak, illetve hatóságnak küldött levél, amely felhívja egy adott problémára a figyelmet, bevett szokás a Petíciós Bizottság részéről. Mivel a PETI nem jogalkotási bizottság, így sokkal kevesebb állásfoglalást és jelentést készít, mint a többi parlamenti szaktanácsadó. Ebből kifolyólag nehezebb is módot találni arra, hogy egy-egy fontosnak talált témáról írásbeli anyag is készüljön. A rövid állásfoglalási indítványok kezdeményezése és elkészítése több hónapos folyamatként írható le. A kisebbségi téma támogatottsága 2017-ben előzetesen felmérhetővé vált a meghallgatás megrendezése során, illetve a PETI-ben elfogadott uniós polgárságról szóló jelentés<sup>10</sup> kapcsán. Ez a háromévente elkészített jelentés 2017-ben először szólt kifejezetten azokról az uniós polgárokról is, akik őshonos kisebbségi közösségekhez tartoznak, megállapítva többek között, hogy az EU-nak magas szintű elvárásokat kell támasztania a kisebbségek védelme terén.

A korábbiakban ismertetett folyamatnak az elején állnak az uniós polgárok, akik megkeresték a Petíciós Bizottságot, annak továbbvivői pedig az európai parlamenti aktőrök, vagyis a megválasztott EP-képviselők, a konkrét témára vonatkozóan előbb egy európai parlamenti tanulmány<sup>11</sup> kikérésével diszkrimináció témájában, majd egy nyilvános meghallgatás<sup>12</sup> megszervezésének javaslatával és végezetül a meghallgatás alapján elkészített állásfoglalás megszövegezésével és elfogadásával. A Petíciós Bizottság bármely, a petíciókban felvetett és arra érdemesnek talált kérdéssel kapcsolatban készíthet rövid állásfoglalási indítványt, ugyanakkor más eszköze nincs arra, hogy egy kiválasztott specifikus témát a plénum elé utaljon megvitatásra és megszavazásra, az állásfoglalási indítvány kezdeményezése a legtöbb, amit a PETI elérhet egy adott témában. A plenáris ülések napirendjeit áttanulmányozva megállapítható, hogy nagyon gyakran nem születik állásfoglalás a Petíciós Bizottságban, ezért is jelentős lépés a dokumentum februári elfogadása. A kisebbségi ügyek fókuszba kerülésének tagadhatatlan motorjai azok a kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó EP-képviselők, akik fokozatosan emeltek be a PETI napirendjébe az őshonos kisebbségeket érintő kérdéseket. Itt említhető meg az alelnök mellett, Tőkés László (FIDESZ), Josep-Maria Terricabras (ES), Jarosław Walesa (PL) és Tatjana Ždanoka (LT) EP-képviselők.

## Az elfogadott európai parlamenti rövid állásfoglalás

A Petíciós Bizottságát megilleti az a jog – az Eljárási Szabályzat 216. cikkének (2) bekezdése értelmében –, hogy rövid állásfoglalási indítványt készítsen elfogadhatónak nyilvánított petíció(k)ról, amelye(ke)t a plénum elé terjeszt. Ez az Európai Parlamenti

<sup>10</sup> Jelentés az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában, 2017. november 30., [2017/2069(INI)].

<sup>11</sup> Study „Discrimination(s) as emerging from petitions received”: [www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=IPOL\\_STU%282017%29583129](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29583129) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>12</sup> A Petíciós Bizottság által 2017. május 4-én „Az uniós tagállamokban az uniós polgárok megkülönböztetése elleni küzdelem és a kisebbségek védelme” címmel rendezett nyilvános meghallgatás: [www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/events-hearings.html?id=20170425CHE01481](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/events-hearings.html?id=20170425CHE01481) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)



dokumentumtípus, amelynek előterjesztése a Petíciós Bizottság jogosultságai közé tartozik, lehetővé teszi, hogy a petíciók alapján olyan indítvány kerüljön a plénum elé, amelybe csakis a petíciókkal foglalkozó képviselők szólhatnak bele érdemben. Az állásfoglalási indítvány szövege a plenáris ülésen tehát már nem módosítható, arról kizárólag igennel vagy nemmel szavazhatnak az EP-képviselők. A kisebbségvédelmi rövid állásfoglalási indítványt a 2017 májusában, azonos témában, az uniós polgárok által benyújtott petíciók alapján megszervezett nyilvános meghallgatás előzte meg. A nyilvános meghallgatáson többek között olyan közép-európai nyelvi jogok érvényesítésével kapcsolatos petíciók, illetve kisebbséghez tartozó személyeket ért diszkriminációt feltáró ügyeket mutattak be, amelyekkel Szlovákiában, Romániában vagy éppen Lengyelországban találkoztak az érintettek. A meghallgatás adta lehetőséget kihasználva, kisebbségi témában aktív petíciós bizottsági képviselők javaslatot tettek a nyilvános meghallgatás tartalmának állásfoglalási indítványba történő foglalására. Így kerülhetett előbb a Petíciós Bizottság, majd a plénum elé a szövegjavaslat.

Az állásfoglalást a szakbizottság elnökének, a svéd Cecilia Wikströmnek a neve alatt fogadták el. Az ilyen jellegű állásfoglalásoknál főszabály, hogy az elnök a szakbizottság nevében készíti el az indítványt, amelynél tárgyalópartnerei a politikai csoportok által kinevezett árnyékelőadók.<sup>13</sup> A pár hónapos egyeztetőmunka, valamint a korábbi kisebbségvédelmi témát népszerűsítő aktivitások meghozták a várt eredményt. A bizottsági szavazásra 2018. január 23-án került sor, a határozatot 23 igennel és 2 nem szavazattal fogadták el. Ezt követően pedig az EP plenáris ülésén Strasbourgban, 2018. február 7-én, 13 év szünetet követően a képviselők nagy többséggel megszavazták az őshonos kisebbségek jogainak védelmét fókuszba helyező állásfoglalást.

Az állásfoglalás „Az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről” címet viseli. A dokumentum tömören, lényegre törően felsorolja a legfontosabb európai, illetve nemzetközi dokumentumokat (a hivatkozások között megjelenik a Törvényszéknek az úgynevezett Minority SafePack uniós polgári kezdeményezéssel kapcsolatban született ítélete),<sup>14</sup> amelyek a kisebbségvédelem terén alapvető jelentőségűek. E mellett átfogó képet ad az uniós szintű jogvédelem és a tagállami kötelezettségvállalások terén elvégzett munkáról – teszi mindezt az alapján, hogy a Petíciós Bizottságban milyen diszkriminatív tagállami gyakorlatokra vagy egyéb nyelvi, kisebbségi jogokon esett csorbákra hívták fel korábban petíciók formájában a képviselők figyelmét. A dokumentum szellemiségében közel áll a 2014-ben az európai parlamenti frakcióközi kisebbségi munkacsoport tagjai által aposztrofált, EP általi elfogadásra viszont sajnálatos módon nem került *Strasbourggi kiáltvány*<sup>15</sup> szellemiségéhez. Az említett kiáltvány az intergroup tagjainak deklarációjával kezdődik, amelyben kifejtik elkötelezettségüket a kisebbségek védelme iránt. Ezt követően a 2014-ig ismert legfontosabb nemzetközi és uniós kisebbségvédelmi dokumentumokból merítve alakították ki az aláíró

<sup>13</sup> Az állásfoglaláshoz kapcsolódó eljárási tájékoztató az alábbi oldalon érhető el: [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP)) (A leltöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>14</sup> A Törvényszék T-646/13 – *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* kontra *Bizottság* ügyben [ECLI:EU:T:2017:59] ügyben 2017. február 3-án hozott ítélete.

<sup>15</sup> *The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union... i. m.*





szerzők az álláspontjukat, elvárásaikat az uniós intézmények és a tagállamok irányában a kisebbségek védelme érdekében. A kiáltvány is abból az elképzelésből indul ki, hogy az őshonos kisebbségek különleges igényeit figyelembe kell venni, és védelmük, valamint megmaradásuk érdekében uniós szintű, átfogó jogszabályi változtatásokra van szükség.

A dokumentum nívója és jelentősége, hogy egyértelműen megfogalmazza, hogy az európai őshonos kisebbségek védelmét azonos szinten kell kezelni az uniós szerződésekben azonos helyen említett többi alapvető értékkel. Következésképpen fogalmaz: „az EUSZ 2. cikke kifejezetten megemlíti a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, és mivel e jogok alapján ugyanolyan bánásmódot kell biztosítani, mint a Szerződésekben rögzített egyéb jogok alapján”, az állásfoglalás szerint „a kisebbségi jogok és a jogállamiság elve között szoros kapcsolat áll fenn”. Ez utóbbi azért jelentős megállapítás, mivel az Európai Parlament támogatója volt az úgynevezett jogállamisági mechanizmus kimunkálásának, a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét illetően felmerült nehézségeket egyelőre ugyanakkor ebben az összefüggésben tárgyalták meg.

Az állásfoglalás kritikával illeti az EU-n belüli kisebbségvédelmet azon megállapításával, hogy „még mindig van bőven javítanivaló annak mikéntjén, ahogyan az EU-ban a kisebbségi jogok védelmét a gyakorlatban átültetik”. Erre példa az is, hogy a megfelelő jogi keret hiánya miatt a petíciók benyújtói felvetett aggályaikra nem mindig kaphatnak átfogó uniós választ. Pedig köztudott, és ezzel kapcsolatban sajnálatát fejezi ki az Európai Parlament, hogy „a kisebbségekhez tartozó személyek még mindig akadályokkal szembesülnek alapvető jogaik tiszteletben tartásának biztosítása során”.

Alcímként is megjelenik *Az őshonos, nemzeti és nyelvi kisebbségek megkülönböztetése elleni küzdelem*, amelyet a dokumentum közös, nemzeti és uniós felelősséggként nevez meg. Az uniós intézmények felé a kritikus szemléletmódot megőrizve számol be arról, hogy az uniós napirenden nem jelennek meg eléggé erőteljesen a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések.

A dokumentum egyik lényegi szakaszának számít az uniós jogi keret fejlesztésének szükségességére utaló 4. pont, amely előbb az EU felelősségére emlékeztet „a kisebbségek jogainak védelme és előmozdítása terén”, majd ezt követően kijelenti, hogy szükséges az uniós jogalkotási keret javítása a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak átfogó védelme érdekében. Ehhez kapcsolódóan részben jelzi, hogy az uniós intézmények milyen módon tudják előbbre vinni a kisebbségi jogokat. Az egyik ilyen fontos gyakorlati teendő, hogy az uniós intézmények hívják fel a figyelmet a kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdésekre, a másik pedig, hogy ösztönözzék és támogassák a tagállamokat a kulturális sokféleség és tolerancia, elsősorban oktatás révén történő előmozdításában.

A fentiekben említetteknél továbbmegy a konkrétumok terén, a kisebbségek védelmét szolgáló, uniós szintű tevékenység megvalósításáról szóló 7. pont, amely előbb leszögezi, hogy „az EU nem rendelkezik hatékony eszközökkel a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának ellenőrzésére”. Az ilyenfajta átfogó monitoring, vagyis az őshonos és nyelvi kisebbségek helyzetének hatékony uniós szintű nyomon követése az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének keretében megoldható lenne, és az állásfoglalás szerint az ügynökségnek fokozottan ellenőriznie kellene a nemzeti kisebbségek elleni megkülönböztetés eseteit a tagállamokban.

A tagállamok felelősségét sem hagyja figyelmen kívül az állásfoglalás, ennek megfelelően elismeri azok nélkülözhetetlen szerepét az őshonos, nemzeti és nyelvi kisebbségek



védelmében, viszont itt sem áll meg ezen megállapításnál, hanem elvárja, hogy azok (a tagállamok) következetesen biztosítsák a kisebbségi jogokat, és rendszeres időközönként értékeljék is e jogok tiszteletben tartását.

A meglévő nemzetközi jogi keretet vizsgálva, a dokumentum nem hagyja figyelmen kívül azokat a nemzetközi egyezményeket és szerződéseket, amelyek valójában csak akkor biztosíthatják a tagállamokban a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megfelelő érvényesülését, ha azokhoz a tagállamok viszonyulása egyértelmű és tevőlegesen pozitív. A felsorolt nemzetközi dokumentumok elveinek megfelelő elbánást vár el a tagállamoktól az Európai Parlament a nyelvi és őshonos kisebbségeket illetően. Ezért érthető az állásfoglalás felszólítása a tagállamok felé, hogy azok írják alá, ratifikálják és hajtsák végre az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét,<sup>16</sup> az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 12. jegyzőkönyvét,<sup>17</sup> valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját,<sup>18</sup> illetve aktualizálják a vonatkozó nemzetközi megállapodások irányába tett vállalásaikat.

A kisebbségi nyelvek védelmének fontosságáról sem hallgat az állásfoglalás, egyrészt a tagállamok, másrészt az uniós intézmények felé intéz elvárásokat. Előbb a tagállamokat ösztönzi „a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó jog fenntartásának biztosítására és az unión belüli nyelvi sokféleségnek a Szerződésekkel összhangban történő védelmére”. Végül, elvárja a bizottságtól, hogy „erősítse meg a regionális és kisebbségi nyelvek oktatásának és használatának előmozdítását”, mert szerinte „ily módon kezelhető a nyelvi megkülönböztetés az EU-ban”.

## Az állásfoglalás gyakorlati jelentősége

Elmondható, hogy többéves várakozást követően az állásfoglalással egy új fejezet nyílt az uniós szintű kisebbségvédelem területén. Az Európai Parlament a hosszú előkészületeket és vívódást követően elkötelezte magát az őshonos és nyelvi kisebbségek jogainak európai szintű, összehangoltabb garantálása irányába. Az EP azzal, hogy az állásfoglalásban elismeri a jelenlegi hiányosságokat az európai kisebbségvédelem területén, illetve jelzi, milyen módon lehetne változtatni a helyzeten – egy lépéssel előbbre jár, mint a többi uniós intézmény, korábban ilyenre a kétezres évek elején volt példa és utoljára

<sup>16</sup> Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye, Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report [H (95) 10], ETS No. 157.

<sup>17</sup> Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – as amended by Protocol No. 11 / Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – telle qu'amendée par le Protocole n° 11 (European Treaty Series, Nos 5, 9, 46, 114, 117, 155 / Série des traités européens, n°5, 9, 46, 114, 117, 155) Strasbourg, Council of Europe.

<sup>18</sup> Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992). Strasbourg, Európa Tanács, Európa Szerződések, ETS No. 148. 1992. 10. 02.



2005-ben.<sup>19</sup> Az állásfoglalás túlnyomó részt az őshonos kisebbségekkel foglalkozik, a korábban leírt okok miatt, egy kurta albekezdés viszont megemlíti a szexuális kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét. Ez utóbbi teljes leválasztása a szövegről a politikai egyeztetések során a konszenzus elérése érdekében nem sikerült, mutatja mindez azt a sajátos tény, hogy más témákról sokkal egyszerűbb vitázni és állásfoglalást hozni, mint az évszázadok óta az európai kultúrát és közösségeket gazdagító őshonos kisebbségek jogairól. Az LGBTI (LMBTI) személyek jogai így marginális helyet foglalnak el az állásfoglalásban, összehasonlítva azt a korábbi alapjogokat és kisebbségi jogokat tárgyaló parlamenti dokumentumokkal.

A kisebbségvédelemmel foglalkozó magyar EP-képviselők, illetve a frakcióközi kisebbségi munkacsoport tagjai egyaránt mérföldkőként tekintenek az elfogadott állásfoglalásra, amely nemcsak a tagállamok felé, hanem az uniós intézmények irányában is komoly elvárásokat fogalmaz meg, azzal, hogy az uniós jogalkotási keret javítását szorgalmazza. Továbbá a képviselők nagy támogatottságát élvező dokumentum a bizottság irányában jövőbeli tárgyalások során hivatkozási alapként szolgálhat. A kisebbségi témát szorgalmazó képviselők a határozattal „kezükből” hatékonyabban tudnak nyomást gyakorolni a mindezidáig visszafogottan reagáló Bizottság irányába. A dokumentum közös, uniós és tagállami, felelősségről beszél a kisebbségek helyzetét illetően. Ahhoz viszont, hogy a leírtak meg is valósuljanak, a megkezdett munkát tovább kell folytatni, a tagállamokat és az EU intézményeit meg kell ismertetni az állásfoglalás szövegével, és az abban leírt és az EP-képviselők nagy többsége által támogatott elképzelésekkel. Mindezek alapján mozgalmasnak ígérkezik az európai parlamenti választásokat megelőző év, amely során a Minority SafePack polgári kezdeményezésben javaslatokról szintén döntenie kell a Bizottságnak, és amelynek európai parlamenti meghallgatását a PETI mint felelős bizottság keretében szervezik majd meg.

Az őshonos kisebbségekhez tartozó uniós polgárok – beleértve a határon túli magyar közösségek tagjait – mindezeket hallva ma talán jobban remélhetik, hogy ezt követően a pusztai politikai deklarációkat valós cselekedetek követik majd uniós szinten.

## Felhasznált irodalom

N. TOGGENBURG, Gabriel – RAUTZ, Günther (2012): *The protection of minorities in Europe. A legal-political compendium leading from A to Z*. Trentino-Südtirol, Autonomous Region.

<sup>19</sup> P5\_TA(2003)0372 Regional and lesser-used languages — enlargement and cultural diversity European Parliament resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages — the languages of minorities in the EU — in the context of enlargement and cultural diversity (2003/2057(INI)) (HL C76E, 25.3.2004, 374–377), Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában [2005/2008(INI)], HL C 124E., 2006. 05. 25., 405–415.



## Internetes források

- Hearing “Fighting against discrimination of EU citizens in the EU Member States and the protection of minorities”: [www.europarl.europa.eu/committees/hu/peti/events-hearings.html?id=20170425CHE01481](http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/peti/events-hearings.html?id=20170425CHE01481) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 232. cikke: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- Study „Discrimination(s) as emerging from petitions received”: [www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=IPOL\\_STU%282017%29583129](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29583129) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-216+DOC+XML+V0//HU&language=HU&navigationBar=YES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-216+DOC+XML+V0//HU&language=HU&navigationBar=YES) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- A Petíciós Bizottság által 2017. május 4-én „Az uniós tagállamokban az uniós polgárok megkülönböztetése elleni küzdelem és a kisebbségek védelme” címmel rendezett nyilvános meghallgatás: [www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/events-hearings.html?id=20170425CHE01481](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/events-hearings.html?id=20170425CHE01481) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
- [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP)) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

## Jogforrások

- A Törvényszék T-646/13 – *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* kontra Bizottság ügyben [ECLI:EU:T:2017:59] ügyben 2017. február 3-án hozott ítélete.
- Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye, Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report [H (95) 10], ETS No. 157.
- Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről [2017/2937(RSP), P8\_TA -PROV(2018)0032.
- Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában [2005/2008(INI)], HL C 124E., 2006. 05. 25.
- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – as amended by Protocol No. 11 / Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales – telle qu’amendée par le Protocole n° 11 (European Treaty Series, Nos 5, 9, 46, 114, 117, 155 / Série des traités européens, n°5, 9, 46, 114, 117, 155) Strasbourg, Council of Europe.
- Jelentés az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában, 2017. november 30., [2017/2069(INI)].



P5\_TA(2003)0372 Regional and lesser-used languages — enlargement and cultural diversity European Parliament resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages — the languages of minorities in the EU — in the context of enlargement and cultural diversity [2003/2057(INI)]. 25.3.2004, 374–377.

Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992). Strasbourg, Európa Tanács, Európa Szerződések, ETS No. 148. 1992. 10. 02.



Zsolt Melinda

# Európa, a megújuló energiák élharcosa

Claude Turmes: *Az energiaszektor átalakítása: lehetőség Európa számára*<sup>1</sup> című könyv bemutatása

## Review of Claude Turmes: *Energy Transformation: An Opportunity for Europe*

### Bevezetés

A tudományos világ legnagyobb része mára egyetért abban, hogy az üvegházhatást okozó gázok felelősek az éghajlatváltozásért, amelyben az emberi tevékenységnek nagy szerepe van. A modellek alapján arra lehet számítani, hogy ha a globális átlaghőmérséklet 1,5 C°-kal emelkedik, az olyan visszafordíthatatlan folyamatokat indít el a bioszférában, amelyek következményei beláthatatlanok lennének. A nemzetközi közösség az utóbbi években egyre hatékonyabb intézkedésekkel próbál cselekedni, az együttműködés egyik fontos mérőköve a párizsi klímaegyezmény. Claude Turmes az energiaszektor átalakításában látja a lehetőséget Európa számára, hogy érdemi előrelépés történjen a klímaváltozás elleni küzdelemben. 2017-ben megjelent könyve ennek hátterét és a lehetséges jövőbeni irányokat mutatja be.

Ha lehet energiapolitikáról izgalmas regényt írni, akkor Claude Turmes-nak ez minden bizonnyal sikerült, annak ellenére, hogy a könyv műfaja valójában távol áll a regénytől, a szereplői pedig valós személyek. A könyvet mégis nehéz lerakni, fordulatokban, színes politikai csatározásokban, bennfentes információkban gazdag munka, feltehetően

---

Zsolt Melinda, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza, valamint tanársegéd a Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszéken. E-mail: [zsolt.melinda@uni-nke.hu](mailto:zsolt.melinda@uni-nke.hu)

<sup>1</sup> Turmes, Claude (2017): *Energy Transformation: an Opportunity for Europe*. London, Biteback Publishing.

még azok számára is tartogat meglepetéseket, akik járatosak az európai energiapolitikában. A szerző karakteres nézetekkel rendelkezik, a klímavédelem iránti elhivatottságát nem lehet megkérdőjelezni, emellett sikerült megtalálnia azt a nyelvezetet, amellyel egyértelműen elkülöníthető a saját véleménye a puszta tényektől. Meggyőzni saját igazáról senkit nem akar, álláspontját, tapasztalatait, gondolatait, érzéseit teljes határozottsággal osztja meg. A könyvnek külön aktualitást ad, hogy Brüsszelben javában zajlik a 2030-ig terjedő időszakra vonatkozó energia- és klímapolitikai javaslatcsomag összeállítása, így nyomon követhető, hogy milyen események, érdekek alakították ezt a folyamatot.

A könyv két részre tagolódik: az első rész ismerteti az elmúlt csaknem 20 esztendő európai energiapolitikával kapcsolatos eseményeit, bemutatva a vonatkozó legfontosabb szabályozásokat, az azokhoz vezető folyamatokat, következményeket, az érintett politikusokat, intézményeket, cégeket, szakértőket. Végigköveti a klímavédelem megjelenését szakpolitikai szinten, amely egy felívelés után a válsággal való megküzdés nehézségeivel kénytelen szembesülni, és a szerző szubjektív nézőpontjából egyelőre nem képes visszahódítani kezdeti lendületét és dicsőségét. Betekintést nyújt az európai intézmények működésének gyakorlati oldalába, az állam- és kormányfők, politikusok és tisztségviselők egymáshoz való viszonyába, illetve az egyes lobbicsoportok stratégiájába, eszközeibe. A könyv második része egy helyzetértékeléssel kezdődik, majd a szerző területenként részletesen bemutatja, hogy az energiaszektor átalakulását milyen tényezők befolyásolják, kik az érintettek, és egyes országokat is kiemel, hogy konkrét példákkal illusztrálja a gondolatmenetét. Az egyes területek bemutatását minden esetben a szerző pontokba szedett saját javaslatai zárják.

## Claude Turmes

A szerző a kézirat lezárásakor még nem tudhatta, hogy alig egy év elteltével a javaslatai örökségként, iránymutatásul is szolgálhatnak majd azoknak az uniós szakpolitikusoknak, akik továbbviszik azt az értékrendet, amelyet közel 20 éven keresztül képviselt az Európai Parlamentben. Claude Turmes 2018. május 29-én jelentette be saját blogján, (Turmes, 2018) hogy lemond európai parlamenti képviselői mandátumáról, és már júniusban elhagyja Brüsszelt, hogy visszatérjen hazájába, és Luxembourg kormányának tagjaként folytassa pályafutását. A blogbejegyzésben külön hangsúlyozta, hogy a lépés nem előretervezett volt.

Claude Turmes az 1999-es EP-választások eredményeként nyert képviselői mandátumot a luxembourgi Zöld Párt színeiben, miután 15 évig a *Friends of the Earth* környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetben dolgozott, távozásakor alelnöki pozícióban. Képviselői tevékenységét saját maga *aktivizmusként* írja le, mindvégig küldetésének tekintette, hogy pozitív hatást gyakoroljon az európai energia- és klímapolitikára. Leköszönésekor az EP Zöldek/Európai Szabad Szövetségének (*the Greens/European Free Alliance – Greens/EFA*) energiaügyekért felelős szóvivőjeként tevékenykedett, valamint tagja volt az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottságnak (ITRE) és a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottságnak (ENVI). Az 1999 óta eltelt időszakban aktív szerepet vállalt az európai energiapolitika átalakítását érintő számos



kulcsfontosságú jogszabály megalkotásában. Raportörként vett részt például a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 2003-ban megszületett irányelv megalkotásában, ugyancsak jelentéstevő volt a megújuló energiákra vonatkozó 2009-es, valamint az energiahatékonyságról szóló 2012-es irányelveknek, amelyekkel részletesen foglalkozik a könyvben.

## Alapvetések az energiapolitikai reformokban

A könyv előszavát Martin Lidegaard, Dánia volt klímavédelmi minisztere jegyzi, aki a saját országa példáján keresztül próbálja szemléltetni az energiaszektor átalakításának jelentőségét. Visszamegy egészen a hetvenes évek olajválságáig, amikor a reformok elkezdődtek. A mozgatórugó ekkor még nem az éghajlatvédelem volt, hanem az energiabiztonság, csökkenteni kellett az importált energiától való függőséget. A megoldást ekkor a köszén jelentette, az átállás egy ötéves periódus alatt meg is valósult. A reformok következő lépését Dánia északi-tengeri gázmezőinek felfedezése indította el. A modernizáció következő lépését – a jobb- és a baloldali kormányok idején egyaránt – az energiafelhasználás csökkentése és az energiahatékonyság növelése képezte. A fenntartható fejlődés csak a nyolcvanas években vált a politikai diskurzus részévé, és a kilencvenes években kezdődött a reformok harmadik, máig is tartó lépése, a *zöld energiák térhódítása*. Ennek az időszaknak volt fontos mérföldköve az EU első energiacsomagja 1996-ban a villamos energiára, 1998-ban a gázra vonatkozóan.

Az egykori klímavédelmi miniszter három pontban foglalja össze az energiaszektor zöldítésének lényegét: *energiahatékonyság, a megújuló energiák részarányának növelése a teljes energiamixben*, valamint a *liberalizált, rugalmas piac*. Plusz elemként jelenik meg a lakosság szerepe, az energiaszektor demokratizálódása. A Dániában megvalósult három pillér hasonló struktúrában szerepel az európai energiaszektor átalakításában is.

Claude Turmes rögtön a könyv elején lefekteti, hogy miért látja Európa jövője szempontjából kulcsfontosságúnak az energiaszektor átalakítását. Egyrészt eszközt jelent a klímaváltozás elleni küzdelemhez, hiszen ha az emberiség, különösen az iparosodott országok változtatnak az energiatermelési és energiafogyasztási szokásaikon, akkor a globális hőmérsékletemelkedés 1,5 C° alatt maradhat. Európa továbbá világszámú zöld technológia kifejlesztésében, az energiapiac átalakulása pedig lehetőséget teremt ennek a tudásnak az exportjára. A vezető szerep megtartásához azonban továbbra is biztosítani kell a megfelelő forrásokat kutatás-fejlesztésre, továbbá olyan környezetet kell teremteni, ahol a zöld technológiák gyakorlati alkalmazása is támogatást élvez, és virágozhat a belső piac. Az energiaszektor modernizálása ugyancsak élen járhat a munkahelyteremtésben, illetve hangsúlyozza, hogy az energiához való hozzáférésnek demokratikus alapokon kell történnie. Szintén végigvonul a történeten az energetikai oligopóliumok szerepe, amelyet a szerző röviden úgy vezet fel, hogy az a kényelmes és jövedelmező üzleti modell, amely hosszú időn keresztül meghatározó volt, az új technológiákkal és szemléletmóddal tovább már nem fenntartható. Az oligopóliumok kategóriába számos nagy energiaszolgáltatót és ipari fogyasztót sorol, meg is nevezi őket.





## Európa virágzása

Az európai klímavédelem és energiapolitika fejlődését személyes élményekkel tűzdelve értelemszerűen csak a megválasztása utáni időszakban, 1999-től kezdve mutatja be, azonban a történetben visszamegy egészen a kezdetekig. A hetvenes évek olajválsága vezetett oda Európában, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a szakpolitika megfelelő alakítására felállította az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóságot (*Directorate-General Energy and Transport*), amelynek elsődleges célja az energiafüggettség csökkentése volt. Az energiaszektor zöldítése a 2000-es években került napirendre. Loyola de Palacio és Francios Lamoureux a 2000. november 29-én megjelent zöld könyvben (European Commission, 2000) foglalták össze először az uniós energiapolitika alapvetéseit. Az EU energiafüggettségének kezelését egyre nagyobb kihívásnak tekintették, ami „magától értetődően megteremtette a megoldást: a megújuló energiák támogatását és az energiafelhasználás csökkentését” – idéz a szerzőktől Claude Turmes. Jelentős újítás volt az is, hogy a közlekedést is belevették a teljes energiámixbe, és lefektették, hogy kiemelt szerepet kell szánni neki a stratégiaalkotáskor. Abban az időben jelent meg először az *ellátás biztonsága* szakkifejezés, amely hozzájárult ahhoz, hogy a kérdés megfelelő súllyal kerüljön fel a politikai agendára. Jól látszik tehát, hogy az energiaszektor átalakításának alapjait már csaknem 20 éve megfogalmazták.

Az igazi paradigmaváltásra azonban még várni kellett. A Bizottság 2007-ben tett javaslatot egy átfogó klímavédelmi és energiaügyi csomagra, (European Commission, 2007) amelyet végül 2008-ban fogadtak el, ennek volt része a második megújuló energia irányelv is. A szerző a csomag elfogadásának sikerét egyértelműen Nicholas Sarkozy volt francia elnök kiváló vezetői képességeinek tulajdonítja, aki a soros francia elnökség alatt szorgalmazta, hogy Európa legyen a klímaváltozás elleni küzdelem globális élharcosa. A csomag elfogadásának időzítéséhez hozzájárult, hogy 2009-re tűzték ki a koppenhágai klímakonferenciát, amelynek a 2012-ig érvényben lévő kiotói egyezményt felváltó megállapodás megalkotása volt a célja.

A csomag elhozta azokat a változtatásokat, amelyek szükségesek voltak az energiaszektor átalakításához, és egészen 2014-ig meghatározó tudott maradni, amikor is az energiapolitika renacionalizációja elérte tetőpontját. A csomag lefektette a 2020-ig éleendő klímavédelmi célszámokat: 20%-kal kell csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását, 20%-kal növelni az energiahatékonyságot és 20%-ra növelni a megújuló energiaforrások részarányát az EU teljes energiafelhasználásában. Fontos része a szabályozásnak, hogy minden tagállamra nézve tartalmaz kötelezően teljesítendő kibocsátáscsökkentési célszámokat. A csomag lefed továbbá olyan területeket, amelyek korábban megoldatlannak voltak, így például tartalmaz kibocsátáscsökkentési ösztönzőket olyan szektorok számára, amelyeket az EU szén-dioxid-kereskedelmi rendszere nem érint.

Az EU szén-dioxid-kereskedelmi rendszerét (*European Union Emissions Trading System – EU ETS*) azután hozták létre 2005-ben, hogy rendre elbuktak a szén-dioxid-kibocsátás megadóztatását (*carbon tax*) célzó lépések. Az EU ETS lényege, hogy maximálja a kibocsátható szén-dioxid mennyiségét, az extra kvótákért fizetni kell, a fel nem használt kvóták pedig eladhatók. Így a piaci szereplők érdekeltté válnak abban, hogy minél alacsonyabb legyen a kibocsátásuk, hiszen a szén-dioxid kvótánkénti árát a kezdetekkor 40–60 euróra becsülték.



Az eredeti elgondolás szerint, amelyet Jos Delbeke, az Európai Bizottság Éghajlat-politikai Főigazgatóságának jelenlegi vezetője dolgozott ki, az ETS az EU klímapolitikai céljait több szempontból is szolgálta. Egyrészt a költségek növekedése miatt a kőszénalapú villamosenergia-termelés megszűnését várták, ezzel együtt számítottak a megújuló energiapiac és az energiahatékonyságot célzó beruházások fellendülésére. A megújuló energiaforrásokra épülő beruházások növelését emellett a *megújuló energia irányelv* (Directive 2009/28/EC, 2009) is támogatja. A kibocsátás-csökkentés ösztönzése továbbá hozzájárult a klímavédelemhez, illetve a rendszerből származó bevételeket terveztek zöldítést célzó beruházásokra fordítani. A gyakorlat végül nem igazolt minden várakozást, a rendszerben számos olyan kiskapu maradt, amelyet a piaci szereplők ki tudtak játszani, így valójában éppen a nagy kibocsátók váltak érdekeltté az ETS működésében.

## A sötét korszak

Mikor 2008-ban a gazdasági és pénzügyi válság elérte az európai szén-dioxid-piacot, a tonnánkénti ár 30-ról 10 euróra esett vissza, mert a recesszió hatására csökkent az ipari termelés és a fogyasztás, azaz csökkent a szén-dioxid-kibocsátás is. A villamosenergia-termelésben remélt hatások így épp a visszájára fordultak, a rendszerből nem futott be elegendő forrás a megújuló energiaforrásokra épülő fejlesztésekre, és a kőszén nem tudta kiváltani a gáz sem. Egyrészt az ETS összeomlása nem hozta a gázt versenyelőnybe a kőszénhez képest, még úgy sem, hogy jelentősen kisebb a kibocsátása, hiszen a nagy kibocsátók költségei sem emelkedtek érdemben. Másrészt a kőszén világpiaci ára visszaesett. Összességében tehát az ETS az eredeti céljával ellentétben kedvező helyzetet teremtett Európa legszennyezőbb lignit- és kőszén-erőműveinek, miközben nem ösztönözte az energiapiac zöldítését. A hatás Németország példáján nyomon követhető, ahol a fukusimai katasztrófa (2011) után született meg az a döntés, hogy 2022-ig bezárják az atomerőműveket, a kiesést a megújulók mellett gázzal pótolják. A szén-dioxid-piac összeomlása azonban bezárásra kényszerített gázerőműveket nemcsak Németországban, hanem Hollandiában, Belgiumban, Luxembourgban, Ausztriában, Franciaországban is. Németország attól tartva, hogy nem teljesíti a 2020-ra kitűzött 40%-os kibocsátás-csökkentési vállalását, különadót vetett ki a legöregebb és legszennyezőbb szénerőművekre.

A 2000-es évek végére *kezdett visszaesni az energiaszektor zöldítésének lendülete*, aminek egyik mérföldköve a kudarcra végződött koppenhágai klímakonferencia volt. A szerző szembesíti Európát a konferencián elkövetett hibáival, és tételesen felsorolja azokat a lépéseket, amelyeket másként kellett volna megtenni. Szerinte a klímavédelemmel kapcsolatos problémák helyett a megoldásokra kellett volna fókuszálni, amihez egységes Európára lett volna szükség a nemzetközi szinten. Itt egyértelműen Lengyelország kőszén melletti elkötelezettségét bírálja, mivel végső soron nem állt ki az EU mellett. A harmadik hibának pedig azt tartja, hogy Európa túlságosan optimistán állt a szövetségéhez az Egyesült Államokkal. A koppenhágai események a szerző szerint hosszú távra visszavetették a klímaváltozás elleni küzdelmet, és megeremtették a lehetőséget, hogy a változások vesztesei, a sokszor emlegetett oligopóliumok visszatérjenek, és megerősödve képviseljék érdekeiket Brüsszelben. Claude Turmes ennek értelmében



a 2009-ig terjedő időszakot a *megvilágosodás* címmel illeti, amelyet a sötét korszak váltott. A sötét korszak kezdetének Koppenhága mellett a másik mérföldköve a fukusimai atomkatasztrófa volt 2011-ben.

## Érdekérvényesítés a Bizottságban

A Jose Manuel Barroso vezette Európai Bizottság 2014-ben mutatta be a 2030-ig terjedő *klímavédelmi és energiaügyi stratégiát*, (European Commission, 2014) amelyen már látszottak a klímapolitika gyengülésének jelei. A kitűzött célszámok messze elmaradtak a korábbi irányoktól: *40%-os csökkentést írt elő az üvegházhatású gázok kibocsátásában, 27%-ot a megújuló energiák részarányára a teljes energiafelhasználásban, valamint 25%-ot az energiahatékonyság javítására.* Az új szabályozásnak klímavédelmi szempontból nagy hiányossága, hogy nem fogalmaz meg kötelező célszámokat a tagállamok számára. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy tagállami szinten nem születnek erre vonatkozó intézkedések, nem fejlesztik az infrastruktúrát, visszaesnek a megújuló energiaforrásokra épülő befektetések, mert a szabályozási környezet nem teremt kellő biztonságot a beruházó számára. Márpedig a *megújuló energiák térhódításának előfeltétele, hogy minél nagyobb tőke áramoljon az iparágba.*

Claude Turmes szerint az új szabályozási csomag célzott támadás az energiaszektor átalakítása ellen, a 2008-ban elfogadott reformok kárvallottjai ezen keresztül vesznek elégtételt, és próbálják visszaszerezni javaikat. A szerző részletesen fel is sorol kormányokat, cégeket, lobbicsoportokat, de még bizottsági tisztségviselőket is, akiknek a jelszava 2013-tól egységesen az, hogy támogatják az ETS-t, amivel valójában gúnyt űztek az európai klímavédelmi politikából. A nagyobb cégek és érdekcsoportok a gazdasági erejüket és személyes kapcsolatrendszerüket kihasználva jutottak el a legmagasabb szintű döntéshozókig a Bizottságban, az Európai Parlamentben, de megkerestek tagállami politikai vezetőket, állam- és kormányfőket is. A szerző részletesen bemutatja, hogyan lobbiznak Brüsszelben, nyíltan ír az érdekérvényesítés részleteiről, amelyekről jellemzően mindenki szemérmesen hallgat. Az érdekérvényesítés módja tagállami szinten is rendre előkerül a könyvben, a szerző példákkal illusztrálja az egyes intézkedések részleteit, így betekintést lehet nyerni a nemzeti szintű politikai játszmákba is. Sokat szerepel Németország mint az energiaszektor átalakításának élharcosa, Franciaország az atomenergia szószólója. A britek inkább azzal tűnnek ki, hogy a Brüsszelben dolgozó politikusaik, szakértőik kiemelkedő befolyással rendelkeznek, így ezek a tagállamok a szakpolitikák alakításában is lényegesen hangsúlyosabban tudnak megjelenni.

Jean-Claude Juncker érkezésével Claude Turmes reményei szerint véget érhet a sötét korszak, az új bizottsági elnök politikai iránymutatásai között szerepel az is, hogy *Európának a világszínvonalon a megújuló energiák terén.* Úgy látja, hogy az energiaunió visszatérhet a megvilágosodás korszakának értékeihez, aminek bizonyítékát abban látja, hogy *az uniós energiapolitika két prioritása az energiahatékonyság és az energiafelhasználás csökkentése.* Hangsúlyozza, hogy az energiaunió egyelőre egy stratégia, amelyet meg kell tölteni még tartalommal. Emellett létezik még a Juncker-terv névre hallgató Európai Stratégiai Beruházási Alap (*European Fund for Strategic Investments*), illetve a párizsi klímaegyezmény, amelyek együtt már megfelelő és stabil alapot adhatnak



az energiaszektor átalakításának. További nagy kérdés, hogy az EU a 2030-ig terjedő időszakban milyen eszközökkel ellensúlyozza az ETS hiányosságait, a tervekben ugyanis továbbra is szerepel a rendszer megtartása. Claude Turmes szerint az eddig bemutatott javaslatok az ETS megreformálására egyáltalán nem megfelelőek.

A Bizottság 2016. november 30-án mutatta be a *Tiszta energia minden európainak* szlogen alatt futó energiapolitikai csomagot (*Winter Package*), (European Commission, 2016) ami az energiaunió koncepciójaként összesen nyolc szabályozást tartalmaz, köztük a *megújulóenergia-irányelv* megújítását. A javaslatcsomag két alap gondolatra épül, az egyik hogy az energiarendszereknek a lakosság igényeiből kell kiindulniuk, a másik szerint az energiahatékonyságnak kiemelt támogatást kell élveznie. *Megismétli azt a Juncker-féle iránymutatást, hogy Európának globális vezető szerepe legyen a megújuló energiák terén.* A csomagban szereplő számok azonban mást mutattak, a Barroso által 2014-ben előterjesztett számok érdemben nem változtak, azaz a megújuló energiák részaránya a teljes energiafelhasználásban 27%, az energiahatékonyság növelése pedig az eredeti 25%-ról 30-ra nőtt, miközben a kívánatos 40% lett volna. Klímapolitikai szempontból *jelentős visszalépés* a 2020-ig terjedő időszakra vonatkozó szabályozáshoz képest, hogy végül *nem kerültek bele a tagállamokra vonatkozóan kötelező kibocsátás-csökkentési célszámok.* Claude Turmes szerint az energiaszektor átalakításában ellenérdekelt lobbicsoportok sikeresen folytatták a 2013-ban indult harcukat a megújuló energiaforrások térhódítása ellen.

Klímavédelmi szempontból ugyancsak prioritást élvez a közlekedési szektor, amely az uniós kibocsátás negyedéért felelős, és a legnehezebben zöldíthető területek egyike. Jelenleg a járművek 90%-át hajtja fosszilis üzemanyag. Az arányokon valamelyest javított, hogy a dízelbotrány jelentősen visszavetette a dízel európai dominanciáját, ami egyben hozzájárulhat ahhoz is, hogy gyorsabban megtörténjen az átállás az elektromos közlekedésre. Ennek természetesen csak úgy van kézzelfogható hatása, ha a közlekedésben használt villamos energia *kizárólag megújuló forrásból származik.* Emellett az egyéni döntések fontosságára is felhívja a figyelmet, hiszen a városi mobilitás alternatív módokon is megtartható. Az életminőséget javítja, ha kevesebb az autó az utakon, megnövelik a gyalogosoknak és kerékpárosoknak szánt tereket, valamint zöldítik és fejlesztik a közösségi közlekedést.

## A változás elkerülhetetlen

A könyv első megközelítésben egyértelműen szakpolitikai elemzés, amelynek a vezérfonala történeti áttekintés az európai energiapiac fejlődéséről, kihívásairól és kulisszatitkairól. Ahogy azonban halad a történet, nagyon pontos hivatkozásokkal, definíciókkal, tudományos kutatási eredményekkel, összetettebb, az energiapolitika megértéséhez elengedhetetlenül szükséges fogalmak tisztázásával a könyv inkább tankönyvre hasonlít.

A szöveg a szakpolitika mélyebb rétegeibe betekintve is olvasmányos marad, a szerző gördülékenyen kalauzol a szabályozások megértéséhez szükséges részletek között, személyes meglátásaival, történeteivel színesíti az olykor hosszú és bonyolult magyarázatokat, nem mellőzi a finom humort és iróniát sem. A könyv második része átvezet egy új műfajba, a szerző itt egészen konkrét ajánlásokat fogalmaz meg szakpolitikákra,



régiókra bontva, amelyeket olvasva úgy tűnik, hogy már csak be kell illeszteni ezeket a megfelelő nyomtatványra – legyen az egy üzleti terv vagy pályázati adatlap. A témák tagolásával, bemutatásával egyben betekintést nyújt abba is, hogy Claude Turmes melyeket tartja kiemelten fontosnak a jövő Európája szempontjából. Javaslati túlmutatnak egy elemzésen vagy helyzetleíráson, a könyv még évek múlva is rejthet olyan elemeket, amelyeket akár újdonságként is lehet majd kezelni a politikai térben. Az összesen 384 oldalas könyv végén található tárgymutató alkalmassá teszi a kiadványt arra is, hogy a területtel behatóbban foglalkozó szakemberek számára *egy kézikönyv funkcióját* is betöltse. Éppen ezért hasznos olvasmány lehet a szakpolitikával aktívan foglalkozó szakemberek, kutatók, egyetemi hallgatók számára, illetve mindazoknak, akik mélyebben meg szeretnék érteni Európa hozzájárulását a globális klímavédelemhez. A könyv kivitelezése igényes, kényelmesen olvasható, borítója az uniós színvilágot és értékrendet tükrözi.

Az energiaszektor átalakításának a vizsgált politikai vitákon és gazdasági folyamatokon túl számos más aspektusa is létezik. Fel kell készülni a munkaerőpiac átalakulására, hiszen a szénérművek megszűnésével együtt új iparágak, tudásra, szakértelemre épülő szakmák jönnek létre. Komoly társadalmi hatások is zajlanak. Claude Turmes emlékeztet egy felmérésre, amelyből az derült ki, hogy a háztartások a legtöbbet közlekedésre, fűtésre és villamos áramra költenek, és csak ezek után következik minden további kiadás. *Az energiaforrásokhoz való hozzáférés a szegénység csökkentésének egy eszköze, azaz az energiapiac nyitottá tétele – ahol bárki energiatermelővé válhat – megteremti a demokráciát.* A környezeti hatások is sokrétűek, így például a levegőszennyezés, amely az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatai szerint 10 év alatt 8 millió ember halálát okozta. A közlekedés és a fűtési rendszerek zöldítése tehát kiemelt egészségügyi kérdés is. Ugyancsak fontos szerepe van az energiatermelésben felhasznált víznek, a biomasszájának, valamint az élelmiszertermelésre gyakorolt hatásoknak.

A szerző összességében abból indul ki, hogy az energiaipar átalakulása elkezdődött, a változás elkerülhetetlen. Történelmi korszaknak nevezi a jelenlegi időszakot, amikor szakítunk azzal az alapvetéssel, hogy a kőolajhoz való hozzáférés határozza meg a geopolitikát, helyette a környezetvédelmi technológiák jelentik egy ország vagy régió erejét. Akik elsajátították a nap- és szélenergia hasznosítását, az intelligens hálózatok és az energiatárolás erősségeit, illetve akik képesek csökkenteni a fosszilis tüzelőanyagok importját, azok tudják megteremteni a geopolitikai függetlenségüket. Európa számára az igazi kihívás, hogy hogyan valósulhat meg egy igazán ambiciózus klíma-, energia- és közlekedéspolitikai mindezek szem előtt tartásával.

## Felhasznált irodalom

- Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (2009). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0028> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 08.)
- European Commission (2000): *Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply*. [https://iet.jrc.ec.europa.eu/remea/sites/remea/files/green\\_paper\\_energy\\_supply\\_en.pdf](https://iet.jrc.ec.europa.eu/remea/sites/remea/files/green_paper_energy_supply_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 06. 08.)



- European Commission (2007): *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament – An Energy Policy for Europe*. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2007\)0001\\_/com\\_com\(2007\)0001\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001_/com_com(2007)0001_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 06. 08.)
- European Commission (2014): *2030 climate and energy goals for a competitive, secure and low-carbon EU economy*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-54\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_en.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 06. 08.)
- European Commission (2016): *Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition*. <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 08.)
- TURMES, Claude (2017): *Energy Transformation: An Opportunity for Europe*. London, Biteback Publishing.
- TURMES, Claude (2018): *Good bye Brussels, hello Brussels!* <http://energyblog.claudeturmes.lu/news/good-bye-brussels-hello-brussels/> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

