

Köszöntő

Köszöntöm az Olvasót az újjászülető *Európai Tükör* hasábjain. A másfél évtizedes múltra visszatekintő tudományos folyóirat legutóbb 2014-ben jelent meg, akkor még az én szakmai felügyeletem alatt. Az azóta eltelt három évben számos jelentős változás következett be az Európai Unió életében, politikájában, és több válságra is megoldást kellett keresnie. Az unió döntéshozóit a legnagyobb kihívások elé állító három téma kétségkívül az euró válsága, a migrációs válság és a Brexit.

A 2008-ban kirobbant nagy gazdasági világválság folyamánként 2010-ben bekövetkezett görög adósságválság – amely egyben az euró válságát is magával hozta – újabb fordulatot vett 2015-ben, amikor az előrehozott parlamenti választásokat a radikális baloldali SZIRIZA nyerte. Az új görög kormány a kezdetben ígéretesnek tűnő tárgyalásokat június 26-án hirtelen, egyoldalúan megszakította és népszavazást írt ki az Euróacsoport, az IMF és az EKB által ajánlott mentőcsomagról, amely jelentős megszorításokat várt el a görög féltől. A görög választópolgárok a mentőcsomagot nagy többséggel elutasították és félő volt, hogy ez akár Görögországnak az euróövezetből való kilépéséhez vagy kizárásához vezethet. Végül a felek megállapodásra jutottak, így az euróövezet szétesésének veszélye – legalábbis ideiglenesen – elhárult.

A görög helyzet – időleges – rendezése után nem sokkal újabb kihívás tartotta lázban az Európai Uniót, a menekült vagy migrációs válság, ami a fenti eseményekkel egy időben zavarba ejtő módon ismételten nagyrészt Görögországból indult.

Az unió tagállamai az itt tapasztalható lét és anyagi biztonság okán mindig is vonzó célpontnak számítottak a világ kevésbé fejlett országaiból bevándorlók számára. Az unió felé irányuló migráció azonban 2015-ben addig nem látott méretűvé duzzadt és rövid idő alatt túlterhelte a migrációs hullámnak leginkább kitett tagállamok menekültügyi rendszerét. Azonosítatlan nemzetközi védelmet kérők tízezreinek ellenőrizetlen mozgása az unió területén lényegében rendszerszinten arra kényszerítette a tagállamokat, hogy visszaállítsák a schengeni belső határokon az ellenőrzést. A balkáni útvonal lezárása – amiben Magyarország kiemelt szerepet játszott – enyhítette ugyan a migrációs nyomást, azonban a nemzetközi védelem iránti nagyszámú kérelem elbírálása, az ezzel kapcsolatban felmerült jogi kérdések, a negatívan elbírált kérelmet beadók kiutasítása, illetve kitoloncolása, továbbá a menekültként elismertek beilleszkedése a származási országuk kultúrájától jellemzően gyökeresen eltérő társadalomba újabb kihívásokat jelentettek és jelentenek továbbra is.

A bevándorlókkal szemben – érkezzenek akár az unión belülről, akár kívülről – táplált ellenérzések nagymértékben hozzájárultak az uniót megrázó, következő válság kirobbanásához.

Az egész uniót megdöbbentette a 2016. június 23-án tartott Brexit népszavazás nem várt eredménye. Jóllehet csupán néhány százalékos különbséggel, a brit szavazópolgárok az EU-ból való kilépés mellett tették le a voksukat, ami, úgy tűnt, még a kilépési kampány vezetőit is készületlenül érte. Az EU történetében ez idáig nem volt példa valamely tagállam kilépésére az unióból, ennek jogi lehetőségét is csupán a lisszaboni szerződés hatálybalépése teremtette meg 2009-ben. 2017. március 29-én az Egyesült Királyság hivatalosan is bejelentette kilépési szándékát az Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikkével összhangban, így hivatalosan megindította a kilépési eljárást; mindazonáltal a kilépés pontos menete és technikai lebonyolítása továbbra is számos kérdést vet fel.

A fenti válságokra reagálva a bizottság fehér könyvet adott ki Európa jövőjéről, amelyben öt forgatókönyvet vázolt fel, a kevesebb integrációtól kezdve, a többsebességes unión keresztül, az integráció elmélyítéséig.

Az első forgatókönyv szerint az EU a jelenlegi reformprogramjának megvalósítására és továbbfejlesztésére koncentrál a Bizottság által kiadott *Új kezdet Európa számára* című 2014-es program és a 27 tagállam 2016-os pozsonyi nyilatkozata alapján. A második forgatókönyv szerint az EU az egységes piac fejlesztésére koncentrál, a többi szakpolitika háttérbe szorulása mellett. A harmadik forgatókönyv a többsebességes EU képét vetíti előre, amelyben azok a tagállamok, amelyek közösen többet szeretnének tenni, egy vagy több célirányos koalícióba tömörülve együttműködésbe foghatnak bizonyos területeken. A negyedik forgatókönyv néhány kiválasztott területen gyorsabb, hatékonyabb integrációt ajánl, míg más területeken kevesebb együttműködést vázol fel. Az utolsó forgatókönyv lényegében a föderalizáció felé elmozduló EU képét írja le, amelyben a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg vagy ruháznak át az unióra, és kiterjesztik a közös döntéshozatalt.

Függetlenül attól, hogy melyik forgatókönyv valósul majd meg a fentebb felvázoltak közül, vagy – a Bizottság prognózisa szerint is – esetleg azok valamilyen keverékét választják majd a döntéshozók, minden jel arra mutat, hogy a szociális jogok előtérbe fognak kerülni a következő időszakban, és a szociális pillér vagy az unió védelmi politikájának kérdése jelentős figyelmet fognak kapni.

A 2017-es franciaországi választások győztese, Emmanuel Macron államfő 2017. szeptember 26-án, a Sorbonne-on tartott maratoni beszéde is ezt támasztja alá, amikor a köztudottan Franciaország által ambicionált kiküldetési irányelv módosítását alapvető uniós érdeknek tünteti fel a szociális dömpinggel szemben. A beszéd az EU reformjához pénzügyi téren szükségesnek tartja az euróövezet költségvetésének megteremtését, illetve közös pénzügyminiszteri poszt létesítését, védelmi téren pedig a NATO-t kiegészítő autonóm európai katonai műveleti egység létrehozását. Szokatlanul bátor lépésként egy több évtizedes francia tabut döntöget: meglátása szerint a közös agrárpolitika működése nem megfelelő, túl bürokratikus, az érintettek elégedetlenek vele, így annak reformja több mint időszerű. Nem mellékesen megérti, hogy miért fordultak el a polgárok az Európai Uniótól. Elismeri, hogy az Európai Unió építéséből egész egyszerűen kihagyták az embereket, ezért fontosnak tartja, hogy a jövőben az uniós polgárokkal érdemben konzultáljanak Európa jövőjéről.

2017-ben, a római szerződés aláírásának 60. évfordulóján visszatekinthetünk arra, amikor is a tagállamoknak közös reflexióba kellett kezdeniük az unióról, ami a béke



és prosperitás korábban soha nem látott fokát hozta el az Óreg Kontinensre, azonban most mégis megújulásra van szüksége. A 2017. március 25-én kiadott római nyilatkozatban az EU vezetői elkötelezték magukat a biztonságos és védett Európa, a virágzó és fenntartható Európa, a szociális Európa és a nemzetközi porondon erőteljesebben fellépő Európa eszméi mellett.

Az utóbbi időszakban megnövekedett a jogállamiság kérdése iránti érdeklődés is, és a 2017. december végén Lengyelországgal szemben indított 7. cikk szerinti eljárás is új fejezetet nyit meg az unió történetében. Remélhetőleg a következő számban a jogállamiságot érintő írások is megjelennek majd a vélemény rovatban, amihez jómagam is szívesen hozzájárulok.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az elmúlt hat évtizedben az unió rendre megerősödve került ki kríziseiből, így megalapozott a remény, hogy a mostani válság hosszú távon szintén a tagállamok közötti egyenlőség elmélyítéséhez vezet, és ez által az EU és az európai polgárok előnyére fog válni.

Az *Európai Tükör* ehhez a folyamathoz szeretne régi nevén, de új külsővel, koncepcióval és tartalommal, saját szerény eszközeivel hozzájárulni, és az új szerkesztőségnek ehhez kívánok eredményekben gazdag munkát.

Remélem, hogy az Európai Unió iránt érdeklődő Olvasó érdeklődéssel fogja forgatni a megújult *Európai Tükört*, és így az betöltheti a méltán neves, igényes szakfolyóirat szerepét.

Trócsányi László



Navracsics Tibor

Intézményi jövőképek a Brexit utáni időszakban

European Institutions' Future Scenarios for the Post-Brexit Era

A 2016 nyarán megrendezett brit népszavazás eredménye új helyzetet teremtett az Európai Unióban. Az európai integráció történelme során először döntött úgy egy tagállam, hogy a továbbiakban nem vesz részt az együttműködésben, és inkább külön utat választ. A népszavazás eredményeként előállt új helyzetre adott reakciókat, és az Európa jövőjéről folyó vita új fejleményeit vizsgálja a tanulmány. A szerző hipotézise szerint az uniós intézmények saját logikájuk szerint adnak választ a jövő kérdéseire. Így az Európai Bizottság elsősorban a mind szorosabb integráció támogatásában, az Európai Tanács pedig a tagállami érdekek fokozottabb megjelenítésében látja a kiutat. Az ebben az időszakban megjelent dokumentumok azonban a hipotézis alátámasztása mellett figyelemreméltó konvergenciát is mutatnak az intézmények jövőképei között. Mindez azt érzékelteti, hogy a hangos viták ellenére erős konszenzus van a tagállamok és az uniós intézmények között az Európai Unió jövőjét illetően.

Kulcsszavak: Brexit, Európai Bizottság, Európai Tanács, európai integráció, jövőkép

The results of the 2016 referendum on European Union created a new political situation not only in the United Kingdom, but also in the EU. This was the very first time in the history of the European integration when a Member State decided to leave the European cooperation. This article describes various responses to this challenging situation and gives an overview of the recent development in the debate about

Europe's future. It is supposed in the hypothesis that European institutions' positions have been determined by their own logic. Hence, the European Commission upholds the idea of an ever closer union, while Member States and the Council favour a more intergovernmental approach to future cooperation. However, documents from the period show significant convergence among various scenarios represented by Member States and European institutions. Despite the harsh debates on the future of the European project, this convergence indicates a growing consensus among actors of European politics.

Keywords: Brexit, European Commission, Council, European integration, future scenarios of the EU

Az integrációs válságok új típusa

Sokszor és sokféleképpen írták már le az európai integráció történelme során az elemzők, hogy a folyamat olyan keresztúthoz érkezett, ami után egy új fejezet nyílik az együttműködésben. Valóban, több ilyen jellegű fordulópontot regisztrálhatunk. A hatvanas évek közepén az üres székek politikája és az azt megoldó luxemburgi kompromisszum jelezte, hogy a radikális neofunkcionalista megközelítést felváltja egy a valósághoz közelebb álló, a tagállamok nemzeti érdekeit jobban figyelembe vevő politikai időszak. A nyolcvanas évek integrációs lendülete után a maastrichti szerződés ratifikálásának nehézségei Nagy-Britanniában és Franciaországban, valamint a dániai népszavazás ratifikációt elutasító többsége ugyancsak kijózanítólag hatott. Hasonlóképpen a nizzai, majd a lisszaboni szerződés hatályba lépését jelentősen késleltető ír népszavazások, vagy éppen a lisszaboni szerződéssel szemben politikai kifogásokat emelő cseh és lengyel elnök, valamint a német alkotmánybíróság tartózkodó állásfoglalásai nemcsak időbeli késedelmet jelentettek, de egyben az integráció irányával és mélységével kapcsolatos politikai kifogásokat is.

Másrészről magát a bővítési folyamatot kezdettől fogva kísérték olyan figyelmeztető jelek, amelyek mindig emlékeztették az európai integráció menetének legyőzhetetlenségében hívőket, hogy egy sokkal komplexebb folyamatról van szó, amely nem minden európai nemzet számára egyformán kívánatos. Jól mutatja ezt már az első bővítésnél a norvég és a svéd népszavazási nem. Ezt a döntést ugyan húsz évvel később a svédek felülvizsgálták, és végül az európai uniós tagságra szavaztak, a norvégok azonban ekkor is, immáron másodszor elutasították a tagság lehetőségét.

Egyes megfigyelők mindezeket az eseményeket is válságként jellemezhetik. Valóban, annyiban igazuk van, hogy politikai folyamat alapkérdéseivel kapcsolatban adtak különböző választ az egyes országok, illetve azok állampolgárai. A kérdések jobbra a folyamat mélységére, sebességére, vagy akár irányára vonatkoztak. A válaszok pedig valóban megoszlottak, azonban egyik sem kérdőjelezte meg – még negatív válasz esetén sem – magának a folyamatnak az értelmét, vagy az egyes tagállamok esetében az abban vállalt részvételt.

Ebből a szempontból jelenti az integrációs folyamat történelmének válságjelenségei között egy új típusú válság kialakulását a 2016. június 23-án megrendezett népszavazás



Nagy-Britannia európai uniós tagságáról. Azzal ugyanis, hogy az aktív választópolgárok 51,89%-a – szemben a 48,11%-nyi maradni akaróval – az ország Európai Unióból távozását támogatta, először kellett szembesülnie az uniónak azzal a ténnyel, hogy nemcsak olyan államok léteznek a környezetében, amelyek ebben az együttműködésben nem akarnak részt venni, de olyanok is, akik ugyan egyszer már csatlakoztak és beléptek, ám most el akarják hagyni a közösséget (Hobolt, 2016:1260). Azaz, úgy gondolják, hogy kívül jobb, mint belül.

Túl az intézményi, gazdasági, politikai és identitásbeli kérdéseken, ez a válság nem utolsósorban az integráció alapkövetésével kapcsolatos hitet bizonytalaníthatja el. Az eddigi válságok során ugyan megrendülhetett az európai integráció automatizmusába vetett kezdeti remény, bebizonyosodott, hogy a nemzetállamok nem megkerülhető tényezők, a fokozódó nehézségek sokakban a folyamat sebességével kapcsolatban is egyre komolyabb kételyeket vetettek fel, ám az alapokat senki sem vitatta.

A brit népszavazásig sohasem kérdőjeleződött meg a második világháború utáni Európában az az alaptézis, hogy a kontinens a saját jövője érdekében együttműködésre ítéltetett, és ennek az együttműködésnek – minden baja ellenére – a legjobb kerete az Európai Unió. Ez a kezdeti hit erősödött meg 1957-ben, amikor az öt évvel korábban megindult szén- és acélipari együttműködést általános gazdasági közösséget létrehozó kooperációvá bővítették. Majd ez a megerősödött hit vált megkérdőjelezhetetlen alaptéttel az elkövetkező évtizedek tematikai és területi bővülései – népszerűbb nevén mélyítései és bővítései – folyamán.

A referendum eredménye nem csak annak veszélyét vetette fel, hogy az eddig a bővülés – azaz az expanzió – gondjaival küzdő közösségnek a jövőben „szűkülés”, azaz a hanyatlás problémáival kell számolnia. Önmagában már ez is súlyos kihívást jelentene, hiszen az Európai Unió intézményeit és politikusait az elmúlt évtizedekben elkényeztette az újabb bővítések iránt kifejtett politikai nyomás. Úgy érezték, az a tény, hogy egyre több ország akar csatlakozni a közösséghez, önmagában igazolja a folyamat célját és sikerét. Nincs tehát szükség a küldetés alapításkori megfogalmazásának módosítására, még akkor sem, ha az elmúlt több mint ötven évben Európában minden megváltozott.

További veszélyt jelentett azonban, hogy a népszavazási kampány során a távozás mellett érvelők – mint később kiderült, sikerrel – éppen az európai integráció egyik alapvívmanya, a személyek szabad mozgása ellen érveltek a leghatásosabban. Az uniós tagságot ellenzők legerősebb érve ugyanis éppen a migráció – a magyar szóhasználatból eltérően itt nem az Európai Unió kívülről befelé tartó, hanem az unión belüli, közép- és kelet-európai országok munkavállalóinak a brit munkaerőpiac felé tartó mozgását értik a migráció fogalmán – megszüntetése, és így a brit munkahelyek védelme volt, a kilépés által (Inglehart–Norris, 2016:7).

Az unió elhagyását támogató többség megszületése Európa hagyományosan egyik leginkább a szabadkereskedelmet támogató országában egyértelmű jelzés volt arra vonatkozóan, hogy fordul a széljárás a kontinensen. Azok a politikai toposzok, amelyek az elmúlt hat évtizedben meghatározták az integráció menetét, sőt az abban részt vevő országok jövőre vonatkozó politikai percepcióját, legalábbis frissítésre szorulnak.

Mindennek következtében a brit népszavazás eredménye, valamint az eredményből következő helyzet új feladatot is adott az európai politikusoknak. Az eddigiektől



eltérően ugyanis nem a sikerek valós vagy vélt léte – ahogyan a maastrichti szerződést megelőzően a politikai unió vágya, vagy az európai alkotmánytervezetnél az államépítési szándékok – jelentette a misszió újrafogalmazásának szükségességét, hanem egy kudarc, mégpedig történelmi vereség: az Európai Unió egyik meghatározó országa úgy döntött, hogy nem kíván a továbbiakban részt venni az együttműködésben.

A népszavazás után olyan jövőképet kell tehát megfogalmazni, amely szokatlan módon nem győzelmi mámorból, hanem vereség utáni dachból születik. Ez adja – persze, sok egyéb, már említett probléma mellett – a Brexit okozta válság újszerűségét. Noha sokszor elhárították a kritikusok erre irányuló felszólításait, most az események súlya alatt nem kerülhetik meg a szembenézést az európai integráció nehézségeivel is. Talán még ennél is fontosabb azonban, hogy a bennmaradó tagállamoknak új érveket kell adniuk a maradáshoz. Azaz, meg kell előzni, hogy az általános elbizonytalanodás egy széthullási folyamat kezdetévé váljon. Ehhez pedig olyan jövőképre van szükség, amely maradásra bírja a bizonytalanokat és a kételkedőket, illetve megerősíti a hitét az integrációban bízóknak, hogy jó úton járnak.

Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a brit népszavazás okozta sokk milyen reakciókat váltott ki az európai intézményekből és vezető politikusokból. Ezen túlmenően pedig megvizsgálom, hogy a kezdeti reakciók után ki milyen jövőkép mentén képzelet el az Európai Unió jövőjét.

Fordulópont vagy szokásos üzletmenet?

A 2016. június 23-át megelőző napokban nem tűnt valószínűnek az európai közvélemény számára, hogy a britek végül a kilépés mellett döntenek. Így volt ez a népszavazás napján is. Nemcsak az első felmérések mutatták a bennmaradás mellett szavazók többségét, de maga Nigel Farage, a kilépéspártiak egyik vezére, az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja – UK Independence Party (UKIP) – vezetője is elismerte első nyilatkozatában az Európai Uniót elhagyni szándékozók vereségét (Cooper–Foster, 2016).

A tényleges eredmények beérkezése azonban alaposan átrajzolta nemcsak a brit, de az európai belpolitika térképét is. Következő nap reggelére nyilvánvalóvá vált a kényelmetlen igazság: Nagy-Britannia, a népszavazás eredménye értelmében ki kell lépjen az Európai Unióból. Az eredmény sokszerű hatásáról éppen az első reakciók a legárulódóbb bizonyítékok.

Az európai politikusoknak a brit népszavazási eredménnyel kapcsolatos első megnyilatkozásaik két csoportba sorolhatók. Az egyik szerint csupán egy kellemetlen incidens történt, ami nem befolyásolja alapvetően az európai integráció menetét és sikereit. Demokráciában ilyesmi néha megtörténik, a legfontosabb az, hogy az eredményből származó következményeket minél hamarabb érvényesítsék, és minél kevesebb fennakadást okozzon a folyamat az egyébként jól teljesítő európai együttműködésben (BBC 2016).

Ebben a szellemben fogalmazódott meg első reakcióként a három európai intézmény elnökének közös nyilatkozata. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság, Donald Tusk, az Európai Tanács, valamint Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke, továbbá Mark Rutte, a soros elnökséget betöltő Hollandia miniszterelnöke közös nyilatkozatukban mintegy szenttelenül jelentik ki, hogy bármilyen fájdalmas folyamat elé néznek



is most a tárgyaló felek, a brit választópolgárok döntésének minél hamarabb érvényt kell szerezni. A jövőre vonatkozóan pedig kijelentik, hogy reményeik szerint az Európai Unió és az Egyesült Királyság a jövőben is szoros partnerként fognak együttműködni (BBC, 2016). Az európai intézmények vezetőinek közös közleményéhez hasonló stílusban tette meg első nyilatkozatát Angela Merkel német kancellár és François Hollande francia elnök is.

Velük szemben már az első reakciók során nyilvánvalóvá vált a helyzet gyökereken eltérő értékelése egy sor tagállami vezetőnél. Többek között Manuel Valls francia, Mariano Rajoy spanyol, Stefan Löfven svéd, Alekszisz Ciprasz görög, Bohuslav Sobotka cseh, Robert Fico szlovák, valamint Orbán Viktor magyar miniszterelnök mind arra hívták fel a figyelmet, hogy a brit népszavazási eredmény az eddig elkövetett hibák, a rossz politikai döntések következménye. Számukra Nagy-Britannia kilépése az Európai Unióból nem csupán egy kellemetlen epizód, hanem fordulópont az európai integráció történetében. Ha nem történik gyökeres változás, akkor nem zárható ki annak veszélye sem, hogy a brit példát többen is követni fogják, ahogyan azt Sebastian Kurz, akkori osztrák külügyminiszter nyilatkozta.

A brit népszavazás eredményét követő napokban a bizottság továbbra is az előbbi álláspontot képviselte. Ezzel szemben a tanácsban fokozatosan többségbe kerül az az álláspont, miszerint a Brexit nem csupán az amúgy is az európai integrációval eddig is fenntartásokat hangoztató britek elszigetelt, a többiekre jelentős hatást nem gyakorló lépése volt, hanem egy olyan, az európai integrációt alapjaiban fenyegető válság manifesztációja, amelyet az elmúlt időszak rossz uniós döntései váltottak ki (Tusk, 2016:1).

A 2016. június 28-29-ére összehívott Európai Tanács ülésének második napján, immáron csak huszónhét tagállam állam- és kormányfői által elfogadott egy politikai nyilatkozatot a Brexit utáni helyzetről (Európai Tanács, 2016a). A dokumentum megállapítja, hogy Nagy-Britannia kiválásával új helyzet jött létre Európában. Az erre adandó válasz és a jövőkép kialakításához egy politikai gondolkodási folyamat elindítását tartja szükségesnek, amelynek eredményeit a szeptember közepén megtartandó pozsonyi Európai Tanács összegzi majd.

Az álláspontok eltérése megfigyelhető már az első nyilatkozatokban, de abban is, hogy az Európai Tanács június 26-án, azaz pár nappal a népszavazás után már be is jelenti, hogy a brit kilépési tárgyalások kezelésére főtárgyalót nevez ki Didier Seeuws – Herman van Rompuy, az Európai Tanács korábbi elnökének kabinetfőnöke – személyében. A tanácsnak ez a lépése egyértelmű igénybejelentés. Jelzi, hogy az intézmény a Brexit kezelését a saját hatáskörében, és így a tagállamok kompetenciájában kívánja tartani, amiben a bizottság csak másodlagos szerepet játszhat.

A tanács a főtárgyaló kijelölésének bejelentésével lépéselőnybe került az intézmények közötti hatásköri csatározásokban. Eddig ugyanis az európai integráció története során éppen a bizottság alkalmazta rendkívül sikeresen az úgynevezett lopakodó hatásköribővítést. Azaz úgy szerez újabb hatásköröket az uniós döntéshozatal befolyásolására, hogy illetékesnek nyilvánítja magát egyes kérdésekben, és aztán apparátusára és hatékonyságára támaszkodva fokozatosan átveszi a politikailag is lényegi, fontos, ám a tagállamok számára néha kényelmetlen szerepeket a tanácstól.

Így történt ez a bővítések területén is, ahol a tagállamok egyre inkább már csak a tárgyalások eredményének szentesítésével foglalkoztak, míg a mindennapi tárgyalások,



a preferenciák, és így az európai belpolitika alakítása is egyre inkább a bizottság és a felvételre váró ország kapcsolatrendszerében történt. Ez az informális terjeszkedés néha valóságos és hivatalos hatáskör-gyarapodással is járt, amikor aztán a bizottság új szerepét egy-egy szerződés módosítás során jogilag is elismerik. De még azokban az esetekben is komoly fajsúlynövekedést eredményezett, ahol egyébként mindezt nem követte kodifikációs elismerés. A bizottság a megszerzett szerepeivel okosan bánva az európai belpolitika egyre jelentősebb intézményi szereplőjévé vált, különösen a múlt század nyolcvanas éveitől kezdve.

Az előzményekből adódik, hogy nem volt tét nélküli, hogy melyik intézmény lesz a Brexit-tárgyalások lefolytatója. A tanács, gyors lépésével meglepte a bizottságot, amely magától értetődőnek vette, hogy ahogyan a bővítés tárgyalások során is, az ellentétes irányú, ám hasonló logikájú kilépési folyamatban is ő fogja játszani a főszerepet. A tanács által kijelölt főtárgyaló nemcsak annak veszélyét vetette fel a bizottság számára, hogy a tanács átveszi a kezdeményezést tőle, és így a bizottság egy újabb megszerzhető hatáskör nélkül maradna, hanem azt is, hogy a tanácsnak a folyamatban való erősödésével ismét egy kormányközi Európa felé mozdul el az európai együttműködés. Egy olyan típusú integráció felé, ahol a bizottság egy „európai kormányként” való fellépés helyett meg kell hogy elégedjenek a tagállamok mellett egyfajta titkársági szereppel.

Így aztán a bizottság, pozícióinak megőrzése érdekében, lépéskényszerbe került. Jól kalkuláltak, hogy az inkább háttérember karakterű Seeuwsszal szemben úgy lehet visszavenni a kezdeményezést a tanácstól, ha nehézsúlyú, a média által jól ismert politikust neveznek meg. Így lett Michel Barnier, a volt francia biztos a bizottság által kijelölt Brexit-főtárgyaló. Dacára annak, hogy Barnier-t a bizottság csak egy hónappal Seeuws után nevezte ki főtárgyalónak, a francia politikus politikai háttérének előnyeit, tapasztalatát és kapcsolatrendszerét kamatoztatva hamarosan át is vette a főszerepet a brit kiválási tárgyalások előkészítésében.

Küzdelem az intézmények között a jövőkép meghatározásáért

Az intézményi kérdések alakulása is már azt jelezte, hogy miközben egyes európai politikusok nem akarták felértékelni a brit választópolgárok által okozott új helyzetet azzal, hogy válságként definiálják, a folyamatok más irányt is vehetnek. Az Európai Bizottság hivatalos álláspontja kezdettől fogva ezen az értékelésen alapult. A német és a francia pozícióval összhangban inkább kellemetlen epizódként, mintsem krízisként határozták meg a kialakult helyzetet.

Elfogadták a brit népszavazás eredményét, és annak következményeit, azonban úgy gondolták, hogy ezen a ponton minél hamarabb túl kell lendülnie az európai integrációnak, és mostantól a bent maradó huszonegy tagállam együttműködésének kell szentelni minden figyelmet. A britek nem ejthetik túsul az Európai Uniót, vagyis miközben minél gyorsabban meg kell kezdeni és le kell zárni a kilépési tárgyalásokat, valójában a folytatózó együttműködés egyes területeire kell koncentrálni.



Mindebből következik, hogy a bizottság, és az ő álláspontját támogató nagy tagállamok számára nem is merül fel új jövőkép felvázolásának szükségessége. A Brexit ugyan valóban súlyos probléma, de semmiben sem jelenti az eddig folytatott út tarthatatlanságát. Az integráció ütemében és eltökélttségében ugyan okozhat változást, az alapvető irányban vagy a politika jellegében azonban nem. Az európai integráció jó úton halad, és semmi szükség a küldetés felülvizsgálatára.

Ezzel szemben áll – mint láthattuk – a tanács és számos más tagállam helyzetmeghatározása. Az ő értelmezésükben a Brexit egyértelmű jelzés. Az európai integráció eltért az eredeti iránytól, a brit választópolgárok ezért döntöttek a kiválás mellett (Tusk, 2016:1). Éppen ezért – miközben a kilépési tárgyalásokat minél gyorsabban és fájdalommentesebben be kell fejezni – nem lehet úgy tenni, mintha semmi sem történt volna. Az európai integrációnak új küldetésre és új meghatározásra van szüksége. A Brexitből okulva kell újra meghatározni az eredeti missziót.

Két és fél hónappal a brit népszavazás után, 2016 szeptemberének közepén, az őszi politikai idény megnyíltával adódott az első komoly lehetőség, hogy a meghatározó uniós intézmények a nyilvánosság előtt is reagáljanak a Brexit következtében beálló új helyzetre. A 2010 óta érvényben lévő hagyományoknak megfelelően Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke az Európai Parlament őszi ülészakát megnyitó plenáris ülésén mondta el az Európai Unió állapotáról szóló beszédét szeptember 14-én.

Az előző évektől eltérően azonban két tényező is változást jelentett a beszéd elhangzását körülvevő politikai környezetben. Egyrészt maga a Brexit, hiszen nyilvánvalóan mindenki azt várta, hogy a beszéd valamilyen módon reagál a nyári eseményekre. Az uniós állapotáról szóló beszédek hagyományosan a bizottság elkövetkező évre vonatkozó jogalkotási terveiről szóltak. A mostani várakozás egyértelműen amellettszól, hogy a szakpolitikai kérdések mellett stratégiai, az európai együttműködés jövőjével kapcsolatos kérdéseket is megemlít a bizottság elnöke.

Igazán új körülményt azonban nem is ez a várakozás jelentett, hanem Donald Tusk levele, amelyet Juncker beszédének elhangzását megelőző napon hozott nyilvánosságra (Tusk, 2016). A levél műfaját tekintve az Európai Tanács üléseit megelőző szokásos elnöki meghívó levél volt, amelyben a napirendi pontok jelzése mellett az Európai Tanács elnöke a véleményét is kifejtheti bizonyos, a napirenddel összefüggő kérdésekben. Tekintettel arra, hogy 2016. szeptember 16-án Pozsonyban tartották az európai állam- és kormányfők testületének következő ülését, így a meghívólevél önmagában nem okozott meglepetést.

Az újdonság az időzítés és a tartalom volt. Amint már említettem, a tanács és a bizottság közötti hatásköri-politikai rivalizálás nem újkeletű dolog az európai belpolitikában. Ennek fényében legalábbis különös egybeesésnek tűnik, hogy az Európai Tanács elnöke pontosan egy nappal a bizottság elnökének beszéde előtt hozta nyilvánosságra azt a levelét, amelyben minden eddiginél határozottabb véleményt fogalmaz meg a Brexit következtében előállt új helyzettel kapcsolatban.

A levél már kiindulópontjában is erős hangot üt meg, amikor a küszöbön álló pozsonyi csúcstól olyan találkozóknak nevezi, amelyet egy „különlegesen történelmi pillanatban” tartanak meg. Ennek az eseménynek a „különlegességét és történelmi jellegét” egyértelműen a Brexitben jelöli meg az Európai Tanács elnöke, hiszen ez az első alkalom az európai integráció történelmében, hogy egy tagállam úgy dönt, elhagyja az Európai



Uniót. Mindebből egy rövid és egy hosszú távú feladat következik a huszonhét tagállam vezetői számára.

Egyrészt egy olyan tárgyalási folyamatot kell lebonyolítani, amely lehetővé teszi, hogy a jövőben az Egyesült Királysággal a legjobb és legszorosabb kapcsolatrendszer maradjon fenn úgy, hogy közben az unió érdekei és jogai is érvényesüljenek. Másrészt adódik egy hosszú távú feladat is: míg a britekkel folytatandó tárgyalások megkezdésére várnak, a tagállamoknak fel kell állítaniuk egy diagnózist a Brexit utáni Európai Unió állapotáról és jövőbeli lehetőségeiről.

Ez az a pont, ahol Donald Tusk értékelése markánsan eltér a bizottság és a német-francia kettős helyzetértékelésétől, és egy új jövőkép megfogalmazása mellett tör lánzdását. Elfogadja azt a kritikus álláspontot, miszerint a Brexit megelőzhető lett volna, ha az európai intézmények az elmúlt időben néhány szakpolitikai területen jobban odafigyelnek polgáraik véleményére és nem hoznak hibás, vagy éppen a polgárok érdekeivel ellentétes döntéseket.

A legfontosabb ebben a folyamatban a migrációs válság volt, amelyet levelében Tusk egyenesen „utolsó cseppnek” nevez a pohárban. A 2015-ös káosz sokakban jogos félelmet keltett afelől, hogy az európai vezetők egyáltalán tudják-e még uralni a politikai folyamatokat, vagy éppenséggel már a polgárok legalapvetőbb biztonsága forog kockán. A biztonság hiányával kapcsolatos érzés eluralkodása aláásta az európai integráció kompetenciájába vetett hitet, sőt számos polgár számára úgy jelent meg a probléma, hogy éppen az Európai Unió inkompetenciája okozta a helyzet súlyosságát és fenyegetővé válását.

Éppen ezért a jövő legfontosabb feladatát az Európai Tanács elnöke úgy fogalmazta meg, hogy helyre kell állítani a szabadság és a biztonság, a nyitottság és a védetség megbomlott egyensúlyát. Három területet emel ki, ahol különösen fontos sürgősen cselekedni.

A migrációs politika által érintett területeken helyre kell állítani a polgárok európai politikai elitbe vetett bizalmát, meg kell erősíteni az unió külső határainak védelmét. Másodsorban, európai szinten hatékonyan kell szembeállítani a terrorizmussal. Noha a fő eszközök nemzeti szinten maradnak ebben a küzdelemben, de szorosabb együttműködéssel kell megerősíteni az európai szintű védekezést is. Harmadszor pedig az uniónak a jövőben többet kell tennie saját polgárai gazdasági és szociális érdekeinek védelméért.

Mindezek jegyében a pozsonyi csúcsra egy olyan dokumentum elfogadását javasolja, amelyben a tagállamok egyetértően a fenti célok elérésében, és ütemezik annak megvalósítását. Tusk fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra, hogy előzetes konzultáció alapján azt a tanulságot szűri le, hogy nem tűnik kívánatosnak újabb hatásköröket adni az európai intézményeknek. Ez viszont azt követeli meg, hogy a tagállamok szorosabban működjenek együtt a jövőben ezeken a területeken.

A Brexit után két és fél hónappal megszületett tehát az első komoly igénybejelentés egy új jövőkép készítésére. Látszólag a javaslatok túlnyomó része szakpolitikai jellegű, ilyen értelemben akár nem is kellene stratégiai jelentőséget tulajdonítani a dolognak. Két tényező azonban figyelmet érdemel. Egyrészt az időzítés: nehéz elképzelni, hogy a levél véletlenül jelent volna meg a Jean-Claude Juncker beszédének elhangzása előtti napon. Mivel mindenki egyöntetűen azt várta Junckernek az unió állapotát értékelő beszédétől, hogy a Brexitről és a Brexit utáni Európai Unióról is részletesen fog beszélni, így a Tusk-levél publikálása joggal tekinthető kommunikációs elővágásnak. Másrészt



a levél megközelítési alapja egyértelműen kormányközi jellegű. Azok a kitételek, miszerint nyilvánvalóan nem fogják az Európai Uniót a jövőben sem egyetlen állammá átalakítani, vagy hogy egyértelműen nem kívánatos új hatásköröket adni az európai intézményeknek, és a jövő a tagállamok közötti szorosabb együttműködésé, egyértelműen a kormányközi integráció logikáját képviselik. Persze mondhatnánk, hogy a tanácstól más nem is nagyon várható, mindenesetre az időzítés azt mutatta, hogy a jövőképek versenyében a kormányközi álláspont képviselői már letették tétjeiket.

Az Európai Bizottság elnökének másnap elhangzó, az Európai Unió állapotáról szóló beszéde rácafélt azokra az elképzelésekre, amelyek Junckertől Donald Tusknak adott választ vártak Brexit-ügyben. Valójában az unió állapotáról szóló beszéd műfaja nem is nagyon alkalmas erre a feladatra. A 2010 óta a mindenkori bizottság elnöke által az Európai Parlamentben elmondott beszéd hagyományosan inkább az uniós intézmények előtt álló főbb jogalkotási és szakpolitikai kérdésekről szokott szólni. Igaz azonban az is, hogy az unió állapotáról szóló beszédek történelmében még nem fordult elő, hogy ilyen rendkívül helyzetben kelljen a bizottság elnökének megszólalnia és a jövőről beszélnie.

Mindenesetre, akik jövőképet, vagy akár csak az Európai Tanács elnökének adandó választ vártak a beszédetől, csalódtak. Jean-Claude Juncker 2016. szeptember 14-én elmondott beszéde – némileg valóban váratlan módon – azzal reagált a Brexitre, hogy szóba sem hozta. Mindössze egyszer utalt az új helyzetre, amikor bejelentette, hogy a bizottság a római szerződés hatvanadik évfordulójára megjelentet egy fehér könyvet, amely a huszonhetek Európájának jövőjével foglalkozni (Juncker, 2016).

Mindközben Juncker elismeri már beszéde elején, hogy az Európai Uniót egzisztenciális válság sújtja, amelyet négy tényezőnek tulajdonít. Eszerint egyrészt kevés az együttműködéshez szükséges közös alap a tagállamok között, másrészt a tagállamok vezetői túlságosan magukba fordulók lettek. Csak saját problémáikról beszélnek és Európát túl kevésszer említik. Harmadik okként az Európai Unió intézményei közötti összhang hiányát említi, amikor arról beszél, hogy soha nem látott mértékben követnek különböző prioritásokat. Végül, az egzisztenciális válság negyedik oka, hogy a tagállamok és az uniós intézmények között is megbomlott az összhang, sőt jóformán már nem is lehet közös halmazt azonosítani.

Ezt követően az általa megjelölt kihívások között sem említi a brit népszavazás következményeit. Sőt látványos ellentétként az Európai Tanács elnöke álláspontjának, a problémák felsorolásánál is csak utolsó helyet kapnak a biztonsággal kapcsolatos aggodalmak, míg a munkanélküliség, a szociális egyenlőtlenségek, az államadósság magas szintje, de még a menekültek integrációja is megelőzi.

A beszéd összességében csalódást okozott azok körében, akik világos és egyértelmű jövőképet vártak a bizottságtól a Brexit utáni időszakra. Pedig, úgy is fogalmazhatunk, hogy a bizottság elnöke csupán hű maradt korábbi álláspontjához, amikor a brit népszavazás eredményét csupán olyan kellemetlen, ám múlt incidensnek tartotta, amelyen minél hamarabb túl kell lendülnie az európai integrációnak, és semmiképpen sem kell annak menetén változtatni.

Nemcsak az időbeli közelség jelentette kontraszt, de a két nyilatkozat megközelítésének ellentétes volta is érzékeltette, hogy a két politikus mind az Európai Unió állapotát, mind pedig annak jövőjét illetően gyökeresen más állásponton van



(Gostynska-Jakubowska, 2016). Tusk egyértelműen a tagállamoktól várta el a jelen válságának megoldását, és ennek részeként alapvető fontosságúnak tartotta, hogy az európai intézmények hatásköreinek növekedése helyett a tagállami együttműködés váljék erősebbé. Ezzel szemben a Juncker-beszéd egyértelműen a probléma részeként azonosította a tagállamok nem elégséges európai ambícióját. Sőt a Brexittel látványosan nem foglalkozó beszédében meghirdetett szakpolitikai reformok – a digitális egységes piac, a tőkepiaci unió, az Európai Szolidaritási Testület – mind az európai intézmények, azon belül is különösen a bizottság erejét és súlyát voltak hivatottak demonstrálni.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a Brexitre adott első reakciók megfeleltek a hagyományosnak tekinthető intézményi stratégiáknak. A bizottság, a közösségi érdek őrzőjeként érezte ugyan, hogy a brit népszavazás veszélyt jelenthet szerepére, elismertségére és az általa képviselt uniós jövőképre, azonban hasznosabbnak látta, ha általánosabban reagál. Ebben a jövőképben a Brexit csak egy kellemetlen epizód, amire a válasz a bent maradó huszonnégy tagállam európai együttműködésének szorosabbra vonása a bizottság vezetésével. Ez a vezető szerep nemcsak szakpolitikai szinten jelenik meg, hanem a stratégiai jövőkép formálásában is. Ezt a vezető igényt jelentette be Juncker, amikor előrevetítette az Európai Unió jövőjével foglalkozó fehér könyv megjelentetését.

Vele szemben a tagállamokat képviselő, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Tanács elnöke a hagyományos kormányközi integráció megközelítésének megjelenítését vállalta fel. Szerinte nem a túl kevés Európa okozta a problémát, hanem éppenséggel az európai intézmények túlterjeszkedése és hibás döntései. Ebből adódóan a Brexit nem csupán apró kellemetlenség, hanem olyan fordulópontra, amely az egész európai integráció számára új fejezet nyitását teszi szükségessé.

Mindössze két nappal a Juncker-beszéd elhangzása után, 2016. szeptember 16-án gyűltek össze a tagállamok és az uniós intézmények képviselői Pozsonyban, hogy a szlovák elnökség legjelentősebb eseményeként a két dokumentum – a Tusk-levelél és a Juncker-beszéd – alapján megvitassák Európa jövőjét. Az itt elfogadott dokumentum – az úgynevezett pozsonyi nyilatkozat és ütemterv – alapvetően a Tusk-levelél gondolatait vette át annyi engedménnyel, hogy a dokumentum külön üdvözölte Jean-Claude Juncker bejelentését, miszerint a bizottság Európa jövőjével kapcsolatban fehér könyvet készít. Mindazonáltal mind a Brexit jelentőségének megítélése, mind a biztonság elsődlegessége, mind pedig az alapvetően a tagállami együttműködésen alapuló jövőkép tekintetében itt is az Európai Tanács elnökének pár nappal ezelőtt nyilvánosságra hozott gondolataival lehet találkozni (Európai Tanács, 2016b).

Európa jövője az uniós dokumentumokban

2017. március 25-én ünnepelte az Európai Unió a római szerződés aláírásának hatvanadik évfordulóját. Az évforduló megünneplésében ugyanakkor komoly zavaró tényezőként jelent meg ezúttal is Nagy-Britannia, hiszen időben nagyjából ugyanekkor – azaz március végén – kellett a távozni kívánó országnak hivatalosan is értesíteni az uniót a szándékáról, ezzel hivatalosan is elindítva a kilépési folyamatot.

Ez az időbeli egybeesés magától értetődővé tette, hogy az Európai Tanács római ünnepi ülésén azon túl, hogy megünnepli a több mint fél évszázados sikeres folyamatot,



egy, a földrész jövőjével kapcsolatos dokumentumot is elfogad. Előre látható tény volt ez, mint ahogyan az is, hogy – ahogyan Jean-Claude Juncker az Európai Unió állapótáról szóló beszédében bejelentette – a bizottság mintegy a dokumentum elfogadását megelőző vita elősegítésére egy fehér könyvet – azaz egy vitairatot – hoz nyilvánosságra Európa jövőjéről.

A 2017. március 1-jén megjelent *Fehér könyv Európa jövőjéről* címet viselő dokumentum a 2025-ig tartó időszávról vonatkozóan határoz meg jövőbeli forgatókönyveket (*Fehér könyv Európa jövőjéről*, 2017). Némileg szokatlan módon azonban a bizottság nem egy elképzelésre fűzi fel jövőképét, hanem öt forgatókönyvet vázol fel a tagállamokra, illetve a tanácsra bízva azt, hogy az Európai Unió melyik mellett kötelezi el magát.

Az újszerű módszertani megoldás mögött valószínűleg több megfontolás is húzódott. Talán a legfontosabb ezek közül, hogy abban az időszakban, amikor számos tagállam részéről támadás érte a bizottságot annak túlságosan erős, domináns szerepe miatt, amivel a tagállamoknak nem tetsző döntéseket kényszerít rájuk, illetve az integráció menetét rossz irányba viszi, megmutassa, hogy valójában a tagállamok és a tanács a folyamat irányának meghatározói. Másik szintén fontosnak tűnő mögöttes indok, hogy azzal, hogy a bizottság öt forgatókönyvet kínál fel a tanácsnak, a tagállamoknak színt kell vallaniuk az Európa jövőjéről folyó vitában, azaz világosan derüljön ki, hogy melyik tagállam teszi le a garast a szorosabb integráció, és melyik a lazább együttműködés mellett.

A bizottsági fehér könyv első jövőre vonatkozó forgatókönyve a *Megy minden tovább* címet viseli. Eszerint az európai integráció menetén nem kell változtatni 2025-ig sem, a huszonegy tagú unió a bizottság 2014-es programja, valamint a 2016. szeptemberi pozsonyi nyilatkozat alapján a fokozatosan megvalósuló szakpolitikai lépésekre koncentrálna. Mindez nem jelent változást a jelenlegi irányhoz képest, ahogyan a cím is mutatja.

A második, *Csakis az egységes piac* címet viselő választási lehetőség olyan jövőt jelent, ahol az egységes piachoz szorosan fűződő szakpolitikákon kívül más szakpolitikai együttműködés fokozatosan bilaterális alapokra áll vissza. Ez az úgynevezett kizárólagosan gazdasági integráció forgatókönyve, ahol a tagállamok lemondanak minden olyan, az idők során kialakult együttműködésről, mint például a védelmi, a migrációs és a jogi-igazságügyi.

A harmadik forgatókönyvnek az *Aki többet akar, többet tesz* címet adták, és gyakorlatilag a rugalmasan többretegű Európa koncepcióját írja le a bizottság. Eszerint azok az országok, amelyek egyes szakpolitikai területeken szorosabban akarnak együttműködni, ezt megtehetik anélkül, hogy a kevésbé aktív tagállamok által akadályoztatva lennének. Tulajdonképpen az Európai Unió ebben az esetben a megerősített együttműködések hálózatává válna.

Kevesebbet hatékonyabban – ezt a nevet adták a negyedik forgatókönyvnek, amely tulajdonképpen a második lehetőség egyik változatát adja azzal, hogy itt nem csupán a gazdasági integráció területeit jelöli meg a dokumentum az erősebb együttműködés területeként, hanem bármely szakpolitikát kijelölhetik a tagállamok, ahol megítélésük szerint a magasabb szintű integráció nagyobb hatékonysági többletet hoz. Ezzel együtt azonban visszalépnek azokon a területeken a multilaterális együttműködéstől, ahol úgy érzik, hogy az együttműködés nem tud hozzáadott értéket biztosítani.



Végül az ötödik *Sokkal többet együtt* elnevezésű választási lehetőség az ambiciózus integráció forgatókönyve. Eszerint konszenzus alakul ki a tagállamok között abban, hogy sem az Európai Unió mai állapotában, sem pedig a huszonegy tagállam önmagában nem elégséges ahhoz, hogy kezelje korunk kihívásait. Ezért a tagállamok úgy döntenek, hogy minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg – azaz ruháznak át az európai szintre –, és kiterjesztik az uniós döntéshozatalt.

A bizottság által kiadott fehér könyvet március végén – még a brit kiválási folyamat hivatalos megindulását megelőzően – követte a huszonegy tagállam állam- és kormányfői, valamint az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság által közösen elfogadott római nyilatkozat (Római nyilatkozat, 2017). A 2017. március 25-én, a római szerződés aláírásának hatvanadik évfordulóján elfogadott dokumentum közvetlenül nem reagál a bő három héttel korábban megjelent bizottsági fehér könyvre, nem is foglal állást az abban foglalt jövőképeket illetően.

A római nyilatkozat inkább a pozsonyi csúcson elfogadott deklaráció vonalát folytatja néhány apróbb, ám figyelemre méltó hangsúlymódosulással. A szövegben minden eddigi tanácsi dokumentumnál erősebben szerepel nemcsak az integráció folytatásának, hanem szorosabbra fűzésének törekvése. „Még nagyobb egységet, még erősebb szolidaritást fogunk felmutatni és tiszteletben tartjuk a közös szabályokat, ezzel pedig erősebbé és ellenállóbbá tesszük az Európai Uniót. Szükségünk van az egységre, ugyanakkor szabad akaratunkból döntünk az egység mellett.” – szól a nyilatkozat, amelyről akár azt is mondhatjuk, hogy közvetve a bizottsági fehér könyv ötödik, *Sokkal többet együtt* forgatókönyvét vetíti előre.

A dokumentum a jövő Európája számára négy fő célt azonosít. A prioritási sorrendben a biztonságos és védett Európa az első, mintegy jelezve, hogy a tagállamok továbbra is a biztonsági problémák megoldását tartják a legfontosabbnak. Ezen belül azonban itt is erősebb európai együttműködést képzelnek, legyen szó akár a határvédelemről, akár a bevándorlási politikáról, vagy éppen a terrorizmus elleni küzdelemről. Második célként a virágzó és fenntartható Európa elérését jelölik meg, amely elsősorban a gazdasági integráció folytatását tüzi ki az egységes piac és pénz megerősítése, a versenyképesség növelése, a kis- és középvállalkozások támogatása, a Gazdasági és Monetáris Unió teljes kiépítése, egy tiszta és biztonságos környezeti és energiapolitika kialakítása révén.

A harmadik és a negyedik célkitűzés már egyértelmű továbblépést jelent az integráció jelenlegi szintjéről. A szociális Európa – miközben kitér arra, hogy figyelembe kell venni a nemzeti rendszerek különbözőségét – harcot hirdet a munkanélküliség, a szociális kirekesztés, a szegénység és a diszkrimináció ellen. A negyedik, *A nemzetközi porondon erősebben fellépő Európa* címet viselő célkitűzés pedig egységes európai fellépést sürget a nemzetközi politikában a szomszédságpolitikai, védelmi ipari, védelmi és biztonságpolitikai együttműködés révén, amely egyúttal magában foglalja a NATO-val fenntartott stratégiai együttműködést, valamint aktívabb szerepvállalást az ENSZ-ben.

A római nyilatkozat mind hangvételében, mind pedig konkrét célkitűzéseit illetően közelebb lépett a bizottság elképzeléseihez. Ugyanakkor továbbra sem kérdéses az eltérő kiindulópontból adódó koncepcionális eltérés. Mégis, a két intézmény által kialakított jövőkép közös halmaza lassan megrajzolhatóvá vált. A bizottság számára egyre inkább elfogadható, hogy a Brexit utáni időszak valóban új korszakot jelent, azonban ebben a szakaszban is a tagállamok fogják játszani az alapvető szerepet. A tagállamok pedig



lassan elköteleződni látszanak amellett, hogy a Brexit jelképezte válságból nem az integráció lazítása, hanem a szorosabb együttműködés jelentheti a kiutat.

A jövőképek konvergenciája

Ahogy azt a fentiekben láthattuk, a brit népszavazás okozta sokk nemcsak a tagállamokban, de az európai uniós intézményekben is különböző reakciókat váltott ki az első időszakban. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az első megnyilatkozások és lépések még a hagyományos szereposztásból következtek.

Az Európai Bizottság mint a közösségi érdek letéteményese és az integráció intézményi motorja nyilvánvalóan attól tartott, hogy a Brexitet a bizottság integrációban játszott szerepének kudarcaként értékeli. Így aztán igyekezett bagatellnek feltüntetni a britek távozását, és mindent megtett annak érdekében, hogy a tagállamok figyelmét a folyamat eredeti küldetésének beteljesítésén tartsa, és a bizottság vezető szerepét továbbra is biztosítsa. Ebben a törekvésében alapvetően Németország és Franciaország támogatta.

A tanács és egyes tagállamok viszont pontosan úgy gondolták, hogy a britek döntése nem csupán egyszeri kisiklás, hanem éppen a közelmúlt rossz döntéseinek, és az integráció – legalábbis egyes kérdésekben mutatkozó – tévútjára vetődésének következménye. Egy új, alapvetően a tagállamok együttműködésére épülő jövőkép meghatározása ezen álláspont szerint éppen ezért vált szükségessé, szemben a bizottság „szokásos üzletmenet” álláspontjával (Fabbrini, 2016:2).

Az első, meglehetősen ellentétes reakciókat követően azonban megkezdődött az intézményi álláspontok fokozatos közeledése. A bizottság 2016 második félévében egyre inkább elfogadta egy új jövőkép kialakításának szükségességét, sőt mi több, a fehér könyv megjelentetésével meg is próbálta átvenni a kezdeményező szerepet a tanácstól ennek tartalmi meghatározásában. Eközben a tanács is hajlandónak bizonyult – a pozsonyi ütemtervben még kevésbé, a római nyilatkozatban már sokkal inkább – a bizottság számára kedves elképzeléseket megjeleníteni a jövőre vonatkozó forgatókönyveiben. Ennek legékesebb példája a római nyilatkozatban szereplő prioritás-sorrend, ahol az első cél a biztonságos Európa – egyértelműen erős tanácsi cél a Brexitet követően –, második pedig a szociális Európa – hagyományosan erős bizottsági cél – elérése.

Ez a jövőre vonatkozó elképzelések konvergenciája folytatódik, és válik teljessé 2017 őszén. Ennek két jelentős állomása Jean-Claude Juncker 2017. szeptember 13-án az Európai Parlamentben az Európai Unió állapotáról elmondott beszéde, valamint Emmanuel Macron által a párizsi Sorbonne-on két héttel később, szeptember 26-án tartott előadása.

Az elmúlt másfél év eseményeit figyelembe véve már önmagában az is figyelemre méltó, hogy milyen nagymértékben cseng egybe a két politikus – Jean-Claude Juncker és Emmanuel Macron – beszéde Európa jövőjéről. A bizottság elnöke, aki egy évvel korábbi hasonló beszédében még utalni is alig volt hajlandó a Brexitre és egy új jövőkép szükségességére, most nemcsak szakpolitikai javaslatok egész sorával, de egy új, a vezetésével kiadott bizottsági fehér könyvben szereplő ötlet szemben, egy hatodik, jövőre vonatkozó forgatókönyvvel lepte meg a nyilvánosságot.



A javaslatok között voltak meglepők – mint például Bulgária, Románia és Horvátország meghívása a schengeni övezetbe, vagy a bővítés lehetőségének ismételt felvetése –, voltak meghökkentők – mint a bizottság és az Európai Tanács elnöki pozícióinak összevonása –, és gesztusértékűek – mint például a közép-európaiaknak az élelmiszerek minőségével kapcsolatos sérelmeinek a kezelése. A konkrét javaslatok mellett azonban a beszédben egy ambiciózus, az eddigi együttműködést sokkal szorosabbá, ugyanakkor rugalmasabbá tevő jövőkép is kibontakozik (Juncker, 2017).

Juncker beszédéhez hasonlóan Macron is egy új, az eddigieknél sokkal erősebb Európai Unióban gondolkodik (Macron, 2017). Beszédében elmondott javaslatainak túlnyomó többsége azonos irányba mutat a bizottság elnökének tervével, vagy éppen nagyon hasonló ahhoz. Intézményi reformjavaslatai közül több is határozott lépést tesz egy sok szempontból a nemzeti szuverenitásokon alapuló integrációhoz képest új, szupranacionális együttműködés felé. Így például Macron – Juncker által is támogatott – azon javaslata, miszerint a brit európai parlamenti képviselők távozásával szabadon maradt mandátumokat a következő választásokon ne osszák szét nemzeti kvóták szerint, hanem azokra a helyekre páneurópai listákról válasszanak képviselőket. Illetve az a javaslata, amely az eurózóna számára egy közös, a parlamentnek felelős gazdaság miniszteri pozíciót tart szükségesnek.

Ugyanakkor természetesen hangsúlyeltolódások is megfigyelhetők a két beszédben. A bizottság elnökének jövőképe sokkal inkább a jelen szakpolitikai reformjaiból indul ki. Intézményi reformjai is óvatosabbak – fogalmazhatunk úgy is: realistábbak –, hiszen azok szinte kivétel nélkül megvalósíthatók a jelenlegi jogi keretekben, azaz nem lenne szükséges a működés alapjait szabályozó szerződés módosítása. Intézményi reformjavaslatainak kedvezményezettje egyértelműen a bizottság: jól látható ez az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnöke pozíciók összevonására irányuló indítványában, vagy éppen az eurózóna gazdasági-költségvetési miniszteri pozíciójában, ahol ő ezt a feladatot automatikusan a bizottság egyik alelnökének szánná.

Vele szemben a Macron-beszéd jobban elszakad a jelentől, és inkább a jövő felé fordul. Nem véletlen a helyszín kiválasztása: a Sorbonne egyrészt az egyetem mint az európai kultúra egyik figyelemreméltó vívmánya, másrészt az innováció fellegvára szimbolikus értelemben is alkalmas keretet adott indítványai tartalmának. Ugyanakkor az egyetem jól jelezte beszéde célközönségét is. Ennek megfelelően javaslatainak jelentős része a fiatalok esélyeivel foglalkozik, illetve azzal a reménnyel, hogy a fiatalok lesznek azok, akik az új, erős Európát létrehozzák.

Milyen jövőt Európának?

A brit népszavazás óta eltelt másfél év egy jelentős sok utáni újjáéledés fázisait vonultatja fel az európai belpolitikában. Az eredmények nyilvánosságra hozatalát követő első időszakban minden szereplő másként, ám prognosztizálhatóan a saját intézményének érdekei által meghatározottan reagált. Az integráció menetéért felelős bizottság kibébitette a jelentőségét az eseménynek, a tanács, illetve tagjai pedig kimondva-kimondatlanul a bizottságot tette, illetve tették felelőssé (Tusk, 2016:1).



Az első vélemények a Brexit utáni Európa jövőjéről ekkor meglehetősen széles sávban szóródtak. Egyesek szerint mindent ugyanúgy kell tovább folytatni, ahogy eddig is tették, mások egy új küldetés megfogalmazásának szükségességéről beszéltek. Ugyancsak mások számára a brit népszavazás arra szolgált bizonyítékkal, hogy az európai integráció zsákutcába jutott, és vissza kell fordulni a nemzetállamok Európájának irányába.

Az idő folyamán azonban a tagállamok többségének, a tanácsnak és a bizottságnak az álláspontja közeledni kezdett, amely konvergencia tetten érhető a közösségi dokumentumokban is. A bizottság is fokozatosan elfogadta egy új jövőkép szükségességét, a tanács pedig támogatta a bizottság részvételét az új tervek kidolgozásában. Ennek kereteit nagyjából az alábbiakban határozhatjuk meg.

Egyértelmű az európai belpolitika szereplőinek azon szándéka, hogy reformok elsősorban a jelenlegi szerződési kereteken belül hajthatók végre. Bármely oldalról is fogalmazódjanak meg az elképzelések, mindenki egyetért abban, hogy lehetőség szerint el kell kerülni a szerződések megnyitását. Nem valamiféle merevség ösztönzi erre a szereplőket, hanem az a félelem, hogy az alapvető konszenzus hiánya miatt az egyszer megnyitott módosítási folyamatot soha nem lehetne többé lezárni. Ez a körülmény természetesen önmagában is komoly korlátozást jelent a jövőre vonatkozó ambíciók megfogalmazásában.

Ugyancsak egyértelműnek tűnik az a szándék, hogy az eurózónán belüli együttműködést szorosabbra vonják a tagállamok. Míg a bizottság ellenzi azokat a terveket, amelyek teljesen külön intézményrendszert – például eurózóna-parlamentet – tartanának szükségesnek, a Gazdasági és Monetáris Unió föderális jellegének erősítésében egyetértés körvonalazódik. Ennek fényében jelentős az a törekvése uniós politikusoknak, hogy az euró ne csak egy övezet, hanem az egész Európai Unió közös fizetőeszköze legyen.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a Brexit olyan fontos terhelési próbája volt az Európai Uniónak, amelynek nyomása alatt, úgy tűnik, az európai integráció a szorosabb együttműködés felé mozdul el. Új közös szakpolitikák és intézmények jelennek meg legalábbis egyelőre a retorikai horizonton, és a tagállamok mindegyike által elfogadott dokumentumokból úgy tűnik, hogy ez a törekvés nemzeti konszenzusokkal találkozik. Azokkal szemben tehát, akik az Európai Unió szétesését vagy gyengülését jósolták, a mostani kezdeményezések inkább az erősödésről szólnak. Mindezek tesztje persze a valóság. A tény, hogy a tervekből az elkövetkező időszakban hányat valósítanak meg. Az Európai Unió ugyanis valóban léte legnehezebb időszakát éli, amit csak úgy tud túlélni, ha minden résztvevője és szereplője érdekelt a fenntartásában.

Felhasznált irodalom

- BBC (2016): *Brexit: World Reaction as UK votes to leave EU*. www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36614643 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)
- COOPER, Charlie – FOSTER, Katie (2016): *EU Referendum: Nigel Farage says it, looks like Remain will edge it' as polls close*. Independent, 23 June 2016. www.independent.co.uk/news/uk/home-news/eu-referendum-nigel-farage-remain-edge-it-brexit-ukip-a7098526.html (Utoljára letöltve: 2018. 01. 09.)



- Európai Tanács (2016a): *A 27 tagállam vezetőinek informális ülése. Brüsszel, 2016. június 29. Nyilatkozat.* www2.consilium.europa.eu/media/20449/sn00060hu16.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- Európai Tanács (2016b): *A pozsonyi nyilatkozat és ütemterv.* www2.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-future-reflection/bratislava-declaration-and-roadmap/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- FABBRINI, Federico (2016): How Brexit Opens a Window of Opportunity for Treaty Reform in the EU. *Spotlight Europe.* www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/09/spotlight_europe_01_2016.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)
- Fehér könyv Európa jövőjéről* (2017). ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- GOSTYNSKA-JAKUBOWSKA, Agata (2016): *Juncker–Tusk: A Clash of EU Visions.* www.cer.eu/in-the-press/juncker-tusk-clash-eu-visions (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- HOBOLT, Sara B. (2016): The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, 23. évf. 9. sz. 1259–1277.
- INGLEHART, Ronald F. – NORRIS, Pippa (2016): Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. *Faculty Research Working Paper Series.* faculty.uml.edu/sgallagher/Trump_Populism_Norris.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 08.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2016): *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends.* europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *Az Unió helyzete 2017.* europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
- MACRON, Emmanuel (2017): *Initiative pour l'Europe, Une Europe souveraine, unie, démocratique.* www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
- Római nyilatkozat (2017). europa.eu/european-union/file/22735/download_hu?token=ozN1zLXA (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
- TUSK, Donald (2016): Donald Tusk elnöknek a pozsonyi csúcstalálkozó előtt küldött levele. www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)



Palánkai Tibor

Javaslat az integrációelmélet újrágondolására

Gondolatok az Európai Unió jövőjéről
elméleti közelítésben

Proposal for Rethinking Integration Theory Reflections on the Future of the EU in Theoretical Contexts

Az integráció strukturált, többszintű, többfunkciós és többdimenziós folyamat. A nemzetközi integráció a globális és az államközi regionális integrációkból tevődik össze. A globalizáció és a globális integráció megkülönböztetése. A nemzeti integrációk a folyamatnak fontos összetevői maradnak. További dimenziók: transznacionális vállalati és globális városi hálózatok. Az integrációk folyamata és teljesítménye valamennyi összetevőjétől függ. Valamennyi fontos és szoros kölcsönhatásban van. A nemzetközi integráció körülményei között a nemzetek alkalmazkodással integrálódnak. A jelenlegi nemzetközi integráció a nyitott, befogadó, kooperáló és versenyző nemzetek együttműködésén alapul. A globális városoknak fontos szerepük van mind a globális és a regionális integráció, mind a sokszintű kormányzás folyamataiban. A városok a kereskedelem, a bankok, a pénzpiacok, a feldolgozás, az innováció, a piacok és az infrastruktúrák központjai. A nemzetközi integráció még torzó, súlyos szerkezeti válsággal terhes. A komplex, elméleti megközelítés kiterjeszti a válságelemzés dimenzióit, s túlmegy a politika- és intézményközpontú reformjavaslatokon.

Kulcsszavak: integrációelmélet, válság és reformok, nemzetközi integráció, az EU jövője, multinacionális föderációs alternatívák, többsebességű Európa

Integration is a highly structured, multi-layered, multi-levelled, multi-functional and multi-dimensional process. International integration is composed of global and interstate regional integrations. Distinction between global integration and globalisation is made. National-level integrations remain an important component. Further dimensions: transnational company and global city networks. The process, performance or success of integration is dependent on all of its components. All are important and are interconnected. Under international integration, nations integrate by adjusting. Open, cooperative, inclusive and competitive nations form an integral part of contemporary integration systems. Global cities play important role in both global and regional integration processes and multi-level governance, and they can be considered as prominent centres of trade, banking, finance, manufacturing, innovation, markets and infrastructure. The international integration is still a torso and burdened with structural crisis. Comprehensive theoretical approaches extend the analysis of crisis, and go beyond the policy and institution centred proposals.

Keywords: integration theories, crisis and reforms, international (global and interstate regional) integration, national integration, future of EU, multinational federalist alternatives, multi-speed Europe

Bevezetés

A tanulmány a nemzetközi integrációt mint új jelenséget kezeli. Elméleti közelítést alkalmaz, ami lehetővé teszi a válságkérdések szélesebb, stratégiai összefüggéseire való koncentrációt. Alapul az integráció kiterjesztett, átfogó és organikus meghatározását javaslom, ami túllép a hagyományos definíciókon.

A nemzetközi integráció még torzó, mély válságban van. Súlyos hiányosságok és deficitok terhelik, ezek kezelése és megoldása rendkívüli fontossággal bírna. Az elemzések kapcsán az EU jövőjére és reformjára koncentrálok.

Az elméleti alapú, komplex közelítés az elemzés távlatainak kiterjesztésével, azonosítani törekszik az integrációs folyamatok fejlődését, tendenciáit, jellemzőit, összetevőit és a válság fő okait. A reformoknak új területeit és aspektusait veti fel, s azokat igyekszik szélesebb összefüggésekbe helyezni, és azok vonatkozásában vitát generálni. Keresem a reformgondolkodásnak azokat a vágányait, amelyek eddig kimaradtak a figyelem középpontjából. A válaszokat és a megoldásokat jelzem, ám az átfogó és részletes politikai javaslatok kidolgozása túlmegy a tanulmány keretein. A cikk terjedelmi korlátai miatt az EU jövőjéről és a reformokról szóló hatalmas irodalom bemutatásától, értékelésétől és vitatásától eltekintek.

Javaslat az integráció szélesebb elméleti definíciójára

Az integráció fogalmának az általános szemantikai értelmezésével nincsen különösebb nehézség. Az integráció a legáltalánosabb megfogalmazásban egyesülési folyamat, részeknek egészszé váló összeolvadása, egységesülés, beilleszkedés, beolvasztás vagy



hozzácsatolás. Felfogható mint a részek együttműködése, működésük összehangolása, egymásra hatása és összekapcsolódása. Perroux szerint „az integráció két vagy több gazdasági egység egyesülése egy bizonyos egészbe” (Perroux, 1954:419). Az integráció „általános értelemben a részek alkalmazkodása és összefonódása egy magasabb egészben” (Predóhl–Jürgensen, 1961:371). Közgazdasági szempontból Jovanovic szerint az integráció „folyamat, amin keresztül a különböző államok gazdaságai nagy egységekbe egyesülnek” (Jovanovic, 1992:8). Molle szerint az integráció azt jelenti, hogy „a korábban elkülönült nemzeti egységek fokozatosan egy nagyobb egységbe olvadnak össze” (Molle, 1994:8).

Úgy gondolom, hogy az integrációnak egyesülésként vagy összefonódásként történő felfogása mennyiségi közelítés. Az általam preferált definíció, sokkal inkább komplex és minőségi: *Az integráció közösségek képződésének, fejlődésének, újratermelődésének és átalakulásának folyamata, aminek eredményeként különféle társadalmi-gazdasági, politikai, kulturális, szellemi vagy bármilyen más természetű társadalmi szerveződések, képződmények jönnek létre. Az integráció mint állapot, minőségileg folyamatosan fejlődő társadalmi-gazdasági organizmusokat képvisel, amelyek az idők folyamán szerkezetileg és funkcionálisan egyre komplexebbé válnak, és amelyek szerveződésének elsődleges általános célja, hogy biztonságot, hatékonyságot és jólétet szolgáltatassanak. Az integrációnak akkor van értelme, ha az előnyök meghaladják a hátrányokat, a hasznok a költségeket.*

Az integrációt *történelmi folyamatként* fogom fel. Ez azt jelenti, hogy nem a jelenlegi nemzetközi integrációval kezdődik. Történelmi íve sok ezer évet fog át, kezdve a korai történelmi idők családjától, a törzsek, falvak, városok kialakulásán keresztül egészen az utóbbi évszázadok nemzeti, valamint az utóbbi évtizedek nemzetközi integrációjáig. *A globális társadalom mint integrált közösség kialakulása mindinkább körvonalazódik. A szülési fájdalmak jelentősek, de a vetélés következményei sokkal súlyosabbak lennének. A történelemnek mint közösségek fejlődésének elemzése a történelem- vagy a szociológiai tudományokban, vagy éppen a szociálintropológiában szélesen jellemző.*

Az integráció valamiféle egységek vagy organizmusok keletkezéseként való felfogása, az integráció elméletekben kezdettől tetten érhető. „Általában mondhatjuk azt, hogy a politikai integráció folyamat, amely eredményeként az emberek csoportjai kezdetben két vagy több független nemzeti államba szerveződtek, valamilyen politikai összességgé állnak össze, amelyek bizonyos értelemben, mint közösség írhatók le.” (Pentland, 1973:21) Molle olyan egyesülésről beszél, amely „egyetlen egységként funkcionál” (Molle, 1994:8).

Magam részéről, már az 1970-es években, az integráció hasonló meghatározását adtam. (Palánkai, 1976) Mélyebb kiterjesztésre és értelmezésre azonban akkor nem vállalkoztam.

Kezdetben a fő figyelmet a politikai és gazdasági integráció bizonyos aspektusai kapták. A politikai integráció fő célja a *béke és a biztonság* voltak, a jó, hatékony és demokratikus kormányzás mint prioritások csak később következtek. Haas szerint az ideális „politikai közösség” az, amelyben „a csoportkonfliktusok erőszakos megoldását korlátozzák” (Haas, 1958: 6). De utalhatunk Karl Deutsch „plurális biztonsági közösség” koncepciójára is (Deutsch, 1957: 5).

Gazdasági vonatkozásban mindvégig a hatékonyság és jólét prioritását hangsúlyozták. Viner vámunió-elmélete a munkamegosztás és a kereskedelem optimalizálását



elemezte, a globális és regionális optimális forrás allokáció, az integráció dinamikus hatásai később kerültek napirendre. Az integráció társadalmi, kulturális és egyéb aspektusai csak ezután következtek. A korai viták alapvetően megmaradtak Európa-centrikusnak.

A fő kérdés, amire először válaszolni kell, hogy a közösségi formálódási folyamatok és az integráltság állapota, hogyan viszonyulnak egymáshoz? Milyen körülmények között és feltételek mellett beszélhetünk olyan organizmus keletkezéséről, amelyet integrált közösségnek tekinthetünk? Erre az integrációs folyamatok főbb összetevőinek szerkezeti elemzése alapján vállalkozhatunk. A kérdés rendkívül komplex, de úgy gondolom, hogy a társadalmi formációk vagy szerkezetek elemzése talán közelebb vihet a megoldáshoz. Ezek közül az összetevők közül különösen az alábbiakat javaslom kiemelni:

1. a kapcsolatok és a kommunikáció intenzitása, a munkamegosztás, az összekapcsoltság és kölcsönös függés állapota;
2. techno-struktúrák, technológiai bázisok és integrációs infrastruktúrák;
3. társadalmi és gazdasági rétegződés, tulajdonviszonyok és a hatalmi viszony jellege;
4. intézményi és szabályozási keretek, a kormányzás rendszere;
5. kohézió és szolidaritás (társadalmi-gazdasági, kulturális, érzelmi stb.);
6. azonosság (identitás) és azonosulás, elkötelezettség és lojalitás a közösség irányában;
7. a közösség kultúrája (értékek, normák, szabályok és szimbólumok).

Szükséges aláhúzni, hogy az integrációs folyamatok jelenlegi válsága „szerkezeti” vagy „átalakulási” (transzformációs) válság, amely valamennyi fenti tényező, összetevő tekintetében megjelenő hiányosságok elemzése alapján tárható fel és érthető meg. Az ezzel kapcsolatos bőséges irodalom idézésétől eltekintek.

Az integráció *magasan strukturált folyamat*. Általános közelítésben, a közösség formálódás, a különböző organizmusok működése *többszintű, többfunkciós és többdimenziós*. Ez azt is jelenti, hogy a közösségképződési folyamat nagyszámú integrálódó közösség egymásba fonódásából állhat össze. Ezek a szüntelen újintegrálódás folyamatában vannak, s miközben párhuzamosan elkülönülnek, egymással átfednek, kölcsönhatásban és kölcsönös függésben vannak. A különböző társadalmakban ezek nagy számban léteznek, s a számuk és komplexitásuk a társadalmi-gazdasági fejlődéssel növekszik. Egymástól nem különíthetők el, az adott integráció folyamata, teljesítménye és sikere összes összetevője által meghatározott.

A tanulmány a jelenlegi nemzetközi integráció folyamatait és állapotát elemzi. Ennek két alapvető összetevője van: *az államközi regionális és a globális integráció*. Ehhez szervesen kapcsolódnak a *nemzeti, a vállalati vagy a városi integrációs* folyamatok, de a válságproblémák szempontjából figyelmet érdemel a családi viszonyok átalakulása, a vallások vagy például a civil szféra szerepe. Részletesebben ezek közül csak a jelenlegi integráció nemzeti és városi dimenzióira térünk ki.

Az integráció lehet *kikényszerített vagy szerves folyamat*. Történelemileg a kettő keveréke. A kényszerintegráció az elnyomó társadalmakat jellemzi, míg a szerves integráció inkább demokratikus folyamat. Az integráció fizikai vagy szubjektív kényszerei származhatnak személyektől, csoportoktól, államoktól vagy éppen tradíciókból. A közösség



formálódásban általában nagy szerepük lehet a külső tényezőknek. Ilyen lehet a védekezés a külső fenyegetésektől (agresszió) vagy akár természeti katasztrófáktól (vadállatok, földrengés, áradások stb.).

A történelem háborúkkal, a népek és területek, valamint az erőforrások birtokba vételével jellemezhető leginkább. Az emberiség történelmében ezt a nagy birodalmak százai példázzák, amelyek a virágzás, a hanyatlás és az összeomlás ciklusain mentek keresztül.

Az integráció organikus felfogása az jelenti, hogy a folyamat belső hajtóerőkön alapul, olyan strukturált folyamat, amelyet a különböző összetevők szoros egymásra hatása és koherenciája, valamint teljesítményorientáltság jellemez. Az organikus integráció demokratikus döntéseket, valamint a piac normális működését feltételezi. A kényszer és az organikus elemek közötti viszonyok, arányok a történelem során alapvető változásokon mentek keresztül. Talán megkockáztathatjuk, hogy a jelenlegi integrációs folyamatokat növekvő mértékben az *organikus tényezők határozzák meg*.

Általában az integrációs folyamatok *sokszereplősek*. Az integráció *elsődleges szereplőjének az egyént* tekintem. Úgy gondolom, hogy az emberiség történelme nem más, mint *egyének különböző közösségekbe való szerveződése*. Ez alapulhat különféle kényszereken, miközben a szerves megközelítésnek megfelelően az egyének társulása szabad és önkéntes, demokratikusan az érdekeiknek és akaratuknak megfelelően történik. A társadalmi integráció az emberré válás meghatározó tényezője.

A különböző közösségek összetételétől és természetétől függően az egyének *szerepe vagy részvétele lehet közvetlen vagy közvetett*. A szélesebb integrációs folyamatokba, különösen jogi vagy politikai vonatkozásban, formálisan az elsődleges szereplők a különféle közösségek lehetnek, amelyeket felfoghatjuk úgy, hogy végső soron a mögöttük lévő egyének képviseletében lépnek fel. Az EU szerződéses integrációjában az államok (kormányok) az elsődleges szereplők, s az intézményeket vagy a döntéshozási mechanizmusokat ennek megfelelően alakították ki. Később az *acquis communautaire* kiterjesztésével az egyének jogi státuszt és elismerést kaptak (európai állampolgárság vagy a közvetlen szavazati jog az európai parlamenti választásokon).

Az integráció *többszintű folyamat*. A megkülönböztetés alapja lehet a kapcsolatok, a *tevékenységcserek jellege, ami lehet közvetlen vagy közvetett*. A közvetlen tevékenységcserek a családokat (háztartásokat) vagy a vállalatokat jellemzik. Közvetett cseréről akkor beszélünk, amikor azokat piaci mechanizmusok, a pénz közvetíti. Némi egyszerűsítéssel az első esetet nevezhetjük mikro-, míg a másodikat makrointegrációnak. A *mikro- és a makrogazdasági integráció fogalmának megkülönböztetését* az irodalomba az 1970-es években vezettem be. (Palánkai, 1976:254)

A közvetlen termelési vagy tevékenységi integrációk a korai társadalmakban eredetileg a családokhoz, vagy kisebb-nagyobb közösségekhez kapcsolódtak. A modern termelési szervezeteket – mint például a manufaktúrák vagy gyárüzemek – az ipari forradalom hozta létre. A nemzetközi integráció alapvető termelési kereteit a transznacionális vállalati hálózatok képviselik. A korai, ókori vagy középkori agrárgazdasági alapú birodalmak történelmi áttekintése túlmegy a dolgozat keretein.

A liberalizálás, a „mesterséges akadályok” eltávolítása, valamint a gazdaságpolitikák integrációjának különbségét Jan Tinbergen a *negatív és a pozitív integráció* fogalmának bevezetésével fejezi ki. „A negatív integráció elsősorban a nemzeti gazdaságok



közötti kereskedelmi korlátozások leépítéséből áll, azaz az importvámok csökkentéséből és a kvóták eltörléséből.” Ezzel szemben a „pozitív integráció mind új intézmények és mechanizmusok kialakításán, mind a meglévő mechanizmusok módosításán keresztül elvben azokra az intézményekre és mechanizmusokra vonatkozik, amelyek centralizált irányítást igényelnek.” (Tinbergen, 1965:76) A „negatív” integráció tehát nem más, mint liberalizálás, míg a „pozitív” integráció intézményépítés, vagyis részben új intézmények és mechanizmusok kialakítása, részben pedig a meglévő mechanizmusok módosítása.

A közösségek *többfunkciósak*. Az egyének kezdetben a sikeres vadászatra szövetkeztek, arra hogy megvédjék magukat vagy háborút folytassanak. A munkamegosztás kezdetől a nagyobb hatékonyságot és a jólétet ígérte. A történelem során a gazdagságot és a jólétet két alapvető módon lehetett növelni: vagy több termeléssel, vagy háborúval, a javaknak másoktól való elvételével. Míg a termelékenység alacsony és annak növelése korlátozott volt, a rablás több javat hozott, és gyorsabban, mint bármilyen más tevékenység. Ahogy a modern, komplex termelési rendszerek kialakultak, s a termelékenység gyors növekedése vált jellemzővé, a háborúk tradicionális formái egyre költségesebbé, észszerűtlenné és kontraproduktívvá váltak. Az integrációs folyamatok történelmi evolúciója és a háborúk jellege közötti összefüggések elemzése túlmutat a tanulmány keretein.

A *többfunkciós jelleg* valamennyi integrációs közösséget jellemzi. A család kezdetől fogva nemcsak a gyerekek nemzésére és felnevelésére szolgáló biológiai közösség volt, hanem széles biztonsági, jóléti és kulturális (anyanyelv vagy együttélésre és munkára nevelés) funkciói is voltak. A nemzetek funkciói még inkább komplexek, azok gyakorlatilag lefedik mindinkább a társadalmi élet valamennyi területét. Ezek a funkciók a történelem során alapvető változásokon mentek keresztül. A modern jóléti állam a korábban a családok által gyakorolt funkciók tömegét vette át és társadalmisította, ami a családok jellegét is átalakította. A nemzetközi integráció új funkciók vagy azok szélesebb dimenziókba való kiterjesztését (biztonság vagy jólét) teszi lehetővé.

Vannak *tartós, állandó, megállapodott közösségek*. Annak ellenére, hogy alapvető változásokon mennek keresztül, ilyenek a családok, a falvak, a városok vagy éppen a vallások. Vannak közösségi formák, amelyek *meghatározott társadalmi formációkhoz kötődnek* (lovagrendek, céhek, szakszervezetek stb.), amelyek vagy eltűnnek, vagy alapvetően megváltozott formákban vagy funkciókkal élnek tovább. Külön kérdés a korai vagy középkori nemzeti formációk vagy az integrált, modern nemzeti államok kialakulása. A nemzetközi integráció új formákat igényel, ezek születése kezdeti stádiumban van.

Az integrált közösségek nagy részben *jogi és intézményi vagy szerződéses keretekbe szerveződnek*. Ilyenek a vállalatok, a házasság, a nemzeti államok vagy a legkülönbözőbb formális szerveződések. Más közösségek informálisak, s a tagságuk rugalmasan változhat (például egy sportklub szurkolói). Többnyire az informális vagy spontán közösségi szerveződések sem esnek kívül bizonyos jogi szabályozáson és előírásokon. Számos példa hozható arra, hogy a létszámkorlátok vagy a biztonsági előírások (például tűzvédelmi) megszegése milyen súlyos katasztrófáknak lehet az oka egy hajókiránduláson, sportrendezvényen vagy diszkóban.

Az integráció szélesebb felfogása a társadalomtudományokon túli kiterjesztést sem zár ki. *Az integráció szélesebb természeti törvényként is értelmezhető*. Bizonyos értelemben az élő organizmusokat is felfoghatjuk mint sejtek integrációját, amelyek létrejöttét



és működését komplex anyagcsere-folyamatok biztosítják. Az integráció koncepciója elemezhető a termodinamika és a kvantumfizika vonatkozásaiban is. Hasonló biológiai vagy fizikai párhuzamokkal a közgazdaságtudományi elemzésekben is találkozhatunk.

A nemzetközi integráció keletkezése és helyzete

A nemzetközi integráció, mint az államközi regionális és a globális integrációs folyamat új fejlemény, és a második világháborút követő évtizedek terméke.

Az EU mellett több tucat más integrációs célú szervezet működik (NAFTA, ASEAN, Mercosur stb.), amelyek többnyire a szabadkereskedelmi övezetek vagy gazdasági uniók különböző formáit öltik. Néhány kivétellel (mint Kuba vagy Észak-Korea) a világ majdnem kétszáz országa részt vesz egy vagy több, valamilyen lazább vagy szorosabb regionális integrációs tömörülésben.

Közöttük az EU magas integráltságával több szempontból is kiemelkedik:

1. Az együttműködés egyedülállóan *magas intenzitása, összekapcsoltsága és viszonylag kiegyenlített kölcsönös függése* jellemzi.
2. Az egyetlen integrációs szervezet, amely eljutott a közel átfogó *egységes piac és egységes valuta* kialakításáig (az eurózóna 19 tagállama az EU GDP mintegy 77%-át adja).
3. A *kohézió és a szolidaritás elvét* kiterjeszti az unió szintjére, s azt politikai és pénzügyi mechanizmusokkal támasztja alá.
4. A *politikai identitás* bizonyos szintjét érte el (*polity*), amely már a *szupranacionalizmus* elemeivel keveredik.
5. Rendelkezik a *globális politikai szerephez* szükséges kapacitásokkal.
6. Az EU-t számos más integrációs szervezet *modellnek* tekinti.

Ezek a jellemzők egyetlen más államközi regionális integrációs szervezetről sem mondhatók el.

A jelenlegi nemzetközi integráció másik új összetevője a *globális integráció*. Nem kívánok a *globalizáció történetével* kapcsolatos vitában határozottan állást foglalni. El tudom fogadni azokat az érveket, amelyek a nagy történelmi birodalmak (Mongol vagy a Római Birodalom) globális kiterjeszkedésére vonatkoznak. Sok meggyőző érv sorakoztatható fel azok mellett, akik a globalizációt Amerika felfedezésétől vagy az ipari forradalomtól datálják.

Held és munkatársai a globalizációnak négy nagyobb szakaszát, fejlődési fokozatát különböztetik meg: *premodern globalizáció* (9-11 ezer évvel ezelőtti időszak); *korai modern globalizáció* (1500 és 1850 közötti időszak); *modern globalizáció* (az 1850 és 1945 közötti időszak); valamint *korunk globalizációja* (az 1945 utáni évtizedek). (Held et al., 2005) Azokkal a nézetekkel határozottan egyetértek, amelyek a globalizáció a második világháború utáni időszakát a globális integrációval azonosítják. Ami új, az a *globális integráció*, és nem a globalizáció általában.

A *globalizáció és a globális integráció* értelmezésével széles nemzetközi irodalom foglalkozik. Általánosan jellemző, hogy a második világháború utáni globalizáció és a globális integráció keveredik, az elméleti irodalom igazából nem különbözteti



meg határozottan egymástól. „A globalizáció gazdasági felfogása a folyamatot lényeges aspektusnak tekinti. A fogalom összekapcsolódik az integráció és az átalakulás folyamattal. A gazdasági értelmezések szerint a globalizáció mint folyamat az egykor széttagolt piacokat a kapcsolatok szélesebb rendszerébe vonja össze, ahol a földrajzi és politikai korlátok csökkenő jelentőségűek az allokációs folyamat szempontjából. A globalizáció mellett, a forrásokat a javak és a szolgáltatások cseréje mellett osztják el, a tőkék mozgása a megtérülést, az emberek áttelepülése a foglalkoztatást és az anyagi előrejutást keresi, s mindezt a tudás és az információk gyors áramlása könnyíti.” (Bisley, 2007:19)

J. N. Bhagwati a globalizációt mint integrációt definiálja: A globalizáció nem más, mint „a nemzeti gazdaságok integrációja a nemzetközi gazdaságba a kereskedelmen, a közvetlen külföldi tőkebefektetéseken, a rövid távú tőkeáramlásokon, általában a munkások és az emberek nemzetközi mozgásán és a technikák áramlásán keresztül.” (Bhagwati, 2004:3) A globális integráció ugyan alapvetően piaci integráció, a hatásai és összefüggései érintik a társadalmi élet összes más területét is. „Globalizációt mint a gazdasági tevékenység piacon keresztüli integrációját fogják fel. A mozgatóerőt a technikai és politikai változások jelentik – a szállítás és a kommunikáció csökkenő költségein, valamint a piaci erőkre való nagyobb támaszkodáson keresztül. Az itt vitatott gazdasági globalizációnak kulturális, társadalmi és politikai következményei (és előfeltételei) vannak.” (Wolf, 2005:19) „A gazdasági integráció sok szempontból a globalizáció fémjelévé vált, amit a kormányok, társaságok és nemzetközi szervezetek egyaránt tudatosan mozdítanak elő.” (Lechner, 2005:158)

A globalizáció globális integrációként való értelmezését többen kritizálják és megkérdőjelezzik. Mint D. Held és munkatársai H. Bull és B. Buzan tanulmányaira hivatkozva kifejtik: „Az integrációnak is nagyon sajátos értelmezése van, miután a gazdasági és a politikai egyesülés folyamatára vonatkozik, ami előfeltételezi a közösségi érzést, a sorsközösséget, valamint a kormányzás közös intézményeit. Mint az előzőekből kiderül, a globalizáció fogalma, mint az egyetlen világtársadalom vagy közösség előfutára mélyen hiányos” (Held et al., 2005:28).

A globalizációt az irodalom túlnyomó többsége is mint folyamatot, és nem mint befejezett tény vagy állapotot fogja fel. Mint folyamatot aligha lehet tagadni, miközben az integrációnak különösen globális szinten számos területen csak a csírái fejlődtek ki, súlyos aszimmetriákkal terhelt, s nem teljesülnek az integrációs folyamatokkal kapcsolatos elvárások. A globális integráció még szülési fájdalmakkal küzd, történelmi kimeneteléről nehéz lenne bármit is mondani.

Az integrációs folyamatok városi dimenziói – globális városok

A globális integráció *alapvető területi (lokációs) megvalósulási keretével, a globális városokkal és hálózataikkal* külön elemzésben foglalkozunk.

Az ősi gyűjtögető és vadászó társadalmak folyamatosan vándoroltak egyik helyről a másikra, nomád életet folytattak. Az első állandó letelepülések (falvak és városok)



az agrártársadalmak kialakulásával kapcsolatosak, és az utóbbi mintegy 10 ezer év termékei.

A földművelésre áttérő társadalmak kezdetben falusi családi és törzsi közösségekbe szerveződtek. A városok mint integrálódó közösségek belőlük fejlődtek ki, és a technikai és társadalmi forradalmak során alapvető változásokon mentek keresztül. A városi fejlődés szorosan kapcsolódott a korai birodalmak kialakulásához, amelyek jelentős politikai, katonai és gazdasági hatalmat koncentráltak. A városok lakossága a környező területek földművelőiből, kézművesekből és kereskedőkből, valamint a hatalmat képviselő hivatalnokokból és katonákból tevődött össze. Történelmi áttekintésben különbséget tehetünk az ókori és a középkori agrárvárosok, a modern ipari városok, valamint az utóbbi évtizedek városai (posztindusztriális és globális városok) között.

A városok általában nagyobb települések, mind a lakosság, mind a terület, valamint a fizikai és szellemi infrastruktúra koncentrációja szempontjából. Az ENSZ szerint a városok 20 ezer lakos felett kezdődnek, míg ez a határ a magyar törvényhozás szerint 10 ezer fő. 2017-ben Magyarországon 346 város volt, s közülük 8 rendelkezett 100 ezer fő feletti lakossal. A magyarok 71%-a él városokban. Az ENSZ World's City Report 2016-os adatai szerint, a világon 512 1 millió lakos feletti város volt, az 500 ezer főt pedig 1965 város lakossága haladta meg. Az úgynevezett megavárosok (10 millió feletti) száma 31 volt (a legnagyobb Tokió 38 millió lakossal), közülük 10 millió körüli lakossal Európában London, Moszkva és Párizs rendelkezett. Jelenleg a világ lakosságának több mint 50%-a él városokban.

A városok mint integrált közösségek a funkciók szerteágazó rendszerének a gyakorlását feltételezik. Ezek a funkciók lehetnek adminisztratívák, védelmi, gazdaságiak, szociálisak, politikaiak, vallásiak, oktatásiak vagy kulturálisak. Valójában ezeknek a funkcióknak a gyakorlását többnyire jogi kötelezettségek formájában elő is írják, hozzátartoznak a városi státusz elismeréséhez (köztisztaság, tűzoltóság vagy tömegközlekedés).

Az olyan jóléti szolgáltatások, mint a közoktatás, a közegészségügy vagy a közbiztonság a nemzeti államok funkciói. Valójában az országok többségében a nemzeti államok ehhez csak a jogi és finanszírozási kereteket adják. Ezeknek a szolgáltatásoknak a megszervezése és nyújtása azonban helyi szinten történik (városok vagy azok kerületei). Az úgynevezett „állami” egyetemek vagy kórházak státuszát többnyire a városok adják (például a Budapesti Corvinus Egyetemnek Budapest), a szolgáltatásaik minősége, versenyképességük vagy attraktivitásuk nagyrészt a városi körülmények függvénye.

A városi integrációs folyamatokat az utóbbi mintegy félszázadban két alapvető fejlemény befolyásolta: a posztindusztriális társadalom és a nemzetközi integráció kialakulása. Megjelent a „posztindusztriális” és a „globális város” fogalma („post-industrial city” és „global city”), mindkettőt Saskia Sassen vezette be, s a kérdéssel nagy irodalom foglalkozik.

A globális városok vagy városi hálózatok a nemzetközi integráció alapvető területi, lokációs kereteit adják. „A gazdasági tevékenységek globalizációja újfajta szervezeti struktúrát feltételez. Ennek elméleti vagy empirikus meghatározása újfajta koncepcionális építkezést igényel. Ennek az új koncepcionális építkezésnek az olyan konstrukciók, mint a globális város vagy globális városi régiók, véleményem szerint fontos elemét képviselik.” (Sassen, 2005:28) A javaslat rendkívül fontos, ezért kár, hogy nem vált az általános elméleti gondolkodás részévé.



A globális városok kezdettől vezető szerepet játszanak a nemzetközi integráció folyamatában. Nem méretük (megavárosok), hanem a kereskedelem, a pénzügyek, az innováció vagy a piacok szempontjából játszott szerepük alapján definiáljuk őket. Meg kell különböztetni őket a „világvárosoktól” (world cities), amelyek megjelenését már a 19. század végétől datálják, s nemzetközi kapcsolataik és szerepük alapján olyan városokat soroltak közéjük, mint London, Liverpool, vagy a kontinensen modern városi szerkezeteket kiépítő Barcelona, Bécs, Budapest vagy Párizs.

Viták folynak arról, melyek azok a *paraméterek*, amelyek alapján egy várost a globális város státuszába sorolhatunk. Ezek között olyanok vannak, hogy székhelye transznacionális vállalatoknak vagy pénzügyi intézményeknek, színhelye globális szintű döntéseknek, de ide sorolhatók az innovációs, kulturális és médiakapacitások, magas minőségű kutatási és oktatási bázisok, vagy éppen magas színvonalú jogi, egészségügyi szolgáltatások és szórakozási lehetőségek. (Pashley, 2000:164). Egyesek szerint a „szembetűnő városkép” (*prominent skyline*) is számít.

A világ főbb közlekedési és szállítási infrastruktúrái (repülőterek vagy tengeri kikötők) valójában globális városokhoz kötődnek (New York, Frankfurt, Amsterdam, Hamburg, Mumbai vagy Sao Paulo). Mint az ENSZ jelentése a városok fontosságáról megállapítja: „A megavárosok, s nem a nemzetek jelentik a világ uralkodó és tartós társadalmi szerkezetét.” A világ 600 legnagyobb városa adja a globális GDP 60%-át. (*World Cities Report 2015*)

A globális városok számbavételére és rangsorolására számos kísérlet történt. Az úgynevezett Globalization and World Cities Research Network (GaWC) 1999 óta a városokat 3 fő és több alkategóriába sorolja. Az úgynevezett globális hatókörű, *alfa-világvárosokból* 14 származik az EU-ból (London, Párizs, Milánó stb.), Közép-Európát két város (Bécs és Varsó) képviseli. A nagyobb régiós, *béta-világvárosokból* 20 található az EU-ban (Antwerpen, Koppenhága vagy Köln), Kelet-Közép-Európából idesorolják Budapestet, Bukarestet, Prágát, Szófiát és Tallinnt. Ugyancsak 20 EU város jut a szűkebb regionális hatókörű *gamma-világvárosokra*, amelyek között Ljubjana, Riga vagy Wrocław mellett olyan neves városokat is találunk, mint Birmingham, Bologna, Glasgow vagy Marseille.

A. T. Kearney úgynevezett *Global City Report*-ját 2008 óta teszi közzé. „Meghatározásunk szerint, az igazán globális várost a tőke, személyek és eszmék globális vonzási és megtartási képessége alapján mérjük, s a szerint, hogy ezt a teljesítményét hosszú távon is képes fenntartani.” (*Global Cities 2016*) A Globális Város Index 27 paraméter alapján a világ 125 városát rangsorolja ebbe a kategóriába, 48-at az ázsiai, csendes-óceáni körzetből, 24-et Európából (19-et az EU-ból), 15-öt az USA-ból, 14-et Latin-Amerikából, 13-at Afrikából és 11-et a Közel-Keletről.

A 2016-os Globális Város Index szerint az első 10 London, New York, Párizs, Tokió, Hong Kong, Los Angeles, Chicago, Singapore, Peking és Washington voltak. (London 2016-ban vette át az első helyet New Yorktól, a Brexit eredményeként könnyen alaposan visszacsúszhat.) Az EU-ból 4 jutott Németországra (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt és München), 2 Olaszországra (Milánó és Róma) és 2 Spanyolországra (Barcelona és Madrid). A négy közép-európai város közül Bécs a 19., Prága a 46., Budapest az 54. és Varsó az 55. helyen állt.

A globális városok formális jogi helyezte a globális vagy akár az államközi regionális integrációkban is meglehetősen ellentmondásos. Az EU-nak szemben a kereskedelmi,



közlekedési vagy akár a vidékfejlesztési politikával, nincsen önálló várospolitikája. A városok fejlesztése a regionális politikának része, a 2001-es Urban Agenda pedig inkább irányelveknek tekinthető.

Az EU-politikáknak ugyanakkor kivétel nélkül fontos városi összefüggései vannak. A lisszaboni, majd az Európa 2020 programnak is számos pontja foglalkozott a városokkal. A 2014 és 2020 közötti időszakban a strukturális alapoknak több mint 50%-át irányozták elő városok fejlesztésére. Mintegy 10 milliárd eurót fordítanak 750 város modernizálására, s köztük mindenképpen említést érdemel Budapest és számos magyar város, amelyek élhetőbbé és turisztikailag vonzóbbá váltak. Hozzá kell tenni, hogy az EU lakosságának kétharmada él városokban, s a GDP-jének 85%-a származik onnan.

A másik oldalról a városok szerves részei a különböző nemzeti politikáknak, s jó érdekérvényesítő képességeik alapján aligha kerülnek hátrányos helyzetbe. Érdekeiket az EU vagy más nemzetközi fórumok felé a nemzeti csatornákon keresztül is megfelelően, sőt esetenként nagyobb súllyal tudják közvetíteni. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányok az EU-n belüli saját primátusukat nem kívánják csökkenteni, de ebből súlyos konfliktusok nem keletkeztek.

A szerkezeti változások és a nemzetközi integráció a városokat *átfogó átalakulási kényszerek* elé állította. Számos példa van arra, milyen sikerrel jártak azok az erőfeszítések, amelyek az egykori rozsdáövezeti városokat információs és szolgáltató városokká (Pittsburgh vagy San Diego) varázsolták. Európában, részben civil kezdeményezésből, részben EU-s támogatással (Európa 2020) számos ilyen átalakítási program indult. Ezek között említhetők a „zöld”, a „nyitott”, az „innovatív”, az „élhető” vagy a „kreatív” város programok, amelyek meglehetősen változó érdeklődés és sikeresség mellett alakultak. Különösen jelentős intellektuális kapacitást vonultatott fel az úgynevezett „okos város” modellje (Smart City-modell), amely a közepes nagyságú városokat célozta meg. Magyar kezdeményezésű az egyre nagyobb érdeklődést kiváltó Kraft-modell a Kőszegi Felsőfokú Tanulmányok Intézete gondozásában. Kőszeg az osztrák határ közelében fekvő 12 ezer fős kisváros, amely hasonló kategóriájú városok számára ajánl átfogó átalakítási programot. (KRAFT)

Az alulról jövő kezdeményezések között kell megemlíteni a városok közötti együttműködést megcélzó Eurocities programot. A programot 1986-ban alapították 6 nagy európai város (Barcelona, Frankfurt, Birmingham, Lyon, Milánó és Rotterdam) kezdeményezésére. A projektben jelenleg Európa 130 nagyvárosa vesz részt 40 partnervárossal, 35 országból mintegy 130 millió lakost érintően. A Kraft égisze alatt indult a „Pannon városok” hálózatának kialakítása, ami a 21. századi kihívásokra keres választ az együttműködésen keresztül.

Külön szükséges kiemelni *többszintű kormányzati struktúrákban a városi dimenziók* különleges helyzetét. Ha a nemzeti kormányzati szintet az EU-ssal vagy különösen a globálissal hasonlítjuk össze, akkor többnyire a nemzeti szint erőteljesebb demokratikus és legitimációs felhatalmazását, valamint a politikai végrehajtás erősebb és hatékonyabb intézményi és szervezési struktúráit szokták kiemelni.

Demokratikus felhatalmazásban és legitimációban a városok semmiben sem gyengébbek a nemzeti szintnél. A városok részei a nemzeti politikai struktúráknak (többnyire ugyanazok a pártok vagy vezető politikai személyiségek), és valójában másolják



a nemzeti politikai intézményeket (parlament, végrehajtó hatalom és adminisztráció). A városi vezetések közvetlen választása garancia a demokratikus legitimitációra.

A városok közvetlenül felelősek, s szervezik meg a polgárok mindennapi életét, ami a nemzeti szintekhez képest nagyobb mértékű professzionalizmust és pragmatizmust feltételez. A nemzeti politikák sokkal inkább kerülhetnek a választási megfontolások hálójába és eshetnek áldozatul felelőtlen populista politikáknak, mint ami városi szinten előfordulhat. Tudjuk, hogy a vállalatok irányítása az elmúlt évtizedekben az ösztönös vállalkozóval szemben mindinkább tudományos alapokra helyeződött, s azt ma már olyan tudományágak támogatják, mint a menedzsment vagy szervezési tudományok, a marketing vagy a vállalati pénzügyek. Miközben a nemzeti politikákban a professzionizálás („szakértői kormányzásra” jobbra különleges válsághelyzetekben kerül sor) még várat magára, városi szinten nem ez a helyzet. Nagy irodalom foglalkozik a városi kormányzás professzionalizmusával és a vállalati módszerek alkalmazási lehetőségeivel (*“entrepreneurialisation” of city governance* – David Harvey, 1989). Mandelbaum Philadelphia elemzése alapján jut arra a következtetésre, hogy bizonyos fajta *“corporate polity”* kialakulásáról beszélhetünk, vagyis a városok olyan önálló politikai entitásokká válnak, amelyek vállalatként viselkednek (Mandelbaum, 2012). Paradox módon tehát a többszintű kormányzási struktúrákban a városi kormányzások magas legitimitás mellett magas professzionális szintet képviselnek, miközben jogi státuszuk alapvetően alárendelt helyi szintre korlátozódik.

A városi integráció kérdései nagyrészt kívül esnek a reformvitákon, a főbb reformkérdések körüli érdeklődésen, s nem utolsó sorban az EU-s intézmények politikai és jogi kompetenciáján. Pedig a városoknak a nemzetközi integráció (globális vagy európai) megvalósításában kiemelt szerepük van. *A városok átalakulásának sikere jelentős részben az integrációs folyamat megvalósulásának is a sikere*, legyen szó versenyképességről, jólétről, globális szerepvállalásról vagy a társadalom kiegyensúlyozott fejlődéséről és megelégedettségéről. A városi kormányzás speciális helye a többszintű kormányzás rendszerében az integrációs reformok és az EU jövője a vitatémák közé kívánkozik. Ez mindenképpen feltételeznél az EU regionális politikák újragondolását, az integrációs terek komplex és strukturált fejlesztését.

A nemzeti integrációkról

Történelmileg a nemzeti integráció, modern nemzeti államok kialakulása az utóbbi 2-300 év terméke. *Szerkezetileg az ipari forradalomból, társadalmi-politikai vonatkozásban a tőkés társadalmi átalakulásból következett.*

A nemzeti integrációnak egyaránt vannak gazdasági, etnikai-kulturális, politikai vagy jogi-állami dimenziói. Gazdaságilag az ipari forradalom által generált intenzív gazdasági kooperáción, a *nemzeti piacok* és nem utolsósorban a *nemzeti pénzek* kialakításán alapult. A kulturális és politikai integrációban a kommunikációs forradalom, a nyomtatás vagy a közoktatás játszott kiemelkedő szerepet. A folyamatot gyorsította a nemzeti média, először a nemzeti újságírás, majd a rádió, a televízió és napjainkban az internetes kommunikáció fejlődése. Az „irodalmi” vagy „hivatalos” nyelvek fontos részei voltak a folyamatnak.



A tőkés társadalommal a nemzeti integráció jelentős részben *szerves jelleget* öltött. Szemben a korábbi kényszerstruktúrákkal, mint az ókori rabszolgaság, vagy a középkori jobbágyság, a tőke és a munka viszonya piaci alapokra helyeződött, s a társadalmi-gazdasági viszonyokat piaci és demokratikus politikai elvek alapján szervezik.

A nemzeti integrációkban a *kényszerítés elemei* távolról sem tűntek el. Ez nagyrészt abból következett, hogy a nemzeti integráció *domináns tendenciája a kulturálisan, etnikailag és politikailag homogén nemzeti államok létrehozása* volt, miközben a homogén nemzeti állam kezdettől *teljes mértékben irreális törekvés volt*.

Az ENSZ Egyetem adatai szerint: „a földgolyónkon mintegy 5000 etnikai csoport létezik, akik az ENSZ Alapokmánya szerint igényt tarthatnak a nemzeti önrendelkezésre. Ebből 400 az, amelyik képes lehet önálló államot létrehozni és 80 aktívan harcol ezért a célért.” (Simai, 2007:59)

1914-ben a világon csak 65 független államot tartottak számon (Európában 26-ot, 22-t Amerikában, 8-at Ázsiában, 3–3-at Afrikában és Óceániában). (Simai, 2007:59) A jelenlegi nemzeti államok jelentős része a második világháború utáni dekolonializációs folyamat eredményeként jött létre. 1990 után a később jövők közé tartoznak a balti, a posztsovjjet és posztjugoszláv államok.

Jelenleg a világon mintegy 200 független állam van. (2017-ben az ENSZ tagállamok száma 193 volt.) Közöttük aligha találnánk még a legkisebbek között is egyet, amely homogén nemzet lenne. Valójában az összes „tradicionális” nemzeti állam rendelkezik kisebb vagy nagyobb számú etnikai kisebbséggel.

Mint a fenti adatok jelzik, a nemzetiállam-építés folyamata még napjainkra sem ért véget. Még mindig vannak jelentős etnikai csoportok, akik nemzeti függetlenségre törekednek, s ezért esetenként véres háborút folytatnak. A Közel-Keleten tipikus példa a „kurdkérdés”, akik több tucat országban élnek, de érdemi politikai autonómiára eddig kicsi volt az esélyük. A nemzeti állam létrehozására való törekvés tehát a nemzetközi integráció időszakában sem vesztette el aktualitását.

Természetesen különbséget kell tenni a nemzeti integráció és az önálló államiság jogi elnyerése között. A horvát vagy az észti nemzet nem 1990-től datálódik, hanem sokkal korábbról, függetlenül attól, hogy a történelem során, mikor és meddig rendelkeztek önálló nemzet állammal. Magyarország régi, történelmi nemzeti állam, a 15. században Európa egyik vezető hatalma volt, majd 500 évre elvesztette állami függetlenségét. Ezt csak a 20. században nyerte teljes mértékben vissza. De hasonló volt a helyzet a csehekkel vagy a lengyelekkel is. Sokkal bonyolultabb a kurd nemzet kérdése. A kurdok soha nem rendelkeztek független állammal, s a Törökországban vagy Irakban élő kurdok jelentős részben integrálódtak a számukra hazát jelentő országgal. Egy önálló kurd államban való egyesülésük feltehetően komoly integrációs konfliktusokkal járna.

Az etnikai autonómiák és a kisebbségi jogok kezelése a nemzeti integrációs folyamatok stabilitásának mindig központi kérdése volt. Ebben a vonatkozásban a nemzeti államok meglehetősen eltérő teljesítményt nyújtottak. Többségük esetében, mivel inkább a kényszerintegrációt és asszimilálást választotta, ez a teljesítmény meglehetősen negatívnak és lehangolónak bizonyult.

A *nemzeti integráció* a mai világban még mindig különböző szinteken van, s *nagy különbségeket* mutat. Az utóbbi évtizedek nemzetközi integrációja a folyamatot nem helyezi hatályon kívül, de számos vonatkozásban befolyásolja.



Az etnikai homogenitáshoz és a formális nemzeti „egységhez” való merev ragaszkodás nem egyeztethető össze a nemzetközi integráció 21. századi kihívásaival. Az utóbbi évtizedek nagy fejleménye a demokratizálódási folyamatok meggyorsulása volt, ami a lefojtott feszültségeket a felszínre hozta. Az *etnikai és kisebbségi jogok kezelése a mai nemzeti államok egyik nagy deficitje, s továbbra is a legnagyobb stabilitási és biztonsági fenyegetés*, mind nemzeti, mind nemzetközi vonatkozásokban.

Súlyos konfliktusok forrása, hogy a második világháború után számos „mesterséges” nemzeti állam jött létre, leginkább annak következtében, hogy a korábbi gyarmatosító hatalmak a függetlenséget mesterségesen meghúzott határok között adták meg. Ezek a határok etnikai csoportokat választottak el, miközben hagyományos konfliktusokat egy állam keretébe szorítottak. Ez nem véletlenül súlyos törzsi és etnikai összeütközéseket eredményezett. Az organikus nemzeti integrációs folyamatokban ezek a helyi vagy törzsi különbségek egymásba simultak, és folklorisztikus turista látványosságokká szelídültek. A kényszerített nemzeti integrációkban viszont véres törzsi háborúkhöz vezettek, ahogy ezt Afrika vagy a Közel-Kelet számos országa bizonyítja (Líbia, Irak vagy Szomália).

Közép-Európában a 20. század folyamán az összes nagyobb etnikum önálló nemzeti államisághoz jutott. (Kivéve a romákat, de ők erre nem tartanak igényt.) Ennek utolsó állomása 1990 után a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlása volt. Ez utóbbi folyamat többnyire békés volt, bár néhány esetben véres háborúk kísérték (posztszovjet és posztjugoszláv dezintegráció). A kisebbségi problémák nem tűntek el, még az új kis nemzeti államoknak is vannak ilyen gondjai. A nyílt és éles konfliktusok megrikkultak, de a kisebbségi jogok korlátozása, az esetenként jogos autonómiák elutasítása még akut vitakérdések. A 19. és 20. századi nacionalista beidegződésektől és mentalitástól többnyire nem sikerült megszabadulni, s még messze vagyunk az európai érték-konform, 21. századi megoldásoktól.

Európában számos régi, történelmi nemzet van. Ilyenek a britek, a franciák vagy a spanyolok, s ugyan kicsit később jöttek, de a németek vagy az olaszok is. Mint a legutóbbi időszak fejleményei bizonyítják (Brexit vagy a katalánok), megállapodott jellegük korántsem végérvényes, belső integrációjuk, stabilitásuk és kohéziójuk időről időre változik, ahogy a körülmények is változnak.

Az elmúlt évtizedek során Nyugat-Európa országaiban a kisebbségi és nemzetiségi jogok látványos kiterjesztésére került sor, ha fenn is maradtak megoldatlan feszültségek, az autonómiák és a helyi önrendelkezés esetében modellértékű változások történtek. Ez vonatkozik Spanyolországra is, ahol éppen súlyos integrációs válságnak vagyunk tanúi.

Ez a válság nem elsősorban etnikai vagy kisebbségi, hanem alapvetően újraelosztási és szolidaritási. Kísérteties a hasonlóság a katalán, a flamand vagy lombard vita között, miszerint az elszakadási követeléseket elsősorban azzal indokolják, hogy a központi költségvetésbe sokkal többet fizetnek be, mint amit onnan visszakapnak. S többnyire rákerül a populista-nacionalista hab, miszerint azoknak a lusta, potyautas „pirézeknek” (Magyarországon az idegenellenesség kutatása kapcsán kitalált, fiktív népcsoport) (Tárki, 2006) a jólétét nekünk kell finanszírozni.

Természetesen nem arról van szó, hogy a katalánokat vagy a flamandokat magasabb adórátákkal sújtják, hanem hogy a régiók magasabb arányú adókötelezettsége



az elmaradottakkal szemben az általánosan magasabb képzettségük és teljesítményük alapján keletkezik. Nem is beszélve arról, hogy az előny és hátránymérlegnek a költségvetési transzferek csak egyik, valójában szűkebb dimenzióját jelentik. A költség- és haszonmérlegek összessége ettől többnyire jelentősen eltér (mindegy, hogy Brexitről vagy Katalóniáról van szó), s egyáltalán nem indokolják a kiválást. Ez persze önmagában a szecessziós törekvéseket nem igazolná. Kellenek hozzá adott esetben a populista politikusok ambíciói, a történelmi sérelmek és még sok minden más.

A belső nemzeti és nemzetek közti *konfliktusok destabilizálják a globális közösség biztonságát*, s bizonyos dimenziókban az *Európai Unió kohézióját is fenyegetik*. Tipikusan arról az esetről van szó, hogy az integráció válságát nem a közösségi integrációs intézmények vagy politikák hiányosságai okozzák, hanem azoknak okát szélesebb dimenziókban kell kezelni. A szociális és gazdaság szabályozási modell reformja nélkül az EU megújítása sem képzelhető el. Az unióban az újraelosztási és szolidaritási válság a fentieknél sokkal szélesebb, s kezelése és megoldása nélkül a konszolidáció sem lehetséges.

A nemzeti és nemzetközi integráció

A nemzeti integráció tehát folytatódó folyamat, s távolról sem fejeződött be. A nemzetek mint társadalmi közösségek a folyamatos átalakulás, újratermelődés és újraintegrálódás folyamatában vannak, s folyamatosan alkalmazkodni kényszerülnek a változó belső és külső tényezőkhez. A nemzetek nem dezintegrálódnak és nem tűnnek el a történelem süllyesztőjében.

A nemzetek helyzetét illetően a jelenlegi globalizáció mellett a szkeptikusok érve három alapvető feltételezésen alapul: „1. Az állami autonómiát aláássa a tény, hogy a globális erők büntetően nagy költségeket rónak azokra az államokra, amelyek eltérnek az alapvető neoliberális modelltől. 2. Az államnak a kulcsfontosságú szektorokban nincs ereje és tekintélye a kimenetek befolyásolására. 3. Az államok nélkülözik azokat a forrásokat és struktúrákat, amelyekkel a múltban a biztonsági és szociális problémákat kezelni tudták.” (Bisley, 2007:63). Egyesek egyenesen a nemzeti állam végéről, fokozatos eltűnéséről beszélnek, egy olyan világról, amelyben a nemzeti intézmények és szuverenitás elveszti értelmét. „Kísértet járja be a világ kormányait. A globalizáció kísértete.” (Wolf, 2005:247)

A nemzetek változatlanul a jelenlegi integrációs folyamatok és szerkezetek fontos összetevői. „A 21. század elején, az államok a nemzetközi rend alapvető építőkövei maradtak, a kormányok a világrend alapvető szereplői és alakítói.” (Simai, 2007:55) Bizonyos értelemben szerepüknek akár a felértékelődéséről is beszélhetünk, s ez vonatkozik az EU-integrációra is. „[B]ár a gazdasági globalizáció és a transznacionális gazdasági erők sok tekintetben aláássák a nemzetek gazdasági szuverenitását, azonban a globalizáció terjedelmét és a gazdasági globalizáció nemzetgazdaságra gyakorolt hatását hajlamosak vagyunk eltúlozni. Végül is a világot továbbra is az államok dominálják.” (Gilpin, 2004:363) A nemzeti és a nemzetközi integráció közötti szerves dichotómia számos területen megmutatkozik, és nem hagyható figyelmen kívül.

A globalizáció a legnagyobb kihívást a nemzeti állam szabályozási és kormányzási funkciójával szemben intézi. A nemzeti állam szempontjából a folyamat két tendencia



keretébe helyeződik. Egyrészt, a nemzeti szuverenitások leadása a regionális és helyi szinteknek, másrészt a kompetenciák és a szabályozás felfelé csúszása az országok közötti regionális integrációblokkok és a globális szintek irányába. A „sokszintű kormányzás” ezek között keresi az optimális megoldások lehetőségét. „A nemzeti állam ennek az *összekapcsolási* folyamatnak központi szereplője: az államok politikája és gyakorlata a hatalom megosztásában felfelé a nemzetközi szintekre és lefelé a szubnacionális ügynökségekhez az a kötelék, amely a kormányzás rendszerét összetartja.” (Hirst, 1999:270)

A nemzetközi integráció körülményei között *a nemzetek alkalmazkodással integrálódnak. A nyitott, együttműködő, befogadó és versenyző nemzetek szerves részei a jelenlegi nemzetközi integrációs rendszernek. A nemzeti gazdaságok működése és teljesítménye, a nemzetek jóléte „egyre inkább a globális versenyerők”, a globális versenyképesség függvényévé vált.* (Held et al., 2005:151)

A nemzeti integrációk stabilitása feltétele a nemzetközi rendszer normális fejlődésének. A sikeres és erős nemzetközi integráció erős demokratikus nemzeteket igényel, amelyek elfogadják a kultúrák sokszínűségét. Az EU ilyen szempontból, katalizáló szerepet játszhat, mind az unión belül, mind a külső környezetében. Az integrációs folyamatok organikus jellegének és koherenciájának a megértése létfontosságú mindenfajta reformkísérlet és program szempontjából.

Az EU jövőjéről és a reformokról

Az integrációt mint komplex, többszintű, többfunkciós és többdimenziós folyamatot definiáltuk. A globálisan integrálódó világ nagyszámú közösség (családok, vállalatok milliói, városok vagy nemzetek százai) együttfejlődéséből, átfedéséből, egymásra hatásából tevődik össze. Tudjuk, hogy egy fogfájás, egy rossz lépéstől kibicsaklott boka vagy egy gyomorrontás meghatározhatja mindennapi állapotunkat, közérzetünket és teljesítő képességünket. Adott esetben kisebb fejleménynek is lehet hosszú távú és meghatározó hatása. A lavinák nagy többsége egy kavicsból, egy hólabdából indul.

Nagyon fontos, hogy az egyes tényezőknek, különbözőségük ellenére *mindegyike számít, s egymással bonyolult kölcsönhatásban vannak.* A reformokra való utalásokat ebben a szellemben igyekeztem megfogalmazni.

Számunkra saját egyéni „versenyképességünknek” van meghatározó jelentősége. Ez függ képzésunktól, egészségi állapotunktól, s számos belső és külső tényezőtől. Az egyének vagy vállalatok versenyképességéből adódik össze egy ország versenyképessége, s az EU versenyképességét valamennyi tagországnak teljesítménye meghatározza. Azt is tudjuk, hogy nem számtani összeadódásról van szó, hanem integrálódásról, meghatározódásról. Az egyes szintek már különböző szerkezetet és minőséget képviselnek.

Magyarország versenyképessége az elmúlt negyed században jelentős mértékben nőtt, még ha a világrangsorokban a helye különböző irányokban változott is. Ez a versenyképesség-javulás nagymértékben a külföldi transznacionális vállalatok betelepülésének tulajdonítható. Nemzetközi integrációnk nagy deficitje, hogy hiányzik egy számottevő, a globális piacokon helytállni képes hazai vállalati szektor. A politika elismerte



a kis- és középvállalatok fejlesztésének fontosságát, a globálisan versenyképes nemzeti vállalkozások, legyen szó önállóan exportálókról vagy a globális értékláncba sikeresen integrálódó beszállítókról, mégsem alakultak ki kellő mértékben. De hasonlóan az egész integrációs rendszer deficitje az adott ország kereskedelmibank-szektorának, oktatási rendszerének vagy szellemi és fizikai infrastruktúrájának a gyengesége.

Adódik a *potyautazás* lehetősége. Az egységes belső piacon az áfacsalásokkal jelentős jövedelmekre lehet szert tenni. Ez azonban nemcsak a többi résztvevőnek káros, hanem az elkövetőnek sem jelent biztos és fenntartható jólétet. Hasonló a helyzet a potyautas nemzeti gazdaságpolitikákkal. Az euró- és az adósságválság ezt különösen drámaian demonstrálta.

Különösen messze ható következményei vannak a *nemzeti alkalmazkodási kudarcoknak*. Erre drámai példákat produkálnak az „America First”, a Brexit vagy a katalán „függetlenség” fejleményei. Nehéz lenne meghatározni, az Egyesült Királyság mit nyer a Brexittel. A játék negatív végösszegű, s az egész unió is vesztes. A Brexit nemcsak marginalizálhatja, hanem dezintegrálhatja is azt a nemzetet, amelyet ma Egyesült Királyságnak nevezünk, és amely Európa egyik legrégebb történelmi nemzete. Természetesen hiba lenne a fejleményt egyszerűen felelőtlen, félművelt és gátlástalan politikusok demagógiájának tulajdonítani. Abban, hogy tömegek szavaznak ilyen politikusokra, a globális vagy éppen az EU-integráció negatív hatásai (a társadalmi egyenlőtlenségek durva növekedése, a tényleges és az önvélelmezett vesztesek nagy száma) egyaránt szerepet játszanak. Miközben nem világos, Katalónia mit nyer a függetlenséggel, az majdnem biztos, hogy az EU számára ez egy újabb vesztes játszma.

Gyakran elhangzik, hogy az euró reformokra szorul, de az egységes piaccal minden rendben. Egyrészt az egységes piac és valuta nem választhatók el egymástól, másrészt az egységes piaccal sincsen minden rendben. A munkaerőpiac liberalizálásából, ha a kialakítása körüli körülmények nem változnak (1990-es évek – 12–15 közel hasonlóan fejlett tagország), talán nem lett volna különösebb probléma. A 2000-es évektől a keleti kibővülésekkel gyökeresen megváltozott a helyzet. Ha a kapcsolódó (foglalkoztatás vagy szociálpolitika) megfelelő intézményeit és politikáit (uniós szinten és a nemzeti politikák koordinációja vonatkozásában) megfelelően kialakítják, akkor a Brexit is könnyen elkerülhető lett volna.

A nemzetközi integrációval a hagyományos értelemben vett függetlenségünket kell feladnunk. A kölcsönös függés és kiszolgáltatottság körülményei között ez a „függetlenség” többnyire nem létezik, vagy csak látszólagos. Másrészt az integrációs szervezeteken belüli koordinációval szuverenitást őrünk meg vagy nyerünk. Most nem is beszélünk az integrációból származó egyéb nyereségekről.

Az integrációproblémák és a szükséges reformok vitatását elsősorban az EU szintjén ígértük. Az EU-reformviták kapcsán gyakran elhangzik, hogy „több Európára” van szükség. Ezt aligha lehet vitatni, de talán pontosabban fogalmazzuk meg a jövővel kapcsolatos elvárásainkat, ha „jobb Európáról” beszélünk. A kettőt nem lehet elválasztani, de pontosítás mindenképpen szükséges. Ha „több Európáról” beszélünk, nyilván az EU-intézmények és -politikák javítására gondolunk, de talán az elemzésünkben sikerült bizonyítani, hogy ennél sokkal többre van szükség.

A „több Európára” való szükség leginkább a monetáris integráció kapcsán merül fel. Az euró reformja kétségtelen felveti a föderális elemek kialakítását, mind intézményi,



mind politikai vonatkozásban. A monetáris szabályozás azonban *két lábon* áll: részben az uniós politikák (közös monetáris politika), részben a *nemzeti politikák* szintjén. A *nemzeti intézmények és szabályozási keretek tehát szerves részei az integrációs struktúráknak*. A monetáris integráció normális fejlődése és működése mindkettőnek a függvénye. Fontos, hogy a két láb nem keresztezheti egymást, hanem harmonizációjukra és koordinációjukra van szükség. Ezt az euró-válság, különösen Görögország példáján jól mutatta. A kormányzás reformja ezért nemcsak az euróarchitektúra kijavítását, hanem a nemzeti politikák alkalmazkodását is feltételezi. Nemcsak a potyautazástól való tartózkodásról van szó, hanem olyan politikaszerkezetek (*policy mixes*) kellene, amelyekben az egyes nemzeti érdekek keresnek kompromisszumot az integráció általános követelményeivel.

Kérdés, hogy a következő 50 vagy 100 évben kialakul-e valamilyen európai föderáció, és az hogy fog kinézni, nyitott kérdés. Nehéz és értelmetlen lenne most megválaszolni. Ami fontos, hogy egy ilyen föderáció nem szabad, hogy a nemzetek megszűnését jelentse. Úgy tűnik, miközben a centralizált föderáció nem kívánatos, távlatilag a *multinacionális föderális szerkezetek* elfogadhatóak lehetnek. A multinacionális föderáció „feltételezi az elkülönült állam alatti nemzetek védelmét, megőrzését és elősegítését, amelyek képesek lehetnek magukat mint nemzetet definiálni egy szélesebb föderális állam keretében”. (Burgess, 2012:24) (A fogalom az 1970-es években Kanada jövőjével kapcsolatban került forgalomba.) Egy ilyen föderáció képes lehet a kontinens kulturális és nemzeti sokszínűségét nemcsak megőrizni, hanem még a továbbfejlődésével az egész integrációs szervezet fejlődésének alapvető forrása is lehet. Csak a demokratikus föderációk kívánatosak, a nemzeti identitások és érdekek feladásának a kényszere elfogadhatatlan. Úgy érzem ezért, hogy a *fundamentalista föderalista és az úgynevezett kormányközi (intergovernmental) diskurzus és narratíva nagyrészt félrevezető és kontra produktív*. Véleményem szerint a kérdés a szubszidiaritás és a funkcionalizmus elvei alapján közelíthető meg. Az eurózóna hatékony és fenntartható működéséhez bizonyos területeken föderális megoldásokra van szükség (például közös költségvetés), más területeken viszont nincs szükség többre, mint a közös szabályok nemzeti betartása és a koordináció.

A *szilárd föderációk organikus fejlődés termékei*. Az amerikai föderáció kiépülése a Függetlenségi Nyilatkozattal vagy az Alkotmánnyal csak kezdetét vette. Fokozatosan alakult ki, s olyan fejlemények konszolidálták, mint a belső piac, a kontinenst átszelő vasútépítés, az egységes időszámítás (időzónák), a bankok és a pénzügyi piacok harmonizálása vagy éppen az autópályák nemzeti hálózatának a kiépítése. Az európai föderáció is várhatóan ezt az evolúciós utat járja.

A jelenlegi reformok során a föderális típusú megoldások a közös költségvetés kapcsán merülnek fel. Nem kétséges, hogy az eurózóna stabilizálása és fenntarthatóságának biztosítása igazi föderális költségvetést igényelne. Ilyen vonatkozásban az előrelépés a föderális struktúrák irányába, nem kerülhető meg. Más kérdés, hogy az igény megfogalmazásán túl már alig van egyetértés.

A jelenlegi, a GDP 1%-át sem elérő költségvetés vonatkozásban inkább a visszafogás és befagyasztás követelése dominál, miközben vitán felül éppen érdemi bővítésére lenne szükség. Az EU kezdettől formálisan a saját források elve mellett tette le a voksot, de az évtizedek során ettől inkább eltávolodott. Böven születtek javaslatok új forrásokra (CO2 vagy Tobin-adó), de egyben sem sikerült egyetértésre jutni. A köznapi közgazdasági logika, de az automatikus stabilizátor hatások is a hagyományos adók (jövedelem,



forgalmi és társasági adók dominanciája) alkalmazását igényelnék, de politikailag ennek minimális az esélye. A közös költségvetésnek is be kellene tölteni a makrogazdasági költségvetések hagyományos funkcióit (fejlesztés, szolgáltatásnyújtás, szabályozás és kohézió), de eddig ezek marginálisak maradtak. Egyetlen sovány remény, ha a társadalom számára bizonyítható lenne, hogy a fizetett adója létfontosságú közösségi funkciók teljesítését szolgálja, talán ezek elfogadhatók lennének.

Hasonló a helyzet az adósságválság kezelésével. Az euróválság egyik akut problémája az unió országai adósságának erőteljes növekedése. Az EU általános eladósodottsági szintje 2004 előtt még a GDP 60%-a alatt volt. 2009-re 70%-ra, 2011-re 81, majd 2016-ra 83%-ra emelkedett. A zóna déli országai ugyanakkor a szuverén adósságválság olyan szintjét érték el, aminek felszámolása reménytelennek tűnik. 2009 és 2015 között a görög adósság 130-ról 177%-ra, az olasz 116-ról 132%-ra és a portugál 84-ről 130%-ra nőtt. Különösen reménytelen Görögország helyzete. A visszatérően több 10 milliárd eurós támogatások csak az adósság kumulációjának kezelésére alkalmasak, de a fájdalmas megszorításokkal együtt a hosszú távú érdemi csökkentésére nem. Ezeket az adósságokat soha nem fogják visszafizetni, miközben a súlyos szociális következményein túl megbénítják az ország gazdasági növekedését. Ez teher az egész zóna szempontjából.

Eddig az adósságcsökkentő (leíró és átütemező lépések) nem hoztak érdemi változást. Nyilván radikálisabb lépésekre (elengedés vagy eurókötvényekre való konvertálás) lenne szükség. Nem kétséges, hogy ez komoly egyszeri terhek vállalását jelentené (kereskedelmi bankok és költségvetések számára), de a görgetés hosszabb távú költségei ennél sokkal tetemesebbek. A rövid távú választ többnyire választási érdekek írfál felül, annak ellenére, hogy nyilvánvaló, hogy az áthárítás (jövőre vagy más partnerekre) lehetőségei korlátozottak. Úgy gondolom, hogy a költségvetés reformjának vagy az adósság kezelésének a kérdései stratégiai jelentőségűek. Hogy a gazdasági racionalitás és a józanész felülkerekedik-e a rövid távú és partikuláris érdekeken, az evickélés politikáján, s a felelőtlen demagógián, megmarad megválaszolatlanok?

Az integráció válságának *néhány további stratégiai kérdése* feltétlenül említést érdemel még. Ilyen az energiaválság, a menekült válság, valamint az új tagországok szerepe a reformokban.

A korai ipari forradalmak szorosan kötődtek meghatározott energiaforrásokhoz. A gőzgépek a szénhez, a robbanómotorok az olajhoz és a földgázhoz. Az elektromosság, mint másodlagos energiaforrás ugyan nagy horderejű technikai és szerkezeti változásokat hozott, de megmaradt a szénhidrogének mint alapvető fűtőanyagforrások mellett. A jelenlegi információs és kommunikációs forradalom szorosan az elektromossághoz kötődik, s nem tett szükségessé forradalmat az alapvető energiaforrások tekintetében. A szénhidrogének domináns szerepét gyakorlatilag változatlanul hagyta.

Az energiaforrásokkal szemben általában négy fontosabb követelményt támasztanak: legyenek olcsók és tiszták, s álljanak bőségesen és biztonságosan rendelkezésre. A szénhidrogének ezeknek a követelményeknek sohasem feleltek meg teljes mértékben, de különféle kompromisszumokkal hosszú időn keresztül sikerült elfogadható helyzetet teremteni. A nukleáris energiával szemben kezdetben nagy várakozások voltak, de a négy követelménynek soha nem tudott megfelelni.

Az 1970-es évektől ebben gyökeres változások történtek, s a kompromisszumok lehetőségei szűkültek. A viszonylagosan olcsó olaj és földgáz korszaka véget ért



(az olajárak némi hullámozása ellenére), s az energiaellátás biztonságának problémái fennmaradtak a két rendszer szembenállásának megszűnte ellenére. Különösen drámaian romlottak a szénhidrogén-gazdaság környezeti hatásai, és megnöttek egy globális környezeti katasztrófa (vagy katasztrófák) esélyei (globális felmelegedés következményei stb.). A szénhidrogén alapú gazdasági struktúrák egyre inkább fenntarthatatlanná válnak, s az emberiség és a globális civilizáció túlélése szempontjából a szénhidrogének leváltása egyre sürgetőbbé válik.

A környezeti katasztrófák elhárítása szempontjából, az újabb energiaforradalom tehát sürgős és halaszthatatlan feladattá vált. Ennek lehetőségei már látszanak, mivel az úgynevezett alternatív energiaforrások használata dinamikusan terjed. A nap- és a hidrogénenergia a négy követelmény teljesítésével kecsegtet, különösen, ha különböző innovációk eredményeként a költségek drasztikus csökkenése lehetővé válik.

Az akadályok egyre kevésbé technikai jellegűek. Leginkább az a politikai és üzleti akarat és érdekeltség hiányzik, amivel áttörést lehetne elérni. Az EU a folyamatban kiemelt szerepet játszhatna, de eddig az unió energiapolitikája leginkább ajánlásokban és a nemzeti államoknak ajánlott programokban merült ki (Európa 2020 és a 20-20%-os célok). A 2017-es fehér könyv ugyan az unió elkötelezettségéről beszél a gazdaság „ambiciózus dekarbonizálása” irányában, de konkrét lépésként mindössze „a káros kibocsátás csökkentését” említi. (*White Paper*, 2017:10) Stratégiákról, fejlesztési programokról és különösen beruházási elkötelezettségekről nem esik szó.

Az új alternatív energiaforrások fejlesztése radikális szerkezeti váltással (egyúttal a növekedési válság feloldásával), a jelenlegi technológiák és infrastruktúrák teljes lecserélésével és átépítésével, életkörülményeink radikális megváltozásával járna együtt. Ennek megvalósításához Európa rendelkezik az összes technológiai, innovációs, intellektuális és gazdasági potenciállal. Rajta kívül jelenleg ez csak az Egyesült Államokról mondható el, de az amerikai üzleti és politikai elit szerteágazó érdekekkel és szálakkal kötődik a szénhidrogén energiaforrásokhoz, s ez különösen vonatkozik a jelenlegi adminisztrációra. Ez ilyen szempontból is különleges lehetőséget biztosíthatna az EU számára a vezető globális hatalmi pozícióra. A kérdés nyilván elsősorban az üzleti szektoron múlik, de az EU képes lehetne olyan katalizátori szerepre, amely széles multinacionális vállalati érdekeltséget és részvételt teremthetne. Ehhez a *politikai és kooperációs potenciálok hiányoznak*, miközben egyre inkább úgy tűnik, hogy Kína készen áll, hogy minél hamarabb betöltse az űrt.

Az EU-politikák egyik súlyos deficitje a *menekült- és a migrációs válság* kezelése. A menekültválság 2015–2016-ban kulminált, s a világ különböző pontjain, főként a Közel-Keleten folyó fegyveres konfliktusokkal függött össze. A migrációs vagy bevándorlási válság ezzel szemben nem átmeneti probléma, s gyökerei mélyebbre nyúlnak. „A 2015-ben tapasztalt migrációs nyomás Európa számára ugyanis egy hosszú (akár 2050 utáni időszakig nyúló) és a következő évtizedekben várhatóan jelentősen súlyosbodó és intenzívebbé váló folyamat kezdete.” (Tálas, 2015:1) Fő forrását a politikai menekültek, a gazdasági és szociális migránsok (akik Európában jobb életet remélnék), a demográfiai menekültek (főként a magas születési arányú Afrikából), valamint az úgynevezett klímamenekültek képezik. Számukat a következő évtizedben mintegy 30–50 millióra becsülik.



Az érem másik oldala, hogy Európa, sőt gyakorlatilag az egész északi félteke demográfiailag egyre inkább deficitese régióvá válik. Az alacsony természetes szaporodás és a lakosság elöregedése növekvő szociális probléma, s elsősorban a nyugdíjrendszerek finanszírozása válik távlatilag kérdésessé. Egyik lehetséges megoldásként a migrációs források igénybevétele adódik. Egyes országok esetében ennek nagysága és mértéke az adott nemzeti érdekek és igények demokratikus döntéseken alapuló mérlegelésén múlik. Az egyes becslések az ilyen „keresletet” maximálisan mintegy 20–30 millióra becsülik, vagyis úgy tűnik, hogy a délről várható migrációs nyomás mind volumenében, mind szerkezetében messze meghaladhatja észak felvevőképességét és -készségét.

Európának alapvető érdeke, hogy mind a menekült-, mind a migrációs válság elhárítására és kezelésére erőforrásait és erőfeszítéseit mozgósítsa, s lehetőleg uniós szintű egyetértésre jusson. Ez eddig csak nagyon korlátozott sikerrel járt.

Egyetértek azokkal a felvetésekkel és javaslatokkal, miszerint a menekültválság mind rövidebb, mind hosszabb távon az EU részéről olyan stratégiákat, valamint politikai, diplomáciai, pénzügyi és katonai kapacitásokat igényelne, amivel a kérdés kezelhetővé válna. A határok és a mozgások hatékony ellenőrzésén túl ez hatékony és sikeres konfliktus-megelőzést és béketeremtést feltételezne, ami túlmenne a hagyományos békefenntartó funkciókon.

Másrészt olyan átfogó és hosszú távú fejlesztési stratégiákra és programokra lenne szükség, amelyek biztosíthatnák a környező régiók prosperitását és a jelentős elvándorolni akaró tömegek megélhetését, otthontartását. Az ehhez szükséges üzleti és pénzügyi források vonatkozásában Európa szintén rendelkezik a megfelelő szellemi, vállalkozói és anyagi kapacitásokkal. Nyilvánvaló, hogy ehhez egyetértésre és együttes cselekvésre lenne szükség, ami messze túlmenne azokon az erőfeszítéseken, ami a közös kül- és biztonsági politika, vagy a szomszédsági politikák jelenlegi szerény keretei között lehetségesek. Az EU ebben a vonatkozásban sem rendelkezik azzal a politikai és kooperációs potenciállal, amely alapján valós globális hatalmi szerepre képes lehetne.

Az EU-integráció jelenlegi modellje és struktúrája a 2000-es évek, a keleti kibővülések előtt alakult ki. Elsősorban a magországok érdekeit tükrözte, feltételeiknek és körülményeiknek igyekezett megfelelni. A keleti kibővüléssel nemcsak hogy közel megduplázódott a tagországok száma, hanem belső heterogenitása is jelentős mértékben növekedett. Nem csupán az eltérő gazdasági fejlettségi színvonalakról (az egy főre eső GDP) van szó, ennél a különbségek messze sokrétűbbek. Kulturális, oktatási vagy civilizációs vonatkozásban ezek a különbségek nem jelentősek (főként Közép-Európa ugyanahhoz a katolikus, protestáns és zsidó, valamint felvilágosodás utáni kultúrkörhöz tartozik, mint a kontinens nagy része), s többnyire szervesen benne volt az európai kulturális fejlődés fő áramában. Ugyanakkor jelentős különbségeket és lemaradást tapasztalhatunk a társadalmi fejlődésben, a polgárosodás előrehaladottságában, a történelmi és demokratikus hagyományokban, a feudális maradványok túlélésében vagy éppen a társadalmi beidegződésekben és magatartásokban. A kibővülés utáni Európai Unió mindezek következtében megváltozott minőség, ami csak korlátozottan tükröződött a politikák és az integrációs konstrukciók átalakításában. A konvergencia érdekében a strukturális alapokból jelentős forrásokat mozgósítottak, de ezek távolról sem feleltek meg az igényeknek, sem nagyságrendileg, sem a különbségek jellegét illetően.



A következőkben a reformokkal szembeni egyik fő követelmény ennek a helyzetnek a megváltoztatása. A kereskedelem- és a tényezőáramlásokon túl szükség van a régió igényeinek és feltételeinek integrálására, különleges érdekeinek és körülményeinek fokozottabb figyelembe vételére. Az euróval kapcsolatosan szinte hallgatóságos meg egyezés volt a régi tagországok részéről, hogy a csatlakozás feltételeit az új tagországoktól szigorúbban kell számon kérni. Biztatók azok a jelzések, hogy az euróra vonatkozó jövőbeni programokban az új tagországok belépését igyekeznének segíteni. Az új tagországok részéről az EU átalakításában az aktívabb részvételre való törekvés megvalósulása, mindkét részről próbaköve lehet az elkötelezettségek komolyságának.

Az utóbbi időben vita folyik a „többsebességű integráció” problematikájáról. A modell a klasszikus föderációkat is jellemzi (például intézményi különbségek az olajtermelő Alberta vagy az ipari-, szolgáltató gazdaságú Ontario között Kanadában), és az eurózónában vagy a schengeni rendszerben való részvétel alapján valóság az EU-ban is. A 2017. márciusi fehér könyv erre a lehetőségre mint 3. scenárióra utal (*Aki többet akar, többet tesz*), „ahol bizonyos tagországok” „egy vagy több célirányos koalícióba tömörülve a kérdéses területeken együttműködésbe fognak”.

A tagországok közötti jelentős különbségek alapján, a „többsebességű Európa” még hosszabb távon is reális alternatíva. Ugyanakkor a modell csak meghatározott feltételek mellett támogatható:

- Fenntartja a lehetőséget a csatlakozásra valamennyi ország számára (kizárja egy új „vasfüggöny” lehetőségét).
- Nem fenyegeti az unió kohézióját.
- Megőrzi a jogrendszer (*acquis communautaire*) integritását, különösen az alapvető jogok és a döntéshozás vonatkozásában.
- Fenntartja különböző politikák normativitását.

A „többsebességű EU” azt jelenti, hogy ugyanarra az állomásra igyekszünk, csak éppen egy későbbi vonattal, vagy esetleg egy másik irányból. Ha különböző célokat követünk, fennállhat a veszélye, hogy vakvágányra tévedünk, amely nem vezet sehova.

Felhasznált irodalom

- BHAGWATI, Jagdish (2004): *In Defence of Globalization*. Oxford, Oxford University Press.
- BISLEY, Nick (2007): *Rethinking Globalization*. New York, Palgrave Macmillan.
- BULL, Hedley (1977): *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. London, Macmillan.
- BURGESS, Michael (2012): Multinational Federalism in Multinational Federation. In SEYMOUR, Michael – GAGNAN, Alain G.: *Multinational Federalism (Problems and Prospects)* Comparative Territorial Politics. New York, Palgrave Macmillan. 23–44.
- BUZAN, Barry (1991): *People, States and Fear*. Brighton, Harvester.
- DEUTSCH, Karl W. et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New Jersey, Princeton University Press.



- DEUTSCH, Karl W. (1978): *The Analysis of International Relations*. Second Edition. New Jersey. Harvard University. Prentice-Hall, Inc.
- GILPIN, Robert (2004): *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Budapest, Budapest Centre for International Political Economy.
- Global Cities 2016*. A. T. Kearney.
- HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces. 1950–1957*. California, Stanford, Stanford University Press.
- HARVEY, David (1989): *Urban Experience*. John Hopkins University Press.
- HELD, David – MCGREW, Anthony – GOLDBLATT, David – PERRATON, Jonathan (2005): *Global Transformations*. Cambridge, Polity Press.
- HIRST, Paul – THOMPSON, Grahame (1999): *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press.
- JOVANOVIĆ, Miroslav N. (1992): *International Economic Integration*. London, Routledge.
- KRAFT: Kreatív város és fenntartható vidék. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete. www.facebook.com/kraft.projekt.koszeg/ (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- LECHNER, Frank J. – BOLI, John ed. (2005): *The Globalization Reader*. Malden, Wiley Blackwell.
- MANDELBAUM, J. Seymour (1984): *Cities*. Elsevier.
- MOLLE, Willem (1994): *The Economics of European Integration*. Dartmouth, Aldershot.
- PALÁNKAI Tibor (1976): *A nyugat-európai integráció. (The Western European Integration)* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- PENTLAND, Charles (1973): *International Theory and European Integration*. The Free Press, Macmillan.
- PERROUX, François (1954): *L'Europe sans rivages*. Paris.
- PREDÖHL, Andreas – JÜRGENSEN, H. (1961): Europäische Integration. In *Handbuch der Sozialwissenschaften*. Bd.1., Stuttgart–Tübingen–Göttingen.
- SASSEN, Saskia (2005): The Global City: Introducing a Concept. *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring. Vol. XI. Issue 2.
- SCHOLTE, Jan Aart (2005): *Globalization: Critical Introduction*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SIMAI Mihály (2007): *A világgazdaság a XXI. század forгатagában. (World Economy in the Drift of the 21st Century.)* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Tárki közvélemény-kutató cég idegenellenességet vizsgáló felmérései. (2006) *The Emerging, Urban Agenda and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?* (2001) *European Planning Studies*. Volume 9, Issue 3.
- TINBERGEN, Jan (1965): *International Economic Integration*. Amsterdam, Elsevier.
- White Paper on the Future of Europe. Reflection and Scenarios for the EU27 by 2025*. (2017) European Commission.
- VINER, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace.
- WOLF, Martin (2005): *Why Globalization Works*. New Haven, Yale University Press.
- World Cities Report 2015*. UN. 2016.



Szemlér Tamás

Úton a fiskális föderalizmus felé?

On the Way towards Fiscal Federalism?

Az Európai Unió közös költségvetése körüli viták az utóbbi három évtizedben jelentősen eltolódtak a költségvetés eredeti alapkérdései felől a tagországok nettó pozíciói kapcsán folytatott küzdelem felé. A nettó pozíciók terén jelentkező egyensúlytalanságok kiküszöbölésére kialakított megoldások nehezen átláthatóvá tették a közös költségvetést, egyúttal még inkább a nettó pozíciókra összpontosító megközelítést helyezték előtérbe. E megközelítés ellentettje az úgynevezett fiskális föderalizmus, amelytől azonban az Európai Unió jelenlegi gyakorlata igen messze van. A cikkben e két ellenpólus vizsgálata után azt nézzük meg, hogy milyen fejlődési utak vázolhatók fel a közös költségvetés számára az Európai Bizottság 2017-es, Európa jövőjével foglalkozó fehér könyvének különböző forgatókönyvei alapján.

Kulcsszavak: európai integráció, EU-költségvetés, fiskális föderalizmus

Debates around the common budget of the European Union have shifted considerably from the original fundamental objectives of the budget towards the fight related to the imbalances in net positions of the Member States over the past three decades. The solutions to the imbalance in net positions found until now have made the understanding of the common budget much more difficult than before and led to tendency of focusing even more on net positions. The opposite of this approach is the so-called “fiscal federalism”, but the current practice of the European Union is far from it. In the article, following the examination of these two counterpoles, we explore the potential development paths for the common budget on the basis of the different scenarios of the European Commission’s 2017 White Paper on the Future of Europe.

Keywords: European Integration, EU budget, fiscal federalism

Szemlér Tamás, PhD, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi Gazdasági és Közpolitikai Tanulmányok Intézetének egyetemi docense.

E-mail: szemler.tamas@uni-nke.hu

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Bevezetés

Az Európai Unió (EU)¹ egyedülálló integrációs alakulat: sokkal összetettebb, mint egy nemzetközi szervezet, ugyanakkor több mint hatvanéves fejlődés után is messze van egy föderatív államszövetségi struktúra mélységétől. Az EU illetén egyedülállósága működésének minden területén érezteti hatását: jó példa erre a politikai döntéshozatal komplexitása, az intézményrendszer, a közös politikák létrehozásának és működtetésének módja, valamint ezen tevékenységek közös finanszírozási forrása, az EU közös költségvetése is.

A közös költségvetés az integrációs folyamat sajátos terméke, a körülötte zajló viták jól tükrözik a kormányköziségre és a nemzetek felettségére alapozó integrációs megközelítések különbségeit. Noha a közös költségvetést eredetileg a tagországok közösen eldöntött és végzett tevékenységeinek – a közös politikáknak – a finanszírozására hozták létre, a tagországok már a kezdetektől nagy figyelmet szenteltek a „juste retour”-nak, azaz a közös költségvetésbe történő befizetések és az abból való részesedésük különbségének. Ez az ellentmondás az 1980-as évektől kezdve folyamatosan erősödött, és olyan áthidaló megoldásokban öltött testet, mint az Egyesült Királyság által kialakított befizetési könnyítés (brit kedvezmény), illetve egyéb, a brit kedvezményhez is kapcsolódó speciális megállapodások.

Egészen 2013-ig a többéves pénzügyi keretek (*Multiannual Financial Frameworks – MFF*) mind nominálisan, mind reálértékben folyamatos növekedést mutattak. A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan azonban az MFF keretösszege csökkenésének lehetünk tanúi. Ez az első olyan eset, amikor az EU-költségvetés forrásainak összege (reálértékben) kisebb az előző időszakban rendelkezésre állt források összegénél. Mindez akkor történik, amikor a tagországok száma és fejlettségbeli sokszínűsége minden korábbit meghalad.

Mindeközben – részben, de korántsem kizárólag a Brexit kapcsán – felerősödtek az európai integráció jövőjéről szóló viták. E vitákban a két szélsőség a jelenleg közösen vagy koordináltan végzett tevékenységek nemzeti szintre történő visszahelyezése, illetve a minden korábbinál szorosabb integráció (an „ever closer Union”) felé történő gyors előrehaladásnak a szorgalmazása. A két opció könnyen konkretizálható a közös költségvetésre vonatkoztatva: ez esetben a kérdés az – egyébként már évtizedek óta –, hogy lehetséges-e az elmozdulás a „juste retour” szemlélettől egy konstruktívabb irányba, oly módon, hogy a tagországok megállapodásán alapuló (szükség esetén megújított) közös politikák határozzák meg a költségvetés méretét, az abba történő befizetéseket és az abból történő részesedéseket. Ezen elképzelés tényleges megvalósításának egyik speciális módja az úgynevezett fiskális föderalizmus lehet.

Jelen írásban elsőként a közös költségvetésben jelentkező egyensúlytalanságokkal és azok eddigi kezelésével foglalkozunk. Ezt követően összevetjük a jelenlegi állapotban kulcsszerepet játszó „juste retour” megközelítést a fiskális föderalizmussal. Végezetül

¹ A szövegben az egységesség kedvéért végig az Európai Unió megnevezést, illetve az EU rövidítést használjuk. Amennyiben az 1993 novembere (a maastrichti szerződés ratifikálása) előtti időszakról van szó, természetesen az Európai Közösségekre (EK) utalunk.



bemutatjuk és értékeljük az Európai Bizottság 2017-ben bemutatott fehér könyvét és a közös költségvetéshez kapcsolódó vitaanyagát, mérlegelve az ezekben szereplő forgatókönyvek realitását, feltételeit és következményeit.

Egyensúlytalanságok – viták, megoldások és megoldatlan kérdések

Mivel az uniós költségvetés finanszírozását a tagországok biztosítják, és ők (pontosabban vállalkozásaik és polgáraik) élvezik az uniós költségvetési kiadások eredményeit, logikus, hogy a hozzájárulások és bevételek egyenlege minden tagország képviselői számára fontos. El kell ismernünk, hogy ez annak ellenére is logikus, hogy az EU költségvetésének célja nem az, hogy hozzájárulásokat „generáljon”, és később azokat visszafizesse azoknak, akik befizették őket (az érvelést a szélsőségig kitolva ez akár „ideális megoldás” lehet a tagországok nettó pozícióira vonatkozó összes problémára és vitára), hanem olyan közösen elfogadott politikák finanszírozása, amelyek célja az egész EU-ra kiterjedő pozitív hatás.

A hattagú, gazdasági fejlettségi szempontból nagymértékben homogén integrációban a közös költségvetés körül nem alakultak ki alapvető problémák, azonban az EU 1973-as első bővítésével a költségvetési konfliktusok mélyülni kezdtek. A konfliktusok legfontosabb forrása az Egyesült Királyság kiegyensúlyozatlan nettó pozíciója volt: befizetései messze meghaladták a közös költségvetésből származó bevételeit. Ezen – abban az időben egyedülálló – helyzet legfontosabb oka az volt, hogy az Egyesült Királyság a közös költségvetés kiadásainak csak kis részéhez jutott hozzá. A messze legnagyobb kiadási tétel a mezőgazdaság volt (az összes kiadás több mint 70%-ával). A mezőgazdaság súlya azonban az Egyesült Királyság gazdaságában nagyon alacsony volt, így az Egyesült Királyságnak nem volt esélye arra, hogy jelentős összegeket kapjon a közös költségvetésből. A probléma megoldását sürgető további érv volt az, hogy az Egyesült Királyság (akkoriban) az egyik legkevésbé fejlett tagállam volt (az egy főre eső GDP alapján), így nettó hozzájárulása különösen túlzottnak tűnt.

Hosszú viták és erőfeszítések után 1984-ben az Európai Tanács fontainebleau-i ülésén döntött az úgynevezett brit kedvezményről. A döntés lényege, hogy elismerte az Egyesült Királyság túlzott nettó hozzájárulását, és egy speciális mechanizmust hozott létre annak érdekében, hogy orvosolja ezt az egyensúlytalanságot. Ennek a mechanizmusnak köszönhetően az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása a (normál szabályok szerint számított) értékének kétharmadával csökken; amelyet visszakap. A visszatérítést a többi tagállam közösen finanszírozza.²

A mechanizmus megoldotta az Egyesült Királyság problémáját – évente több milliárd ECU/euró visszaadásával –, azonban további problémák forrása lett. Az 1990-es évekre világossá vált, hogy más országok is olyan nettó befizetői pozícióba kerültek, amelyet szintén túlzottnak lehet nevezni. Nem csoda, hogy a viták sokszor kiélesedtek,

² A brit kedvezmény részleteiről – beleértve a finanszírozás szabályait és a többi tagállam részéről történő finanszírozás megoszlását – lásd D'Alfonso, 2016.



míg végül 1999-ben az Európai Tanács berlini ülésén a tagországok megállapodtak a „kedvezmény kedvezményéről”: eszerint négy, GDP-arányosan magas nettó befizetéssel rendelkező tagállam (Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország) a brit kedvezmény normál szabályok szerint ráeső finanszírozásából 75%-os kedvezményt élvez. A probléma azonban továbbra is aktuális (ennek megfelelően a befizetések korrekcióinak rendszere is tovább bonyolódott az elmúlt csaknem két évtized során); a problémát tovább élezi, hogy a 28 tagú EU-ban az Egyesült Királyság már végképp nem nevezhető a legkevésbé fejlett tagországok egyikének.³

Az előző bekezdésekben leírtak bemutatása azért fontos, mert a történetek a konkrét problémán – előbb az Egyesült Királyság, később más országok nettó pozíciójának „rendezésén” – messze túlmutató, a jelen helyzet szempontjából is meghatározó következményekhez vezettek. A fenti problémák eredményeként mára egy, a kivételektől lassan áttekinthetetlenül váló rendszer alakult ki, s a viták során a közös költségvetés eredeti feladata gyakran háttérbe szorul a nettó pozíció körüli harcok mögött. Az uniós költségvetés átfogó reformja immár évtizedek óta az európai integrációs folyamat „örökzöld” témái közé tartozik.

Egy, a közös költségvetés feladataiból kiinduló megközelítés optimálisan az EU költségvetésével kapcsolatos viták súlypontjának megváltoztatásából állna. A nettó pozíciók helyett a korszerű közös politikák kerülhetnek a viták középpontjába. Az ilyen politikák közösen meghatározott együttese alapján (adott esetben a különböző integrációs körök vagy sebességek figyelembe vételével) megfelelő méretű költségvetést (vagy költségvetéseket) kell elfogadni. Ezek finanszírozásának a közös politikákhoz szorosan kapcsolódó közös és autonóm forrásokra kell támaszkodnia.

Természetesen egy ilyen eredményt nagyon nehéz elérni – a Delors I. csomag (a közös költségvetés eddigi legnagyobb reformja) óta eltelt harminc év nehézségei e téren ezt világosan megmutatták. A reformnak sajátos módon az eddigiéknél nagyobb esélye lehet, ha a Brexitre sor kerül. Ebben az esetben az elkerülhetetlen (és önmagukban is összetett kérdéseket felvető) változásokon túl az EU-nak lehetősége nyílik arra, hogy átalakítsa a közös költségvetésről való gondolkodást. A Brexit természetesen nem oka, hanem sokkal inkább apropója lehet egy radikális változásnak. Ugyanakkor, mivel a “juste retour” megközelítés problémája mára sokkal összetettebb, mint az Egyesült Királyság kedvezményének kérdése, a Brexit önmagában nem is nyújthat garanciát az uniós költségvetés átfogó átalakítására.

³ Az EU keleti bővítésével kapcsolatban az Egyesült Királyság kedvezményét lefelé korrigálták (az előcsatlakozási alapokhoz való hozzájárulást és az új tagállamok kiadásait az Egyesült Királyság kedvezményének kiszámításakor eltérően kezelik a „rég” kiadásoktól. Az Egyesült Királyság részese-e a bővítés finanszírozásában „igazságosabbnak” tekinthető, mint e korrekciók nélkül (European Commission, 2014:135). Ugyanakkor továbbra is fennáll az a probléma, hogy jelentősen szegényebb tagállamok is hozzájárulnak az Egyesült Királyság kedvezményének és az ahhoz kapcsolódó kedvezményeknek a finanszírozásához.



“Juste retour” versus fiskális föderalizmus: realitások, álmok és rémálmok

A “juste retour” megközelítés általánosítása és jelentősége

A brit kedvezményről szóló fontainebleau-i döntésnek hosszú távú hatásai voltak és vannak – nem „csupán” a visszatérítés problémája, hanem még ennél is fontosabb a „tiszteességtelenül” nagy nettóbefizető pozíciók korrigálandó voltának elismerése. Ez olyan helyzethez vezetett, amelyben a tagországok – még inkább, mint korábban – nettó pozícióikra koncentráltak, és összehasonlították azokat más tagországok pozícióival, és több esetben követeltek és kaptak is „kezelést”, ha helyzetük problémásnak bizonyult.

Ismét fontos jelezni, hogy a nettó befizetések kérdésének logikája a tagországok szempontjából érthető: polgáraik által megválasztott politikusok vezetik őket, és ezek a politikusok meg szeretnék mutatni (mert meg kell mutatniuk), hogy kellően bátrak és felkészültek ahhoz, hogy megvédjék országaik pénzügyi érdekeit.

Ennek a megközelítésnek a formális (belpolitikai) logikája ellenére komoly problémák merülnek fel, ha az integrációs és az EU-költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket valós tartalmukat szem előtt tartva vizsgálják. Először is, az integrációs folyamat költségei és előnyei messze meghaladják a közös költségvetésbe történő befizetéseket és az onnét származó bevételeket. Természetesen sokkal bonyolultabb (ha nem lehetetlen) kiszámítani az egységes európai piacból származó előnyök legalább szinte pontos összegét, mint kimutatni a közös költségvetésbe történő „túlzott mértékű” nettó befizetéseket, és kérni azok „kezelését”.

Másodszor, az EU költségvetését nem a tagországok közötti pénzügyi transzferek „fair” összegének kezelésére tervezték. Bevételeit a tagországok által közösen elfogadott szabályok határozzák meg, ráfordításai a közös politikák (egy részének) függvényében alakulnak. A “juste retour” kérdésének egy ilyen rendszerben elvileg nincs helye. A problémát azonban ennek ellenére előtérbe helyezi az a tény, hogy az EU költségvetésének (tulajdonképpen az összes saját forrás) bevételeinek túlnyomó többsége mindmáig a tagországoktól származik, és jól láthatóan kapcsolódik hozzájuk.

Természetesen a közös költségvetés alapvető reformját hozó Delors I. csomag óta is számos kísérlet történt az elmozdulásra. Számos dokumentum⁴ (köztük néhány az Európai Bizottságtól) tartalmazott elképzeléseket lehetséges új saját forrásokra, ezeket az ötleteket azonban mindeddig legkésőbb a tárgyalóasztalról lesöpörték.

Mindezen tendenciák eredményeképpen az EU költségvetéséről folyó viták a nettó pozíciók köré koncentrálnak. A nettó pozíciók kérdése minden más kérdésre hatással van a közös költségvetés nagyságától a kiadási tételek összes kiadáson belüli súlyáig. Emlékezhetünk a hat legnagyobb nettó befizető tagország képviselői által az Európai Bizottságnak 2004 elején írott elhíresült levélre, amely három héttel késleltette

⁴ Az EU költségvetésének lehetséges új saját forrásairól az egyik legrészletesebb elemzést Cattoir, 2004 adta. Richter, 2008 néhány mérsékeltebb forgatókönyv mellett átfogó radikális reformot javasolt az EU költségvetésének jelenlegi rendszerében annak érdekében, hogy megszabadulhasson a “juste retour”-tól. Nemrégiben (Monti et al., 2016) tárgyalták a közös költségvetés bevételi és kiadási oldalának fő jellemzőit, kitérve a potenciális új forrásokra.



az Európai Bizottságnak a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatának közzétételét, és a kezdetektől fogva nagymértékben befolyásolta a keretről szóló vitát.⁵

A nettó pozíciókra való összpontosítás a közös költségvetéssel kapcsolatos kivételek számának gyors növekedéséhez vezetett. A bevételi oldalon ezek a kivételek viszonylag (de csak viszonylag!) rendszerszerűek: a nettóbefizető tagországok különböző csoportjai kedvezményt kaptak valamilyen típusú befizetéseikből; egy adott időszak alatt a kedvezmények mechanizmusa hasonló volt az érintett tagországok esetében. A kiadási oldalon azonban az utóbbi évtizedekben számos ad hoc döntés, elosztás tanúi lehettünk, s ezek a döntések aláásták az uniós költségvetés kiadásainak kezdeti, a közös politikákon alapuló logikáját. Az ilyen (rendszerint kivételnek tekintendő) döntések lassan szinte a következő pénzügyi kerettervről folytatott tárgyalások utolsó óráiban elért kompromisszumok „kötelező” elemévé váltak, sok esetben rendszerszerű (vagy akár bármilyen) indoklás nélkül.

Fiskális föderalizmus és az EU-költségvetés

Az EU – amint azt már a bevezetésben is elmondtuk – egy egyedülálló integráció; és ennek következményei vannak működése minden területén. Politikai szinten az európai integrációs folyamat története a nemzetek feletti és a kormányközi megközelítés közötti hatalommegosztás fejlődésének tekinthető. Míg egyes időszakokban az egyik, máskor a másik irányzat erősödött, összességében azonban világosan látható, hogy az európai integráció a nemzetek feletti és a kormányközi erők, struktúrák és intézmények együttélésének eredménye.

Az egyik irányzat dominanciája szélsőséges esetben egy erősen szupranacionális konstrukcióhoz, egyfajta európai föderációhoz vezethetne,⁶ ami az integrációs folyamat egyes alapító atyáinak álmait és számos későbbi vezetőjének rémálmait váltaná valóra. A másik szélsőség az EU működésének minden vonatkozásában a kormányközi struktúrákhoz való visszatérést jelentené, eldobva mindazokat az eredményeket, amelyeket a tagországok az elmúlt több mint hat évtizedben közösen értek; természetesen erről a lehetőségről is megoszlanak a vélemények.

Amikor megpróbáljuk leképezni ezeket a szélsőségeket az uniós költségvetés problematikájára, érdekes eredményre jutunk. A föderalizmus lefordítása a közös költségvetés „nyelvére” az úgynevezett fiskális föderalizmus, egy olyan megközelítés, amelyben minden (nemzeti szint alatti, nemzeti és nemzetek feletti) szintnek megvannak a maga feladatai és funkciói mind a források, mind a kiadások tekintetében. Egy ilyen

⁵ A 2007–2013-as többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során a helyzet már évekkel korábban is romlott amiatt, hogy Gerhard Schröder és Jacques Chirac (az akkori német szövetségi kancellár, illetve francia köztársasági elnök) még 2002-ben megállapodást kötött a Közös Agrárpolitika keretében 2013-ig történő kifizetésekről. Noha a megállapodást sokan (nem alaptalanul) német–francia diktatúmként értékelték, azt a többi tagország elfogadta. Ez ahhoz a korábban soha nem látott helyzethez vezetett, hogy 2004–2005-ben a tárgyalások gyakorlatilag csak az EU költségvetési kiadásainak alig több mint feléről szóltak.

⁶ Természetesen az igazán extrém jövőkép ez irányban egy egységes európai állam lenne – ez azonban még egy föderációnál is kevésbé tűnik reális lehetőségnek.



rendszer gyakorlati működésében kulcsfontosságú a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazása.⁷

A fentieket összevetve a közös költségvetés jelenlegi gyakorlatával, nem nehéz megállapítani, hogy ez utóbbi még messzebb van a fiskális föderalizmustól, mint az EU egésze a föderációtól. Mindez annak ellenére van így, hogy a négy évtizeddel ezelőtt megjelent MacDougall jelentés (European Commission, 1977) egyértelműen meghatározta a költségvetés azon méretét és mechanizmusait, amelyek – a jelentés szerzői szerint – megfelelnek az integráció igényeinek. Az akkor kilenc tagországgal bíró integrációs alakulatra (amely távol áll a mai integráció létszámától és mélységétől) a jelentés egy „nagy közszektorbeli föderáció” esetében javasolt közös költségvetés főösszege (a világban létező fejlett államszövetségek központi költségvetéseivel hasonlóan) 20–25%-át teszi ki a tagországok teljes GNP-jének. A „kis közszektorbeli föderáció” esetében a javaslat a tagországok teljes GNP-jének 5–7%-át kitevő költségvetés volt (European Commission, 1977:20).

Ez a megállapítás meglepőnek tűnhet, de csak első pillantásra: a legtöbb ügy akkor fordul igazán komolyra, amikor dönteni kell finanszírozásáról. Ez korlátozza a közös költségvetés forrásait, méretét, valamint a kiadási oldalon elérhető változások sebességét és nagyságát is. Az uniós költségvetés „föderalizációjának” korlátozott volta egyértelműen jelen van a bevételi oldalon is: a valóban „közös”, a közös politikákhoz kapcsolódó források szerepe a finanszírozásban igen kicsi, és – legalábbis eddig – a tagországok képviselői minden, e helyzet megváltoztatására irányuló kísérletet lesöpörtek a tárgyalasztalról. A fiskális szuverenitás a szuverenitás egyik legérzékenyebb területének tekinthető (érdekes módon még inkább, mint a monetáris szuverenitás – ennek legszembetűnőbb példája Németország, amely hagyományosan az EU vezető gazdasági ereje és immár két évtizede az eurózóna motorja, ugyanakkor hagyományosan nem támogatja az EU adókivetési joggal történő felruházását).⁸

A mai „juste retour” megközelítés úgy tekinthető, mint a kormányközi struktúrák „lefordítása” az uniós költségvetés „nyelvére”. A vitákban a tagországok kormányainak érdekei dominálnak, így annak érdekében, hogy megoldást találjanak a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalásokon, a *status quo* alapú kompromisszumoknak *a priori* nagyobb esélyei vannak, mint a bátor reformelképzeléseknek. A rendszer tehetetlensége tehát nagyon magas; ahhoz hogy meglegyen a szükséges politikai akarat annak megváltoztatására, komoly kihívásokra és a kihívások kezelésének megfelelő módja tekintetében széles körű konszenzusra van szükség.

Az utóbbi években az EU és tagországai számos gazdasági, társadalmi és politikai természetű kihívással kellett hogy szembenézzenek – ebből a szempontból úgy tűnik, hogy a pillanat megfelelő lehet jelentős változtatások végrehajtására az EU

⁷ A fiskális föderalizmus elméletéről és annak az EU-ra való alkalmazhatóságának korlátairól lásd Alves-Afonso, 2008 és Begg, 2009.

⁸ Az Eriksson–Szemlér, 2008 által bemutatott és elemzett felmérés eredményei egyértelműen azt mutatják, hogy számos tagország elutasította azt a felvetést, hogy az EU kapjon adókivetési jogot. A közel-múltban Becker, 2016 megerősítette egy ilyen hozzáállás jelenlétét a „tagországok többségében” (Becker 2016:6). Mrak–Richter–Szemlér, 2015 megvizsgálták az Európai Unió adóterhelését az OECD 13 fokos skálája szerint, és nem meglepő, hogy azt írják, hogy „az EU adóztatási hatalma szempontjából a központi kormányzati szint szinte nem is létezik” (Mrak–Richter–Szemlér, 2015:6).



működésében, beleértve akár a közös költségvetés jelentős reformját is. Azonban, bár a kihívások jelen vannak, jelentősek a különbségek a tagországok képviselői között arra vonatkozóan, hogy hogyan képzelik el a szükséges lépéseket. Az Európai Bizottság ebben a helyzetben jelentette meg az EU jövőjével foglalkozó fehér könyvet (Európai Bizottság, 2017a), majd pedig az integráció egyes kulcsterületeivel foglalkozó vitaanyagait (ezek közül jelen témánkhoz közvetlenül kapcsolódik Európai Bizottság, 2017b és Európai Bizottság, 2017c).

Úton hová? – Lehetséges forgatókönyvek

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén jelentette meg fehér könyvét Európa jövőjéről (Európai Bizottság 2017a), amelyben öt forgatókönyvet mutat be az Európai Unió jövőbeli fejlődéséről. A dokumentum a bevándorlási válsággal és a Brexit perspektívájával szembenézni kénytelen EU lehetséges reakcióit listázza, az alábbi öt forgatókönyv szerint:

- „1. forgatókönyv: Megy minden tovább;
- 2. forgatókönyv: Csakis az Egységes Piac;
- 3. forgatókönyv: Aki többet akar, többet tesz;
- 4. forgatókönyv: Kevesebbet hatékonyabban;
- 5. forgatókönyv: Sokkal többet együtt” (Európai Bizottság, 2017a:5).

Az Európai Bizottság 2017. június 28-án publikálta az EU finanszírozásának jövőjéről – azaz a közös költségvetés jövőjéről – szóló vitaanyagot (Európai Bizottság, 2017c). Ez a dokumentum is öt forgatókönyvet vázolt fel, összhangban a 2017. márciusi fehér könyv forgatókönyveivel. A júniusi vitaanyagban bemutatott forgatókönyvek a következők:

- „Megy minden tovább: a 27 tagú Európai Unió folytatja reformprogramjának végrehajtását.
- Kevesebbet együtt: a 27 tagú Európai Unió valamennyi szakpolitikai területen kevesebbet tesz együtt.
- Néhányan többet tesznek: a 27 tagú Európai Unió lehetővé teszi tagállamok csoportjainak, hogy bizonyos területeken többet tegyenek.
- Gyökeres átalakulás: a 27 tagú Európai Unió bizonyos területeken többet tesz, más területeken viszont kevesebbet.
- Sokkal többet együtt: a 27 tagú Európai Unió úgy dönt, hogy valamennyi szakpolitikai területen többet tesz együtt.” (Európai Bizottság, 2017c:30)⁹

⁹ Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy e dokumentum közzététele előtt (de már a márciusi fehér könyv közzététele után) az Európai Bizottság kiadott egy vitaanyagot a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről (Európai Bizottság, 2017b). Mivel ez utóbbi anyagban is szó esik a közös költségvetésről (nevezetesen az eurózona költségvetésének lehetőségéről), így ez a dokumentum is fontos jelen témánk szempontjából; ezen aspektussal, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a júniusi vitaanyag 3. és 5. forgatókönyve is foglalkozik.



A vitaanyag a fenti öt forgatókönyvet az alábbi három szempontra összpontosítva mutatja be (Európai Bizottság, 2017c:30–35):

- a közös költségvetés általános trendjei és volumene (méret, tartalom, az EU-költségvetés felhasználása, kiegészítő források);
- a kiadási oldal fejleményei (a főbb kiadási fejezetek változásai, esetleges új prioritások megjelenése);
- a bevételi oldal alakulása (a saját források rendszerének folytonossága és/vagy változása, beleértve a kedvezményekkel kapcsolatos fejleményeket is).

Az 1. forgatókönyv (*Megy minden tovább*) olyan fejlődési pályát mutat be, amelyet jól ismerhetünk az EU költségvetésének utolsó két-három évtizedéből. A Delors-csomagok óta nem valósult meg átfogó reform, de a költségvetés mindig (legalábbis részben) igazodott az EU előtt álló kihívásokhoz. Ezen forgatókönyv szerint az alkalmazkodás a biztonsággal, a védelemmel, a migrációval és az EU külső akcióival kapcsolatos szakpolitikai prioritások, valamint korlátozott mértékben a versenyképesség tekintetében is megvalósulna. Tekintettel arra, hogy egy ilyen forgatókönyv középpontjában a *status quo* áll, az EU költségvetésének mérete továbbra is olyan korlátozott mértékű marad, mint amilyen jelenleg (hacsak nem válna még korlátozottabbá a Brexit következtében), a fenti területek súlyának növekedése a közös költségvetésben más, hagyományos területek – a gazdasági, társadalmi és területi kohézió és a mezőgazdaság – kárára történne. Megjegyzendő, hogy ez a tendencia már több mint egy évtizede jól láthatóan elkezdődött.

A bevételeket illetően a tervezett változtatások a kedvezmények eltűnését¹⁰ és új bevételi források bevezetését is magukban foglalják. Míg az első elem a Brexit logikai következményének tekinthető (amennyiben az Egyesült Királyság kilépésére valóban sor kerül), a második elem megvalósulásának feltételezése meglehetősen optimistának tűnik egy „Minden megy tovább” elnevezésű forgatókönyv részeként, mivel tudjuk, hogy hasonló kísérletek az utóbbi évtizedekben a saját források rendszerének reformjáról folytatott tárgyalások során már többször is meghiúsultak.

A 2. forgatókönyv (*Kevesebbet együtt*) egyértelműen pesszimista az integráció mélyülését illetően: az EU ebben a forgatókönyvben történő finanszírozása gyakorlatilag az Egységes Belső Piac működésének korlátozott mértékű pénzügyi támogatását jelentené. A versenyképességgel kapcsolatos kiadások növekedhetnek, de kevésbé, mint az 1. forgatókönyv megvalósulása esetén; az összes többi már létező tétel kisebb finanszírozást kapna, míg a biztonság, a védelem és a migráció (a jelenlegi reformötletek fontos lehetséges részei) egyáltalán nem kapnának támogatást. Egyértelműen egy olyan kép rajzolódik ki, hogy a jelenleginél több intézkedés (és azok finanszírozása) lehet a tagországok kezében, még akkor is, ha sürgős megoldást igénylő európai szintű kérdések

¹⁰ Fontos megjegyezni, hogy a kedvezmények eltűnése nem jelenti a saját forrásokhoz való hozzájárulással kapcsolatos valamennyi kivétel eltűnését. Mint láttuk, az Egyesült Királyságon kívül is vannak olyan tagországok, amelyek különböző típusú kedvezményeket élveznek a közös költségvetésbe történő befizetéseik során. A Brexit egyszerűsítheti a kedvezményekkel kapcsolatos jelenlegi helyzetet, de önmagában nem oldja meg a „juste retour” megközelítéssel kapcsolatos problémákat – e problémák továbbélése is természetesen része a „Minden megy tovább” forgatókönyvnek.



merülnek fel. A bevételi oldalon az egyetlen, e forgatókönyv esetén várható változás a kedvezmények eltűnése.

A 3. forgatókönyv (*Néhányan többet tesznek*) egy többsebességes integráció képét és az ahhoz igazodó közös költségvetést mutatja be. Az e megközelítés által biztosított rugalmasságnak köszönhetően lehetőség van kiegészítő költségvetések kialakítására, amelyek az integráció olyan területeire vonatkoznak, ahol a tagállamok egy része úgy döntött, hogy „többet tesz” (lehetővé téve természetesen a későbbi csatlakozás lehetőségét mások számára, akik majdan hajlandóak és képesek is lesznek a csatlakozásra). Ez azt is jelenti, hogy a költségvetés(ek) (össz)mérete valamivel nagyobb lehet, mint ma. A versenyképesség, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a mezőgazdaság tekintetében a fejlődés hasonló az 1. forgatókönyvnél leírtakhoz (a versenyképesség bizonyos fokú kivételével), viszont a biztonságra, a védelemre, a migráció kezelésére, valamint a külső akciókra szánt összegek magasabbak lehetnek, köszönhetően a tagországok (vagy egy részük) nagyobb szerepvállalásának e területeken.

E forgatókönyv nagy újdonsága az euróövezet tagországi makrogazdasági stabilitásiójának finanszírozása, más szavakkal az euróövezet költségvetésének létrehozása. Ez nagyon fontos eredmény lenne, mivel (hosszú-hosszú késéssel) végre követné az elmúlt két évtized gazdasági integrációjában bekövetkezett eseményeket. Ez a fejlemény más pótlólagos költségvetések kialakításához is segítséget nyújthat, olyan területeken, ahol a mélyebb vagy gyorsabb integráció körét a jövőben alakítják majd ki.

Ami a bevételeket illeti, a kedvezmények eltűnése és a kiegészítő költségvetéseknek a részt vevő tagországok általi (közelebről nem tisztázott) finanszírozása jelentik az e forgatókönyvben előirányzott legfontosabb változásokat.

A 4. forgatókönyv (*Gyökeres átalakulás*) azon az általános feltevésen alapul, hogy az uniós finanszírozás a magas uniós hozzáadott értékkel rendelkező területekre koncentrálódik. Ez – a jelentés által megfogalmazott kilátások szerint – egy, a jelenleginél kisebb közös költségvetést eredményezne. Ebben a forgatókönyvben a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a mezőgazdaság is „vesztések”, ugyanakkor a versenyképességnek súlya nagyobb lehet, mint ma (ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az e célra fordítandó összeg abszolút mértékben is emelkedne). A biztonság, a védelem, a migráció és a külső akciók a jelenleginél „jelentősen nagyobb arányban” részesülnének az EU költségvetési kiadásaiból e forgatókönyv szerint; a kérdés itt is az, hogy összességében milyen változást eredményez a költségvetés méretének várható csökkenése és e tételek összes kiadáson belüli súlyának várható növekedése.

A bevételek tekintetében ez a forgatókönyv nagyban hasonlít az elsőre, megtoldva azt a rendszer további egyszerűsítésének lehetőségével. Mint ebben a helyzetben radikális újratervezésről beszélünk, új saját források bevezetésének lehetősége is felmerül.

Az 5. forgatókönyv (*Sokkal többet együtt*) a jelentésnek az integráció elmélyítése szempontjából legoptimistább forgatókönyve. Ez az a terv, amely az Európai Uniót egy sokkal mélyebb integráció felé vinné – egy olyan útra, amely hosszú távon folytatódva egy föderális szerkezethez is elvezethet.

Egy ilyen forgatókönyv finanszírozása sokkal több forrást igényelne, mint a jelenlegi uniós költségvetés, mivel a cél egyértelműen meg van határozva: „a 27 tagú Európai Unió úgy dönt, hogy valamennyi szakpolitikai területen többet tesz együtt”. Ez azt jelenti, hogy abszolút értelemben nincs „vesztes” tétel a kiadási oldalon. A gazdasági,



társadalmi és területi kohézió nagyobb összegeket kaphat, mint ma, míg a versenyképesség esetében a megnövekedett költségvetésen belüli arány is növekedhet. A biztonság, a védelem, a migráció kezelése, mint új prioritások, a külső akciókkal együtt „jelentősen nagyobb arányban” részesülhetnek a megnövekedett közös költségvetési kiadásokból.

Az 5. forгатatókönyv természetesen tartalmazza a 3-nál már megismert makrogazdasági stabilizációs funkciót is; ezen túlmenően ennek az esetben egy úgynevezett Európai Monetáris Alap létrehozását is előjelzi a vitaanyag.

A bevételekkel kapcsolatban nem meglepő, hogy ez a forгатatókönyv az, amely a legnagyobb változásokat tartalmazza: nemcsak új saját források létrehozását és az uniós költségvetés finanszírozásában való részvételüket, hanem annak a kilátását is, hogy ezek képesek lesznek a közös költségvetés jelentős részét finanszírozni.

A forгатatókönyvek nagyon különböző lehetséges fejlődési módokat vázolnak fel mind az európai integrációs folyamat alakulására, mind pedig annak finanszírozására vonatkozóan. Ahogy azt láttuk, ma, amikor a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei nagymértékben függenek azon kompromisszumoktól, amelyek az összes (vagy a legtöbb) tagország rövid távú törekvéseinek kielégítése érdekében a nettó pozíciókra összpontosító megközelítésből származnak, nagyon messze vagyunk egy, a közös politikákon alapuló koherens rendszertől, a különböző szintű döntések és felelősségi szintek szubsidiaritáson alapuló kombinációjától, valamint egy koherens és egyértelmű finanszírozási rendszertől. Az Európai Bizottság által összeállított forгатatókönyvek között vannak olyanok, amelyek e tekintetben többet ígérnek; a tagországokon múlik, hogy készen állnak-e arra, hogy előrelépjenek, vagy legalábbis elegendő rugalmasságot nyújtsanak annak érdekében, hogy biztosítsák a további együttműködést azok számára, akik hajlandók és képesek előrelépni, sikeres együttműködésük esetén pedig akár vonzóvá is tehetik az adott területen az integráció elmélyítését további tagországok számára is.

Mindez azoktól a politikai döntésektől függ, amelyeket a nemzeti és az uniós vezetők a belső és külső gazdasági, társadalmi és biztonsági feszültségekkel és nyomással terhes környezetben kell, hogy meghozzanak. Ez bizonyos esetekben nehezítheti a feladatokat, azonban pontosan ilyen helyzetekben lehetnek a komoly reformoknak az átlagosnál nagyobb esélyei („normális” időkben ezeket jó eséllyel felvizeznék, vagy egyszerűen lesöpörnék őket az asztalról). A 2017 márciusában megjelent fehér könyvvel és a későbbi tematikus vitaanyagokkal az Európai Bizottság nagyon fontos lépéseket tett: mostantól senki nem tagadhatja, hogy a kezdeményezést kommunikálták, forгатatókönyveket fogalmaztak meg, amelyeket folyamatosan finomítanak és vitára bocsátanak. Most a nemzeti és az uniós vezetőkön a sor: a következő lépések megtétele az ő feladatuk és felelősségük.

Záró megjegyzések

Az európai integrációs folyamat – története során nem először – válaszóthoz érkezett. Hasonlóan az integráció korábbi válságaihoz, a kihívásokra adott rendszerszerű reakciók jelentős késéssel jelentkeznek, de ahogy azt a 2017-ben kiadott fehér könyv és a vitaanyagok is mutatják, immár jelen vannak.



Természetesen egyelőre még nem beszélhetünk sem a problémák egyértelmű megoldásáról, sem az uniós költségvetés jövőjére vonatkozó világos iránymutatásokról. Amit azonban már láthatunk, az az európai integrációs folyamat általában és különböző területeken (az egyik a közös költségvetés) strukturált átgondolása, az integrációs folyamat lehetséges fejlődési útjainak és az egyes részterületekre/részfeladatokra – közöttük a közös költségvetésre – vonatkozó opcióknak a koherens bemutatása. A bemutatás módjából adódóan a forgatókönyvek közötti különbségek jól láthatók, ami megadja az esélyt arra is, hogy a döntéshozók mellett a polgárok is megalapozottan fogalmazhassák meg véleményüket velük kapcsolatban.

Mindez szükséges – és üdvözlendő – fejlemény, amely azonban önmagában nem elegendő az EU költségvetése körül zajló viták természetének megváltoztatásához. Meg kell látnunk, hogy a forgatókönyvek közül melyik – vagy akár különböző forgatókönyvek elemeinek valamilyen kombinációja – lesz a tagországok választása, és mi lesz ennek a választásnak a következménye az uniós költségvetés számára.

Amint láttuk, vannak olyan forgatókönyvek, amelyek megvalósítása potenciálisan nagyobb közös költségvetést és/vagy az EU politikáival való szorosabb kapcsolatot igényel. Más szavakkal: vannak olyan lehetőségek, amelyek az EU-t közelebb hoznák a fiskális föderalizmushoz. Nem szabad azonban eltúlozni az ilyen lehetőségek esélyeit, különösen nem az egész EU-ra vonatkozóan; a föderalizálódáshoz szükséges lépések könnyen felkelthetik a tagországok szuverenitással kapcsolatos aggályait.

Nagyobb esély lehet arra, hogy a fiskális föderalizmushoz közelebb kerüljenek a tagországok egy kisebb körében, amennyiben a többsebességes integráció (*Aki többet akar, többet tesz*) válik a megvalósítandó forgatókönyvvé. Ebben az esetben azonban nem beszélhetünk majd az EU-költségvetésről abban az értelemben, ahogy ma tesszük, hanem inkább a tagországok különböző köreinek különböző területeken különböző mélységű együttműködésére vonatkozó költségvetéseinek együttesét láthatjuk majd. Tekintettel a tagországok közötti, számos területen igen nagy különbségekre, egy ilyen, rugalmas megoldás reális kitorési pontot jelenthet az immár több évtizede stratégiai válaszok híján folyó vitákból. A valódi áttöréshez a rugalmasság lehetővé tétele mellett azonban szükséges lenne a közös költségvetés méretének (vagy a közös költségvetések összesített méretének) érezhető növekedése is; a Brexit perspektívája e szempontból egyszerre jelent lehetőséget (a jelen írás 2. pontjában bemutatott problémakör alapproblémájának kihullása, a „tisztá lappal” történő újratervezés lehetősége révén) és kihívást (az egyik nagy nettó befizető ország kiesése miatt). Kiemelten fontos az is, hogy a rugalmasság gyakorlati megvalósulásaként potenciálisan létrejövő körök (és a hozzájuk tartozó költségvetések) nyitva álljanak az azokhoz később csatlakozni kívánó (és arra képes) tagországok előtt.

A kiválasztásra kerülő fejlődési út meghatározó lesz az európai integrációs folyamat jövője szempontjából – a jelen helyzetben kiemelten fontos, hogy ne a stratégiai döntéseket továbbra is elodázzó, hanem azokat felvállaló megoldás szülessen. Mindegyik lehetőségnek van bizonyos üzenete az integrációs folyamat egészére nézve – némelyikük optimistább, mások kevésbé. Nagyon fontos, hogy az opciókat a tagországok stratégiai szempontból mérlegeljék; minden tagállamnak mélyebb érdeke fűződik ahhoz a fejlődési úthoz, amely a legjobb pozíciót biztosítja (vagy legalábbis ígéri) számára az integráció minden aspektusában összesen jelentkező nyereségek és terhek alapján.



Mindenképpen tekintettel kell lenni a tagországok pozícióinak és érdekeinek különbségeire, s ez a rugalmas megoldások rendszerszintűvé válása felé mutathat. Az ezen megfontolások mentén kirakandó puzzle-nak a közös költségvetés jól látható, kézzelfogható, de a teljes téthez képest nem kiemelten fontos eleme. E tény felismerése, valamint az európai értékek és az európai hozzáadott érték fontosságának elismerése lehetnek azok a tényezők, amelyek valóban előrevihetik az európai integráció és annak költségvetése körüli vitákat.

Felhasznált irodalom

- ALVES, Rui Henrique – AFONSO, Oscar (2008): Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We? In FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe eds.: *Fiscal Policy in the EU*. Palgrave Macmillan. 6–24.
- BECKER, Peter (2016): *The EU Budget's Mid-term Review. With Its Promising Reform Proposals, the Commission Lays the Groundwork for the Next, Post-2020 Budget*. Berlin, SWP Comments 48, German Institute for International and Security Affairs.
- BEGG, Iain (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. SIEPS Report No. 1., Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- CATTOIR, Philippe (2004): *Tax-based EU own Resources: An Assessment*. European Commission. Brussels, Directorate-General Taxation and Customs Union, Taxation Papers, Working Paper No.1.
- D'ALFONSO, Alessandro (2016): *The UK 'rebate' on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanisms*. Brussels, European Parliament.
- ERIKSSON, Jonas – SZEMPLÉR Tamás (2008): *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*. SIEPS Report No. 2., Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- European Commission (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Volume I: General Report*. Brussels.
- European Commission (2014): *European Union Public Finance*. 5th Edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel.
- Európai Bizottság (2017b): *Vitaanyag a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről*. Brüsszel.
- Európai Bizottság (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel.
- MONTI, Mario et al. (2016): *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brussels, December 2016, European Commission.
- MRAK, Mojmir – RICHTER, Sandor – SZEMPLÉR Tamás (2015): *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States*, wiiw Research Report No. 400. Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw).
- RICHTER, Sandor (2008): *Facing the Monster 'Juste Retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform*, wiiw Research Report No. 348. Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw).



Hettyey András

Ki az úr a házban? – A német külpolitikai döntéshozatal struktúrája

Who's the Boss around the House? – The Decision-making Structure of German Foreign Policy

Jelen tanulmány célja feltörni a német külpolitikai döntéshozatal fekete dobozát, és bemutatni azokat a szereplőket, akiknek döntő befolyásuk van a külpolitika irányításában. Hipotézisünk szerint a német döntéshozatal korántsem szűkül a kormányra. Noha egyértelműen a végrehajtó hatalom a legfontosabb szereplő, a törvényhozásnak szintén jelentős szerepe van, akárcsak más állami és nem-állami aktoroknak. A döntéshozatal elemzésénél Robert Putnam kétszintű politikaelméletére támaszkodunk, hogy azonosítsuk azokat a szereplőket, akik a formális és informális ratifikáció mechanizmusán keresztül Berlin mozgásterét szűkítik (vagy tágítják). Az utóbbi években a német külpolitikai döntéshozatal fragmentációja és parlamentarizálódása figyelhető meg, ami külső szereplők – így Magyarország számára is – azt jelenti, hogy sokszereplőssé és összetettebbé vált a német külpolitika.

Kulcsszavak: Németország, külpolitika, döntéshozatal, Európai Unió, polity

Our paper aims at opening the black box of German foreign policy decision-making in order to identify the key players in the decision-making process. Our assumption is that the decision-making is in no way confined to the executive. Although the government is clearly the most important player, the legislative and other state and non-state actors have significant roles as well. Building upon Robert Putnam's two-level game-approach, we analyze the actors who, through formal and informal ratification,

Hettyey András adjunktus, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. E-mail: hettyey.andras@uni-nke.hu
A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem felkérésére készült.

influence the maneuvering space of German foreign policy. Our conclusion is that in recent years we see a fragmentation and parliamentarization of German foreign policy decision-making, which make for an increasingly complex process.

Keywords: Germany, foreign policy, decision-making, European Union, polity

Bevezetés és problémafelvetés

Robert Putnam kétszintű politikaelmélete a legismertebb feloldása annak a dilemmának, hogy milyen módon lehet összekötni a láthatólag két külön dimenzióban mozgó kül- és belpolitikát (Putnam, 1988:427–430). A kül- és belpolitika között fennálló hagyományos szakadékot Putnam klasszikus 1988-as tanulmánya oly módon hidalja át, hogy a külpolitika esetében a kormányok kétszintű játékról beszél. A külpolitika mint kétszintű játék esetében a kormánynak egyszerre két „asztalon”, két „pályán” kell játszania és nem engedheti meg magának, hogy csak az egyik színtérre koncentráljon. Az egyik a nemzetközi szint, a másik a hazai, belpolitikai terület. „A belpolitika szintjén a hatalmukat erősíteni kívánó politikusok arra törekszenek, hogy a belpolitikai csoportok között támogatói koalíciókat építsenek fel. Nemzetközi szinten ugyanezek a szereplők úgy igyekeznek tárgyalni, hogy eleget tegyenek választóik igényeinek és ezzel belpolitikai pozíciójukat is erősíteni tudják.” (Kiss, 2009:69)

A kül- és a belpolitika asztala között a kapocs a ratifikáció intézménye: a nemzetközi szinten megkötött szerződést ugyanis otthon is el kell fogadtatni a parlamenttel (formális ratifikáció) vagy a közvéleménnyel (informális ratifikáció). „A tárgyaló felek, figyelembe véve a belpolitikai viszonyokat és az esetleges külföldi nyomást, kialakítják a szerződéssel szembeni elvárásaikat. Putnam ennek modellezésére vezette be a nyerési halmaz (win-set) fogalmát: ez lényegében azoknak a feltételeknek, érdekeknek az összessége, amelyeket a kormány/delegáció a tárgyalások során képvisel, és el tud fogadtatni a törvényhozással.” (Szabó, 2014:80) A két szint Putnam elmélete szerint hatással lesz egymásra: ha kicsi a kormány belpolitikai mozgásteré, a nemzetközi szinten merev és kompromisszumokra kevésbé hajlandó tárgyalási stratégiát fog követni. Ugyanakkor éppen a kis belpolitikai mozgástérre való hiteles hivatkozás az, ami a nemzetközi szinten a partnereket engedményekre kényszerítheti, hiszen látják (vagy látni vélik), hogy a másik kormánynak otthon mennyire meg van kötve a keze (Putnam, 1988:440).

Jelen tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy mely aktorok vesznek részt a német külpolitika kialakításában vagy Putnam szavaival élve: mely szereplők azok, akik a formális és informális ratifikáción keresztül a német nyerési halmazt behatárolják. A vizsgálódásunk tárgya tehát a politikatudományban bevett polity (forma) – policy (tartalom) – politics (folyamat) hármából az első szint, vagyis a polity. A polity alatt a politikai struktúrát, az alkotmányos rendet és a politikai döntések végrehajtását értjük.¹

¹ Egy lehetséges definíciója a polity-fogalomnak: „Polity bezeichnet das Normengefüge, welches die politischen Strukturen und die sich hieraus ergebende Ordnung bestimmt. Konkret müsste man in Deutschland dazu zählen: das Grundgesetz und die in ihm verankerten Institutionen (z.B. Bundestag, Bundesregierung, Bundesverfassungsgericht) und Verfahren (z. B. die Vorschriften, die bei der Gesetzgebung zu beachten sind).” (Hofmann–Dose–Wolf 2015:18).



A végrehajtó hatalom: a kormányzati munka négy elve

A német alkotmány értelmében a külföldi államokkal történő kapcsolatok ápolása elsősorban a szövetségi szint feladata.² Arról ugyanakkor sokáig megoszlott az alkotmányjogászok véleménye, hogy a külpolitika terén a törvényhozó, vagy a végrehajtó hatalomé-e a döntő szó: az egyik álláspont úgy tartotta, hogy a végrehajtó hatalomé a primátus, míg a másik megközelítés szerint az alkotmányt úgy kell értelmezni, hogy a kormánynak és a törvényhozásnak együtt kell irányítani a külpolitikát (Wolfrum, 2007:159). Mára összességében az a gyakorlat kristályosodott ki, hogy a német külpolitika irányítása alapvetően a szövetségi kormány (Bundesregierung) kezében van (Oppermann–Höse, 2007:159). Már a szövetségi alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 1984-es ítélete is kimondta, hogy tartósan csak a kormánynak vannak olyan személyi, tárgyi és szervezeti lehetőségei, amelyek képessé teszik arra, hogy a változó külső helyzetre gyorsan és szakszerűen reagáljon. A kormányon belül a szövetségi kancellárnak (*Bundeskanzler*) vannak kiemelt előjogai (*kancellár-elv*). Személyi téren a kancellár állítja össze a kormányt és javasolja a szövetségi minisztereket (*Bundesminister*) a szövetségi elnöknek (*Bundespräsident*) kinevezésre.³ Az alaptörvény 65. cikkelye értelmében a kancellár szabja meg a (kül- és egyéb) politika alapvető irányait is. Ez az úgynevezett irányadó kompetencia (*Richtlinienkompetenz*) az egész kormány számára mértékadó, de csak a tág kereteket és az elérendő célokat jelöli ki. Ezeken belül a miniszterek saját felelősségükre formálják a konkrét (kül-)politikát és döntenek személyi kérdésekben (*resort-elv*). A resort-elv mellett a *kabinet-elv* is korlátozza a kancellár irányadó kompetenciáját. A kabinet a kancellárból és a miniszterekből áll és formailag komoly jogosítványokkal rendelkezik, hiszen minden bel- és külpolitikai döntésnél szükséges a hozzájárulása. *De facto* azonban a kabinet nem lett a német külpolitika alakításának jelentős szereplője: általában csak szentesíti azokat a döntéseket, amelyeket más testületek már meghoztak.

Ezek a testületek lehetnek tárcák közötti formális vagy informális munkacsoportok, bizottságok, amelyeket rendszerint a külügyminisztérium (*Auswärtiges Amt*) koordinál (Hellmann et al., 2014:51). Ezekben a bizottságokban azok a miniszterek és tanácsadók foglalnak helyet, akik érintettek és érdekeltek a napirenden lévő kérdésben. A legrégebbi létező formális kabinetbizottság a szövetségi biztonsági tanács (*Bundessicherheitsrat – BSR*). Mint a többi kabinetbizottságnak, a szövetségi biztonsági tanácsnak sincs *de iure* döntési jogosultsága, de döntései a gyakorlatban mégis kötelezőek. A BSR-ben a kancellár mellett a külügyminiszter, a védelmi miniszter, a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a pénzügyminiszter, a gazdasági miniszter, a nemzetközi fejlesztési miniszter és a kancelláriaminiszter foglal helyet. Elviekben a tanács a kül- és biztonságpolitika minden olyan kérdésével foglalkozhat, amelyekre a kancellár utasítást ad, de mára az a szokásjog alakult ki, hogy a BSR kizárólag fegyverexport-engedéllyel foglalkozik (Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst,

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 32. cikkely.

³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 64. cikkely.



2008:2).⁴ A tanács jelentőségvesztése összességében tükrözi a kabinetbizottságok, sőt a teljes kabinet korlátozott befolyását a külpolitikai döntéshozatalra. Ennek következtében megállapítható, hogy a kabinetelv a német kormányzati munkát irányító alapelvek közül a leggyengébb.

A német külpolitikai döntéshozatal legmagasabb szintű testülete egy szűkebb összetételű informális kör, mint a BSR. Ez az informális kör, amelyet szoktak „biztonsági kabinet”-nek is nevezni, a kancellárból, a külügyminiszterből, a védelmi miniszterből, a kancelláriaminiszterből és a belügyminiszterből áll. Ebben a gyakran válságok esetén összeülő testületben a belügyminiszter jelenlétét a transznacionális terrorizmus erősödése indokolja. A 2009–2013 közötti kormány egy Afganisztánnal foglalkozó kabinetbizottságot is létrehozott, amelyben a fentiek mellett a nemzetközi fejlesztési miniszter is helyet foglal. Ez a rövid felsorolás is mutatja, hogy a külpolitikával foglalkozó „klasszikus” minisztériumok (külügy, védelmi, kancellária) mellett egyre nő a külpolitikai döntéshozatalban érintett minisztériumok száma. Ennek az oka – a globalizációs és transznacionalizációs folyamatok mellett – az uniós integráció mélyülése is. Egyesek szerint ez a fragmentáció a külügyminisztérium befolyáscsökkenéséhez vezetett, hiszen ma már gyakorlatilag minden szakminisztérium a saját maga által irányított ágazat külügyminisztériuma (Oppermann–Höse, 2011:52). Ebben a helyzetben a külügy egyre inkább egy koordinációs tárca lett, amely a külpolitika vezetése helyett/mellett mára már egyre gyakrabban háttérbe szorul. Ezt mutatja, hogy a német külképviseltek személyzetének negyedét már nem a külügy munkatársai, hanem más szaktárcák dolgozói adják. A külügy ma már elsősorban a biztonságpolitika, az ENSZ, a leszerelés, a fegyverzetkorlátozás, a nemzetközi jog és az emberi jogi politika kérdéseiben tölt be vezető szerepet, de ezekbe a kérdésekbe is beleszólhat a védelmi minisztérium vagy a nemzetközi fejlesztési minisztérium. Ezzel a folyamattal párhuzamosan az 1990-es évek óta megnőtt a kancelláriaminisztérium szerepe, különösen az Európa-politikában (Oppermann–Höse, 2011:54).

A kormányzati munka negyedik meghatározó elve a *koalíció-elv*. Németország eddigi összes kormánya két, vagy több párt koalíciója volt, ami szükségessé tette a szövetségi külpolitika kormánypárti visszacsatolását. A kisebb koalíciós pártoknak – ez rendszerint a liberális FDP volt – általában komoly befolyása van a német külpolitikára, mivel egyrészt a nagy kormánypártok rá voltak utalva az FDP képviselőinek szavazataira, akiknek komoly zsarolási potenciáljuk volt. A liberálisok mind a két nagy párttal képesek voltak koalíciót kötni, ezért rendszerint hihetően tudtak azzal fenyegetni, hogy elhagyják az éppen kormányzó koalíciót a másik nagy párt kedvéért. Másrészt koalíciós megfontolások miatt a külügyminiszteri posztot rendszerint a kisebb koalíciós párt szokta kapni, aminek így komoly – de a többi kormányzati elv miatt nem korlátlan – befolyása van a német külpolitikára.

⁴ 1992-ben éppen a BSR-en akadt fent az egykori NDK-hadsereg eszközeinek Magyarországra szállításának az ügye. A tanács akkor nem engedélyezte, hogy Bonn támadó fegyvereket is szállítson Magyarországra. Így a korábban kilátásba helyezettett harckocsik, tábori ágyúk, páncéltörő és légvédelmi eszközök átadására nem kerülhetett sor, csupán tartalék alkatrészek, rádiólokátorok, híradó berendezések és L-39 „Albatros” kiképző repülőgépek érkeztek.



A szövetségi elnök

Formai szempontból a szövetségi elnök a legfontosabb szereplője a német külpolitikának. Ő képviseli az országot nemzetközi jogi értelemben, ő köt szerződéseket más országokkal és ő nevezi ki és fogadja a nagyköveteket.⁵ Mindez azonban csak szigorúan formai, ceremoniális kompetencia, a szövetségi elnökök nem szokták a kormány külpolitikai primátusát megkérdőjelezni (Hellmann et al., 2014:53–54). Szintén csak formai joga az elnöknek, hogy a létrejött törvényeket alá kell írnia.⁶ Erősen vitatott az alkotmányjogászok között is, hogy levezethető-e vétőhatalom ebből az alkotmányos rendelkezésből: mindenestre alig akad példa arra, hogy az elnök megtagadta volna törvények aláírását (Mráz, 2015:179). Ugyanakkor mint a Német Szövetségi Köztársaság hivatalos külső képviselője és megszemélyesítője, az elnöknek államfők, miniszterelnökök fogadásakor vagy saját külföldi látogatásainak lehetősége nyílik beszédeken, ünnepségeken keresztül a (kül-)politikai közbeszéd tematizálására (*agenda-settingre*). Egy sokat idézett megfogalmazás szerint az elnöknek „kevés a hatalma, de lehetősége van arra, hogy autoritásával kiegyenlítse azt, ami a hatalom terén hiányzik” (Jochum, 2007:169).⁷ Johannes Rau elnök például izraeli látogatásán német nyelven kért bocsánatot a knesszetben a holokausztért. Ez a gesztus a német–izraeli kapcsolatok egészére is kedvező hatással volt (Hellmann et al., 2014:54). Jochum szerint összességében a kialakult szokásjog alapján az elnökök szerepe nem az, hogy hozzájáruljanak konkrét külpolitikai döntések meghozatalához, hanem hogy Németország külpolitikai alapértékeit képviseljék a nemzetközi rendszerben (Jochum, 2007:173).

A törvényhozó hatalom

A tartományokat tömörítő szövetségi tanácsból (*Bundesrat*) és a szövetségi gyűlésből (*Bundestag*) álló német törvényhozásnak alapvetően alárendelt szerepe van a külpolitikai döntéshozatalban. A költségvetés megszavazásán keresztül a parlamentnek közvetett befolyása van a külpolitikára, hiszen hatalma van támogatást adni vagy forrásokat elvonni, például a külügyminisztériumtól. Fontos kontrollfunkciója van a Bundestag képviselőinek, hiszen – hasonlóan a magyar „szóbeli kérdések” eszközhöz – a honatyák kérdéseket intézhetnek a kormányhoz, amely így meg kényszerül magyarázni a külpolitikáját. Formájuktól függően a kérdések feltételéhez elegendő egy képviselő is („kis kérdés”), vagy a képviselők egyötöde („nagy kérdés”). A képviselők egynegyede szükséges ahhoz, hogy parlamenti vizsgálóbizottságot hozzanak létre.

Ezeknél a közvetett lehetőségeknél jelentősebb az a három terület, ahol a parlamentnek a formális hozzájárulása szükséges, amin keresztül közvetlen befolyása van a német külpolitikára. Az első ilyen bizonyos nemzetközi szerződések ratifikációja. Ide azok a kiemelt jelentőségű szerződések tartoznak, amelyek Németország magas szintű

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 59. cikkely.

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 82. cikkely.

⁷ „...nur über wenig potestas verfügt, der aber immerhin die Aussicht hat, durch persönliche auctoritas in etwa auszugleichen, was ihm an potestas fehlt.”



politikai kapcsolatait érintik, vagy amelyeknek teljesítése egy új törvény elfogadásához van kötve.⁸ Erre példa a NATO-szerződés vagy az 1970-es években a keleti szomszédokkal kötött alapszerződések. Mivel nem vezethető le belőlük nemzetközi jogi kötelezettség, olyan fontos dokumentumok, mint a helsinki záróokmány, vagy a NATO stratégiai koncepciója nem tartoznak azok közé, amelyeket a parlamentnek ratifikálnia kellett volna (Oppermann–Höse, 2011:57). A szerződéseket a parlament csak elfogadhatja vagy elutasíthatja, de nem módosíthatja.

A második terület a Bundeswehr külföldi katonai szerepvállalásának a kérdése. A hidegháború végével felmerült a kérdés, hogy a kormány dönthet-e a német katonák külföldi bevetéséről, vagy a szövetségi parlament alsóháza, a Bundestag. Nyugat-Németországban 1990-ig politikai konszenzus volt, hogy az ország nem küld külföldre katonákat. Az alkotmány ezekben a kérdésekben nem foglalt egyértelműen állást, ezért a bizonytalanság – és az 1990 után gyorsan változó biztonságpolitikai környezet – szükségessé tette, hogy Németország egyszer s mindenkorra választ adjon rájuk. Az alkotmánybíróság 1994. július 12-én azt a döntést hozta, „hogy az alkotmány nem tiltja a német fegyveres erők külföldi bevetését multilaterális kontextusban (de a Bundeswehr támadó célú használata tilos). Mivel Németország tagja kollektív biztonsági szervezeteknek – ENSZ, NATO –, ezért a tagságból fakadó kötelezettségeket is vállalnia lehet és kell – döntöttek a bírák. A külföldi bevetéseket ugyanakkor minden esetben és egyenként, egyszerű többséggel a Bundestagnak kell jóváhagynia. A bíróság tehát döntésében azt az elvet juttatja kifejezésre, hogy a Bundeswehr a »parlament hadserege« (Parlamentsarmee). Az alkotmánybíróság döntését követően az akkori parlamenti pártok között konszenzus alakult ki arról, hogy Németország katonákat küldhet ENSZ-, továbbá az ENSZ Biztonsági Tanácsa által felhatalmazott NATO-, NYEU- és EU-műveletekbe. A döntés értelmében a parlamentnek törvényt kellett alkotnia, s abban a jóváhagyás részleteit tisztáznia” (Hettyey, 2014:72–73). Ezt a törvényt (Parlamentsbeteiligungsgesetz) végül 2005 márciusában fogadta el a Bundestag. Ez alapján a kormánynak minden tervezett külföldi akció előtt részletes javaslatot kellett beterveznie a parlament elé a bevetéshez szükséges katonák számáról, azok képességeiről, a bevetés hosszáról és a várható költségekről – de csak abban az esetben, ha a művelet során a német katonák „fegyveres vállalkozásokban” fognak részt venni. A parlamentnek ugyanakkor nincsen saját kezdeményezési joga: csak elfogadhatja vagy elutasíthatja a kormány javaslatát. Európai összehasonlításban a német Bundestag az egyik legbefolyásosabb parlament biztonságpolitikai kérdésekben (Oppermann–Höse, 2011:58).

A ratifikáció és a külföldi katonai bevetések mellett az Európa-politika a harmadik olyan terület, ahol a parlamentnek közvetlen befolyása van a német külpolitikára. Míg a külföldi katonai bevetések esetében kizárólag a Bundestag dönthet, az Európa-politika terén a Bundesrat, vagyis a tartományokat tömörítő felsőház is rendelkezik jogosítványokkal. Az Európa-politikában a maastrichti szerződés óta van a parlamentnek komoly befolyása. A maastrichti szerződés által szükségessé tett 1992-es alkotmánymódosítás ugyan lehetővé teszi, hogy a szövetségi szint – a Bundestag és a Bundesrat jóváhagyásával – felségjogokat ruházzon át az unióra, feltéve hogy ha az nem érinti a német alkotmány megváltoztathatatlan részeit, de egyszersmind azt is rögzíti, hogy

⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017), 59. cikkely.



uniós kérdésekben a kormánynak minden esetben ki kell kérnie a két kamara állásfoglalását, mielőtt döntene (Mráz, 2015:47–48). A Bundesratnak beleszólási lehetősége van azokban a kérdésekben is, amelyek Németországon belül tartományi kompetenciák (ilyen az iskolai képzés, a kultúra és a média.) Ezen túlmenően a lisszaboni szerződés átvezetését szükségessé tevő 2008-as alkotmánymódosítás lehetővé teszi, hogy a Bundestag tagjainak egynegyede, a szubszidiaritás megsértésének vélelmével, az Európai Bírósághoz forduljon. Ezekben a lehetőségekben túlmenően a Bundestagnak és a Bundesratnak kétharmados többséggel kell minden olyan uniós szerződésmódosítást támogatnia, amely alkotmánymódosítást tesz szükségessé. Ezekkel a parlamentnek adott lehetőségekkel a törvényhozó összességében azt akarta kiküszöbölni, tovább csökkenjen a német parlament súlya az uniós intézményekkel szemben. Ebbe a trendbe illeszkedett az alkotmánybíróság 2008-as döntése, „amely a lisszaboni szerződés felülvizsgálatakor kimondta, hogy a Bundestag – szemben a szerződést kihirdető kísérőtörvény (Begleitgesetz) első megfogalmazásával – nem mondhat le azon jogáról, hogy jóváhagyásától függjenek az egyhangú döntéshozatal többségivel való helyettesítésének jövőbeli, új tárgykörei az Európai Tanácsban” (Mráz, 2015: 17–18).

Összességében a német parlamentnek az ismertetett jogosítványokkal együtt is csupán korlátozott, igaz, az utóbbi 25 évben egyre bővülő szerepe van a külpolitikai döntéshozatalban. Az alkotmánybíróság már ismertetett ítéletére utalunk vissza, amely szerint tartósan csak a kormánynak vannak olyan személyi, tárgyi és szervezeti lehetőségei, hogy a változó külső helyzetre gyorsan és szakszerűen reagáljon. Ebből következően a német külpolitikai döntéshozatali struktúra alapja az a felismerés, hogy a nemzetközi politikának mások a törvényszerűségei, mint a nemzeti politikának. Mivel a parlamentnek ez utóbbi irányítása az elsődleges feladata, ezért nehezebbé esik a külpolitikai gondolkodás: összességében a parlament csak másodhegedűs szerepet játszhat a sajátos és bonyolult szabályrendszer szerint működő nemzetközi politikában (Hellmann et al., 2014:56).

A német külpolitika társadalmi kontextusa – nem kormányzati szereplők befolyása a német külpolitikára

A német külpolitika természetesen nem légüres térben, hanem a német társadalomba ágyazva működik. A német külpolitikát alakítja a német társadalom sajátos elvárásrendszere, percepciója és világképe. Ezek a tényezők alakítják ki az elfogadható és nem elfogadható külpolitika magatartás kereteit, amelyen belül különböző társadalmi csoportok igyekeznek hatást gyakorolni a külpolitika döntéshozóira. Ezeket a társadalmi aktorokat Oppermann és Höse alapvetően két csoportra osztja. Az egyik a közvélemény és média, a másik pedig a társadalmi érdekcsoportok (Oppermann–Höse, 2011:60).



A közvélemény és a média

A közvélemény és a média szerepét nehéz különválasztani, hiszen a külpolitika bonyolult összefüggéseiről az állampolgárok nagyon nehezen tudnak közvetlenül, „első kézből” értesülni, így az átlag állampolgár a külpolitika terén különösen rá van utalva a média közvetítő és értelmező funkciójára. Általános megközelítésben három tényező szabja meg, hogy a közvélemény mekkora befolyást tud gyakorolni egy adott külpolitikai kérdésre. Az első az úgy *szalienciája* (vagy szembeötlő jellege), vagyis hogy mennyire tűnik jelentősnek, fontosnak a közvélemény számára. A felmérések és a szakirodalom ellentmondásos képet rajzolnak arról, hogy a külpolitika kérdései mennyire tűnnek lényegesnek a német közvélemény számára. Közvélemény-kutatásokból egyrészt rendre az derül ki, hogy a kül- és biztonságpolitikai kérdések általában a belpolitikai, gazdasági és szociális ügyek mögé szorulnak. A 2017-es választás hajrájában például egy felmérés azt mutatta, hogy a németeket leginkább foglalkoztató kérdés a gyerekek oktatási esélyegyenlősége volt (ez a megkérdezettek 75%-át érdekelte), megelőzve az időskori szegénységet (70%), a gyermekes családok támogatását (62%) és az egészségügy javítását (65%) (Hettyey, 2017:1). Klasszikus kül- és biztonságpolitikai kérdésként csak a terrorizmus szerepelt előkelő helyen, 69%-kal. Ugyanakkor több szövetségi választást nagyban befolyásoltak külpolitikai kérdések: Brandt 1972-es győzelme az *Ostpolitik*nak is volt köszönhető, ahogy Schröder 2002-es sikerében is nagy szerepet játszott a közelgő iraki háború határozott elutasítása.

Választásoktól függetlenül általánosságban az is elmondható, hogy elvi síkon a németek – saját bevallás szerint – igenis érdeklődnek külpolitikai kérdések iránt: mintegy 60-70%-uk például „erősen” vagy „nagyon erősen” érdeklődik a külpolitika iránt (Körber-Stiftung, 2015). A gyakorlatban ugyanakkor úgy tűnik, hogy komoly diszkrepancia áll fenn a deklarált elvi érdeklődés és a külpolitikai kérdések tényleges mobilizációs képessége között (Oppermann-Höse, 2011:62). A külpolitikai kérdések szalienciája igencsak ingadozó: néhány kérdés – Ostpolitik, iraki háború, újabban migráció illetve ezzel összefüggésben a terrorizmus – igen nagy jelentőséggel bír egy bizonyos ideig, de ez egy rendszertelen és nehezen kiszámítható jelenség.

A szaliencia természetesen attól is függ, hogy a média mint *agenda-setter*, hogyan mutatja be az adott kérdést: ha sokat foglalkozik egy külpolitikai problémával, amely ráadásul hirtelen, drámai változást hoz, erőszakos jellegű, megszemélyesíthető és/vagy egy gazdaságilag domináns ország érintett benne, a média, és így közvélemény figyelme természetesen nagyobb mértékben fog erre irányulni, így a kérdés szalienciája is nagyobb lesz. Másrészt a szaliencia akkor is magas lesz, ha a kérdés kapcsán ellentét van a kormány és az ellenzék között vagy a kormányon belül. Az eliten belüli véleménykülönbség növeli a média érdeklődését a vitát kiváltó külpolitikai kérdés iránt, amihez a tágabb nyilvánosság is könnyebben tud kapcsolódni.

A közvélemény befolyásának mértékét meghatározó második tényező az úgynevezett *intézményesített befolyásolási lehetőségek*. A legfontosabb ilyen lehetőség nyugati demokráciákban a népszavazások intézménye.⁹ Németország sajátos alkotmányos

⁹ Magyarországon ilyen külpolitikai kérdésre irányuló referendum volt például az 1997-es népszavazás a NATO-csatlakozásról.



berendezkedésétől ugyanakkor *szövetségi szinten* idegen a közvetlen demokrácia, így a népszavazás intézménye is. Mráz emlékeztet arra, hogy „mind a bonni, mind a berlini köztársaságban az összes döntés eddig parlamentáris úton született meg, legyen szó az újraegyesítésről, a jóléti állam reformjáról vagy éppen az Európai Unió bővítéséről és alkotmányos berendezkedéséről. Közismert, hogy az 1949-es alkotmányozás során a bonni köztársaság alapító atyái a weimari köztársaság bukásával érveltek a közvetlen demokratikus eljárások felvétele ellen” (Mráz, 2015:159). Szövetségi szinten – márpedig a külpolitikában Berlinben dőlnek el a kérdések – gyakorlatilag nincs lehetőség arra, hogy népszavazásokat tartsanak Németországban, így a közvéleménynek referendumokon keresztül befolyásoló képessége nincsen.

A harmadik tényező a közvélemény álláspontjának *elfogadottsága*. Minél egyöntetűbb a közvélemény megítélése, minél inkább azt érzékelik a döntéshozók, hogy egy-egy társadalmi konszenzussal állnak szemben, annál nagyobb hatást fog gyakorolni rájuk. Egy empirikus kutatás szerint a hatvan százalékos társadalmi egyetértés az az arány, amittől kezdve a közvélemény komoly befolyást tud gyakorolni a döntéshozókra (Oppermann–Höse, 2011:60).

Társadalmi érdekcsoportok

Társadalmi érdekcsoportok alatt olyan intézményesített és tartós összefogásokat értünk, amelyek elsődleges célja az általánosan érvényes politikai döntések befolyásolása saját érdekeiknek megfelelően (Oppermann–Höse, 2011:68). Ezeket az intézményeket durván két csoportra lehet osztani: azokra, amelyek tagjainak gazdasági-anyagi érdekeiért lépnek fel (például szakszervezetek, kereskedelmi kamarák), vagy amelyek eszmei, nem-anyagi célok eléréseért jöttek létre (például környezetvédelmi, emberi jogi csoportok). Ezen csoportok lobbitevékenységének két dimenziója van: az *inside lobbying*, amelyben a kormány és a törvényhozás releváns személyiségeit igyekeznek megszólítani a társadalmi érdekcsoportok. Az *outside lobbying* tevékenységének a keretében a társadalom a célcsoport: a cél a közvélemény meggyőzése arról, hogy az adott érdekek össz-társadalmi jelentősége van, ezért fontos annak az elérése.

A gazdasági-anyagi érdekekért fellépő érdekcsoportok közül az 1949–51 között alapított szektorális ernyőszervezetek emelkednek ki. Ezek közül a BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie* – Német Ipari Szövetség) áll az első helyen, amely 30 különböző ipari ágazat érdekvédelmi szervezeteit egyesíti (Bührer, 2007:290). A BDI a kezdetek óta elkötelezett volt az európai integráció és a keleti blokkhoz való közeledés mellett, és mindkét kérdésben fontos szerepet játszott a politikai elit meggyőzésében. Az unió keleti bővítésének szintén fontos motorja volt a BDI, amely a kelet-európai országok csatlakozása kapcsán rendre a bővítés előnyeit emelte ki. A BDI véleményét és jelentéseit a berlini döntéshozók mind a mai napig nagy figyelemmel kísérik, ami a diplomácia külgazdasági dimenziójára komoly hangsúlyt fektető Németországban nem meglepő. Az agrárium terén a DBV (*Deutscher Bauernverband* – Német Parasztszövetség) a legnagyobb szereplő, amelyik elsősorban az uniós közös agrárpolitika döntéseit igyekszik befolyásolni. A szakszervezetek ernyőszervezete a DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund* – Német Szakszervezetek Szövetsége), amelynek még 2016-ban is hatmillió tagja volt. A DGB-t



a lobbitevékenysége során természetesen a munkavállalók érdekei vezérlik, ami nem akadályozta meg abban, hogy alapvetően támogassák az unió keleti bővítését (Schroeder, 2007:295–297).

Az eszmei, nem-anyagi érdekcsoportok közül kiemelkednek az egyházi csoportok és a különböző NGO-k (Erdmann, 2007:304–305). Az előbbieket közül a katolikus és a Németországban erős evangélikus egyház és különböző szakosított szervezeteik emelkednek ki, amelyek a külpolitika területén különösen a segélyezésből és a fejlesztéspolitikából veszik ki a részüket. Áttételesebb, de nem elhanyagolható az egyházak normatív, morális elvárásokat megfogalmazó tevékenysége sem. Az egyházak például szkeptikusan, elutasítóan állnak a katonai erőszak alkalmazásához és a német fegyverexportokhoz is. Az NGO-k közül elsősorban a régi, komoly forrásokra és kapcsolati hálóra támaszkodó szervezetek emelkednek ki, mint az Amnesty International és Human Rights Watch (emberi jogok), vagy a Greenpeace és a WWF (környezetvédelem). Mutatja például a Greenpeace jelentőségét, hogy a 2000-es években több mint félmillió német tagja volt, akik legalább évi 25 euróval támogatták a szervezet céljait (Erdmann, 2007:307–309).

Ökölszabályként megállapítható, hogy minél inkább érinti egy külpolitikai döntés egy csoport érdekeit, annál magasabb lesz annak a csoportnak a mobilizációja. Megfordítva: általános jellegű diplomáciai vagy biztonságpolitikai (rutin)döntések általában nem fogják motiválni ezeket a csoportokat, mivel érdekeik ezekben az esetekben nem sérülnek. Egy energiapolitikai vagy kereskedelempolitikai (szak)döntés ugyanakkor várhatóan nagyobb lobbitevékenységet, nagyobb mobilizációt fog generálni. Az érdekcsoportok hatékonyságát szervezettségük is nagyban meghatározza: a Mancur Olson által kidolgozott „kollektív cselekvéslogika”-elmélet szerint minél nagyobb egy csoport, annál kisebb a valószínűsége, hogy magát megszervezve egységesen lépjen fel valamilyen közös érdek megvalósításában és fordítva: minél kisebb egy csoport, annál könnyebben szerveződik, illetve annál nagyobb annak valószínűsége, hogy a csoporttagok kooperálni fognak a közös érdek megvalósításáért (Olson, 1997). Ennek megfelelően a német ipar egyes szektorszervezeteinek befolyásolási lehetőségei várhatóan nagyobbak lesznek, mint a diffúzabb és heterogén fogyasztói érdekek.

Az érdekcsoportok befolyása akkor is nagyobb lesz, ha erőforrásaik jelentősek: a sikeres lobbimunkához szükséges anyagi háttér mellett itt elsősorban a csoportok szakismereteire kell gondolni: olyan bonyolult kérdésekben, mint a klímapolitika vagy a környezetvédelem, az érdekcsoportok értékes információkat és *know-how*-t biztosíthatnak a döntéshozóknak. Mivel ugyanakkor az érdekcsoportok által biztosított információ sosem „semleges”, a tanácsadáson keresztül az adott szervezet komoly befolyást tud gyakorolni a kormányra. Másrészt az érdekcsoportok a befolyásukért cserébe növelni is tudják a kormány támogatottságát, amennyiben politikai lojalitásukról biztosítják azt és a nyilvánosságban elismeréssel szólnak a (kül-)politikájáról.

Szakértők

A nemzetközi politika növekvő komplexitása és az ebből fakadó kül- és biztonságpolitikai igények vezettek ahhoz a tendenciához, hogy egyre nagyobb mértékű a külső szakértők



bevonása a német külpolitikai döntéshozatalba (Thunert, 2007:336). A legismertebb külső kutatóintézet a szövetségi költségvetésből fenntartott berlini székhelyű *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), ahol az egyes térségek vagy témák szakértői a politikai szféra utasításaitól függetlenül tudnak tevékenykedni: „csak független kutatók tudnak hitelesen tanácsot adni” hirdeti az intézet honlapja a kezdőoldalon.¹⁰ Csak részben állami finanszírozású a *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP), amely az SWP mellett a német külpolitika-kutatás másik zászlóshajójának tekinthető. Az Európa-politika terén az *Institut für Europäische Politik* (IEP) és a *Centrum für Angewandte Politikforschung* (CAP) számít mértékadónak. Fontos szerepet tölt be a Bundestag tudományos szolgálata (*Wissenschaftlicher Dienst*) is, ahol a munkatársak a parlamenti képviselők vagy bizottságok kérésére egyes szakterületeken elemzéseket, háttéranyagokat készítenek, amelyek azonban nem részei a döntéshozatalnak, és konkrét cselekvési javaslatokat sem tartalmaznak (Thunert, 2007:340).

Összegzés

A német kormány külpolitikai mozgásterét a kétszintű játék értelmében belpolitikai téren számos tényező alakítja. Ezek egy része kormányzati, másik része nem kormányzati szereplő. Oppermann és Höse arra hívja fel a figyelmet, hogy azoknak a kormányzati és nem kormányzati szereplőknek a száma, akik befolyást tudnak gyakorolni a döntéshozatalra (vagyis részt vesznek a formális vagy informális ratifikációban), az utóbbi évtizedekben folyamatosan nőtt a száma (Oppermann–Höse, 2011:71–72). Míg az '50-es években alapvetően a kancellár kezében összpontosult a döntés joga, addig a '60-as évek óta ez kibővült a nemzetközi funkciókat ellátó minisztériumokkal, a pártokkal, a szövetségi elnökkel, a médiával, a közvéleménnyel és a különböző társadalmi érdekcsoportokkal. Ez a fragmentáció vezetett oda, hogy mára a kancellár és a kormány a külpolitika terén kevésbé hierarchikus döntési pozícióban van, inkább koordináló funkciót lát el a sok szereplő között. A fragmentáció további eleme Oppermann és Höse szerint a külpolitika utóbbi években megfigyelhető parlamentarizálódása, elsősorban az Európa-politikáról és a külföldi katonai missziókról hozott döntésekbe való beleszólási lehetőségeken keresztül (Oppermann–Höse, 2011:71–72). Mint láttuk, ez egy aránylag új fejlemény: a parlament ezen két jogkörét az 1990-es években kapta, és rajtuk keresztül komoly befolyása van a német külpolitika irányításában.

Putnam kétszintű politikaelméletére visszatérve úgy véljük, hogy a mindenkori német kancellárok nemzetközi mozgásteré – többek között a Bundestag jogainak bővülése miatt – jelentősen csökkent az utóbbi években. Erről egyrészt a formális és informális ratifikációban részt vevő aktorok számának a növekedése és fragmentációja tehet, másrészt az a tény, hogy a kancellárokat adó két nagy néppárt, a CDU és az SPD támogatottsága az 1970-es évek óta folyamatosan csökken. Míg a '70-es és '80-as években a német lakosság 90%-a szavazott egyik vagy másik néppártra, mára ez az arány 55-65%-ra csökkent. Az eddigi „kényelmes” kétpárti koalíciókat a jövőben könnyen három pártos koalíciók válthatják fel, tovább nehezítve a német külpolitika egységes

¹⁰ „...nur unabhängige Forscherinnen und Forscher können seriös beraten.” www.swp-berlin.org



vezetését. Ezen túlmenően a globalizáció, a transznacionalizáció és az uniós integráció mélyülése mind olyan további jelenségek, amelyek egyre határozottabb érvényesülése miatt a külpolitikai döntések egyre érezhetőbben hatnak az állampolgárok hétköznapi életére. Mindez azt a tendenciát vetíti előre, hogy a német külpolitika döntéshozatala komplexebb, a támogatottsága törékenyebb, a külpolitika irányvonala pedig kiszámíthatatlanabb lesz, mint korábban.

Felhasznált irodalom

- BÜHRER, Werner (2007): Wirtschaftsverbände. In SCHMIDT, Siegmur – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 290–296.
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst (2008): Der Bundessicherheitsrat. www.bundestag.de/blob/190224/82b0d64dd83976983f7e785ba156c11b/bundessicherheitsrat-data.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- ERDMANN, Gero (2007): Kirchen und NRO. In SCHMIDT, Siegmur – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 304–313.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017). www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- HELLMANN, Gunther – WAGNER, Wolfgang – BAUMANN, Rainer (2014): *Deutsche Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS.
- HETTYEY András (2014): A vonakodó szövetséges? – Németország külföldi katonai bevetései a viták és a számok tükrében. *Külügyi Szemle*, 13. évf. 1. sz. 69–87.
- HETTYEY András (2017): Angela Merkel: „a tökéletes poszt-politikai politikus” negyedik győzelme előtt. *SVKK Elemzések*, 2017/23.
- HOFMANN, Wilhelm – DOSE, Nicolai – WOLF, Dieter (2015): *Politikwissenschaft*. München, UVK.
- JOCHUM, Michael (2007): Bundespräsident. In SCHMIDT, Siegmur – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 169–175.
- KISS J. László (2009): *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Körber-Stiftung (2015): *Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*. www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2015/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2015_Zusammenfassung.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- MRÁZ Ágoston Sámuel (2015): *A berlini köztársaság: Változások és dilemmák a német politikai rendszerben 1990-től 2013-ig, különös tekintettel annak mintajellegére*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola.
- OLSON, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája*. Budapest, Osiris Kiadó.



- OPPERMANN, Kai – HÖSE, Alexander (2011): Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik. In JÄGER, Thomas – HÖSE Alexander – OPPERMANN, Kai Hrsg.: *Deutsche Aussenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 44–78.
- PUTNAM, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. 427–460.
- SCHROEDER, Wolfgang (2007): Gewerkschaften. In SCHMIDT, Siegmund – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 296–304.
- SZABÓ Tamás (2014): Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatrendszere az alapszerződés tárgyalásának időszakában (1992–1996). *Külügyi Szemle*, 13. évf, 4. sz. 77–108.
- THUNERT, Martin (2007): Politikberatung. In SCHMIDT, Siegmund – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 336–353.
- WOLFRUM, Rüdiger (2007): Grundgesetz und Außenpolitik. In SCHMIDT, Siegmund – HELLMANN, Gunther – WOLF, Reinhard Hrsg.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, Springer VS. 157–169.



Kecsmár Krisztián

Stop TTIP ügy: a jogi aktus fogalmának kategorizálása a fogalom múltján, jelenén és jövőjén keresztül

Affaire Stop TTIP: Categorization of the Notion of Legal Act through the Past, Present and Future of the Notion

A szerző abból az alapfeltevésből indul ki, hogy az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési felfogása és funkciója az Európai Unió bővítésével párhuzamosan jelentős mértékben átalakult az utóbbi évtizedekben: a korábbi, gyakran a jogalkotást helyettesítően kiterjesztő jogértelmezési gyakorlatot mára többnyire felváltotta egy visszafogottabb, sok esetben kifejezetten szűkítő interpretációs megközelítés. E tendenciával látszólag szemben áll a tanulmányban górcső alá vett ítélet, amely az uniós jogi aktus több évtizede alkalmazott fogalmát helyezi új megvilágításba, szélesebb mozgásteret biztosítva ezzel az európai polgári kezdeményezés intézményének. Az Európai Unió Törvényszékének T-754/14. számú Efler és társai kontra bizottság ügyben hozott ítéletében megsemmisítette a többek között az Amerikai Egyesült Államokkal kötendő szabadkereskedelmi megállapodás (TTIP) tárgyalásának megkezdésére adott felhatalmazás ellen irányuló európai polgári kezdeményezés bejegyzését megtagadó bizottsági határozatot. A tanulmány az Európai Unió Bírósága a jogi aktus fogalom értelmezésével kapcsolatban kialakult ítélkezési gyakorlatának kontextusába helyezve elemzi részleteiben az ítéletet, amelynek jelentőségét és érdekességét adja, hogy tágabb és kategorizált értelmezésének megalapozásához a törvényszék újszerű módon a demokrácia elvét választotta.

Kulcsszavak: jogi aktus, önálló joghatás kiváltására alkalmasság, demokrácia elve, európai polgári kezdeményezés, felhatalmazás nemzetközi megállapodás tárgyalásának megkezdésére

The author follows the presumption that the perception and function of the legal interpretation of the ECJ has changed significantly over the last decades: the extending, quasi-legislative interpretation model has mostly been replaced by a more restrictive approach. The analysed judgement which has shed new light on the concept of legal act ensuring a greater space to European citizens' initiatives, seems to resist this trend. The General Court in its judgment in case T-754/14 annulled the Commission Decision rejecting the request for registration of a European citizens' initiative aiming, inter alia, at the withdrawal of the mandate to negotiate a trade and investment agreement with the US (TTIP). The study provides an in-depth analysis of the judgement in the context of the case-law of the ECJ concerning the interpretation of the 'legal act' concept. The importance and interest of the judgment lies in the innovative choice of the General Court to base its wider and categorised interpretation on the principle of democracy.

Keywords: Legal act, capacity of producing independent legal effects, principle of democracy, European citizen's initiative, authorisation of opening of negotiations with a view to concluding an international agreement

A Bíróság jogértelmezési felfogásának átalakulása, tendenciái

Hol vannak már a '60-as '70-es évek, amikor még a jó értelemben vett, a kialakulófélben lévő új jogrendet¹ megszilárdító jogalkotói szempontból konstruktív kiterjesztő jogértelmezés uralkodott² Luxembourgban? Semmi kétség afelől, hogy egy hat tagállamot számláló bíróság működése nem hasonlítható össze a jelenleg – jogalkotói tevékenységet nem igénylő korban – 28 tagállammal büszkélkedő Európai Unió Bíróságával (a továbbiakban: bíróság vagy EUB) sem ügyszámban (Picod, 2015), sem pedig az ügyek közötti koordináció minőségében. (Kecsmár, 2016:319–321) Nem meglepő tehát, hogy az európai polgárokat (Jacqué, 2013:129) érintő ügyektől eltekintve (Lenaerts, 2017) a Bíróság aktuális működési modellje előnyben részesíti a mértéktartó, szűkebb értelemben vett

¹ Az EUB 26/62 sz. *van Gend & Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1963:1] vagy az EUB 6/64 sz. *Costa kontra E.N.E.L* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1964:66].

² Az EUB 11/70. sz. *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1970:114]; az EUB 8/74 sz. *Dassonville* ügyben 1984. július 11-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1974:82]; az EUB 41/74. sz. *van Duyn* ügyben 1974. december 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1974:133]; az EUB 106/77. sz. *Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1978:49]; vagy az EUB 120/78. sz. „Cassis de Dijon” ügyben 1979. február 20-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1979:42].



jogértelmezést és az attól eltérő gondolatokat, tendenciákat szisztematikusan visszanyesíti vagy eredeti medrébe tereli.³

Ennek egyik eklatáns példája a – tegyük hozzá – nem kevés kritikával (Rigaux–Simon, 2016:5–11) illetett *Front Polisario* ügy volt. A T-512/12. sz. ügyben hozott ítéletben a törvényszék többek között kimondta, hogy (különleges) jogalkotási eljárásnak minősül, amennyiben a tanács a bizottság javaslatára a parlament egyetértését követően határozatot fogad el, amelyből egyben az is következik, hogy az ilyen határozat jogalkotási aktusnak minősül.⁴ A törvényszék ítélete ellen benyújtott fellebbezés keretében megszületett főtanácsnoki indítványában Melchior Wathelet főtanácsnok is osztotta a törvényszék álláspontját, és lényegében rámutatott, hogy az nem zárja ki szükség-szerűen a jogalkotási aktus minőséget, ha az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) jogalapul szolgáló rendelkezése nem utal kifejezetten (különleges) jogalkotási eljárásra, elegendő, ha ez utóbbi tiszteletben tartja a különleges jogalkotási eljárásnak az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdésében szereplő meghatározását.⁵ Az ítélezési gyakorlatot mégis felülírta a Bíróság a C-647/15. számú *Magyarország kontra Tanács*, az úgynevezett kvótaügyben 2017. szeptember 6-án hozott ítéletében, amikor is az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdésének „[a] Szerződések által külön meghatározott esetekben” fordulatából azt a következtetést vezette le, hogy valamely jogi aktus csak akkor minősíthető uniós jogalkotási aktusnak, ha azt a szerződések olyan rendelkezése alapján fogadták el, amely kifejezetten hivatkozik vagy a rendes jogalkotási eljárásra vagy a különleges jogalkotási eljárásra.⁶ De természetesen felmerülhetnek olyan esetek is – mint például a belga vízumügy – amikor a túlságosan kiterjesztő értelmezéssel bíró főtanácsnoki indítványtól⁷ üdvözlendő módon tér el a bíróság.⁸ Azonban néha még messzebbre is megy a bíróság. Ki ne figyelt volna fel arra, hogy olyan több évtizedes alapelveket is kiüresíthet (vagy tölthet meg konkrétan szűkítő tartalommal) a bíróság, mint a kölcsönös bizalom elve⁹ vagy az elővigyázatosság elve?¹⁰

³ Az EUB C-104/16. P. sz. *Front Polisario* ügyben 2016. december 21-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:973]

⁴ Az EUB T-512/12. sz. *Front Polisario* ügyben 2015. december 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:T:2015:953] 71–72. pontja.

⁵ Melchior Wathelet főtanácsnok C-104/16. P. sz. *Front Polisario* ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványának [ECLI:EU:C:2016:677] 154–161. pontja.

⁶ Az EUB C-647/15. sz. *Magyarország kontra Tanács* ügyben 2017. szeptember 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:631] 61–62. pontja.

⁷ Paolo Mengozzi főtanácsnok 2017. február 7-én ismertetett indítványa a C-638/16 PPU sz. *X és X kontra État belge* ügyben [ECLI:EU:C:2017:93].

⁸ Az EUB C-638/16 PPU sz. *X és X kontra État belge* ügyben 2017. március 7-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:173].

⁹ Az EUB C-411/10. és C-493/10. sz. *N. S. és M. E.* egyesített ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2011:865]; ugyanakkor a Bíróság később kimondta, hogy nem szisztematikusan, minden egyes esetben kell vizsgálni, hogy a másik tagállam betartja-e az uniós jogot, hanem csak akkor, ha arra utaló jeleket észlel, hogy a másik tagállam nem tartja be az uniós rendelkezéseket: lásd EUB C-404/15. és C-659/15. PPU. sz. *Aranyosi és Căldăraru* egyesített ügyekben 2016. április 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:198] 88–89. és 91–93. pontja.

¹⁰ Az EUB C-111/16. sz. *Fidenato* ügyben 2017. szeptember 13-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2017:676] 46–48. és 53–54. pontja.



Az elemzett ügy jelentősége

A fentiek fényében ezért is meglepően előremutató, amikor a Bíróság mégis a progresszív utat választja, és kvázi jogot alkot az európai polgárok érdeke, védelme által vezérelve. A 2017. május 10-én hozott T-754/14. számú *Efler és társai kontra bizottság* ügyben hozott törvényszéki ítélet¹¹ (a továbbiakban: Ítélet) is első látásra az e felfogás jegyében született ítéletek közé sorolható, amely szerfelett elgondolkodtató színfoltot alkot, amikor is a törvényszék az uniós jogi aktus több évtizede alkalmazott fogalmát új megvilágításba helyezi és e jogértelmezését a demokrácia pajzsára emeli.

Kiindulópontként itt szükséges tisztázni, hogy a jogi aktus általánosságban a jogalkotási és a nem jogalkotási aktusok összességét jelenti. Az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése értelmében a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusoknak minősülnek, következésképpen a nem jogalkotási aktusok azok a jogi aktusok, amelyeket a jogalkotási eljárástól eltérő eljárásban fogadnak el.¹²

Az ügy előzményei között érdemes felidézni, hogy a bíróság a '70-es évek elején ki mondta, hogy megsemmisítési kereset – amely alapján a bíróság a jogi aktusok jogszerűségét vizsgálja – nyújtható be az uniós intézmények bármely olyan aktusa ellen – tekintet nélkül azok természetére vagy formájára –, amelyet abból a célból hoztak, hogy jogi hatásokat fejtsen ki.¹³ Tehát a bíróság adta a római szerződés (173. cikke) eredeti rendelkezésének a „függetlenül azok jellegétől vagy formájától” értelmezést. E megfogalmazás azóta nem került kodifikálásra, ellentétben az „amelyek joghatások kiváltására irányulnak” fordulattal, amely a Bíróság következetes joggyakorlatát követve vált az EUMSZ részévé a lisszaboni szerződés által a „harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok” mondatrészszel. (Priollaud–Siritzky, 2008:349)

¹¹ Az EUB T-754/14. sz. *Michael Efler és társai* ügyben 2017. május 10-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:2017:323].

¹² Az EUB C-647/15. sz. *Magyarország kontra Tanács* ügyben 2017. szeptember 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:631] 58. pontja.

¹³ Az EUB 22/70. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1971:32] 42. pontja: “[a]n action for annulment must therefore be available in the case of all measures adopted by the institutions, whatever their nature or form, which are intended to have legal effects.”; e joggyakorlatot megerősítik többek az alábbi, a Bíróság által a közelmúltban hozott ítéletek: az EUB T-538/11. sz. *Belgium kontra Bizottság* ügyben 2015. március 25-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:2015:188] 47. pontja; az EUB T-496/11. sz. *Nagy-Britannia kontra EKB* ügyben 2015. március 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:2015:133] 30. pontja; az EUB T-517/12. sz. *Alro* ügyben 2014. október 16-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:2014:890] 22. pontja; az EUB C-114/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 2014. szeptember 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2014:2151] 39. pontja; továbbá a 2000-es évek joggyakorlatából: az EUB T-185/05. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben 2008. november 20-án hozott ítélete [ECLI:EU:T:2008:519] 39. pontja; az EUB C-354/04. sz. *Gestoras Pro Amnistia* ügyben 2007. február 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2007:115] 53. pontja; továbbá az 1990-es évek joggyakorlatából: az EUB C-57/95. sz. *Franciaország kontra Bizottság* ügyben 1997. március 20-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1997:164] 7. pontja; és az EUB T-177/94. és T-377/94. sz. *Altmann és Casson kontra Bizottság* egyesített ügyekben 1996. december 12-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:1996:193] 127. pontja.



Tényállás

2009. április 27-i határozatával az Európai Unió Tanácsa felhatalmazta a bizottságot, hogy tárgyalásokat kezdjen Kanadával egy szabadkereskedelmi megállapodás – a későbbiekben Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásnak nevezett (CETA) megállapodás – megkötése érdekében.¹⁴ A többéves tárgyalási folyamat 2014. augusztusi lezárását követően Kanada miniszterelnöke és az uniós intézmények vezetői 2016. október 30-án írták alá az egyezményt, amely rendelkezéseinek jelentős része 2017. szeptember 21-től ideiglenesen alkalmazandóvá is vált. 2013. június 14-i határozatával a tanács újabb felhatalmazást adott a bizottságnak, hogy tárgyalásokat kezdjen az Amerikai Egyesült Államokkal egy szabadkereskedelmi megállapodás – a későbbiekben Transzatlanti kereskedelmi és befektetési együttműködésnek nevezett (TTIP) megállapodás – megkötése érdekében.¹⁵

Michael Efler és társai 2014. július 15-én kérték a bizottságtól a „Stop TTIP” elnevezésű, európai polgári kezdeményezésre (a továbbiakban: EPK) vonatkozó javaslatuk (a továbbiakban: Javaslat) nyilvántartásba vételét.¹⁶

A bizottság a Javaslatot arra hivatkozva utasította el 2014. szeptember 10-én, hogy valamely megállapodásnak harmadik országgal való megkötése érdekében tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozat nem minősül „európai uniós jogi aktusnak (...), mivel az ehhez hasonló előkészítő határozat kizárólag az érintett intézmények viszonyában vált ki joghatásokat”, az uniós jog módosítása nélkül; ellentétben a tanács azon későbbi határozatával, amellyel felhatalmazást ad a már megtárgyalt megállapodás aláírására és megkötésére, amely európai polgári kezdeményezés tárgyát képezheti.¹⁷

Michael Efler és társai az elutasítás kapcsán egy megsemmisítés iránti kereset keretében jogorvoslatért fordultak a törvényszékhez (a továbbiakban: a megtámadott határozat). A törvényszék megállapítása értelmében a kérdéses kereset nem az uniónak a TTIP és a CETA megállapodás megtárgyalására vonatkozó hatáskörére vonatkozik, hanem a felperesek azzal a megtámadott határozatban szereplő, a Javaslat nyilvántartásba vételének megtagadásának indokait vitatják, mivel az a TTIP megkötése céljából adott tárgyalási felhatalmazás visszavonására, valamint a CETA és a TTIP aláírásának és megkötésének megakadályozására irányult.¹⁸

A jogi aktus fogalmának kiterjesztő értelmezése a törvényszék ítéletében (elemzés)

A törvényszék, mint már említésre került, az Ítéletben a bizottság által javasolt jogi aktus fogalmát kiszélesítve helyt adott a keresetnek.

¹⁴ Az Ítélet 1. pontja.

¹⁵ Az Ítélet 1. pontja.

¹⁶ Az Ítélet 2. pontja.

¹⁷ Az Ítélet 4. pontja.

¹⁸ Az Ítélet 29. pontja.



A törvényszék érvelését azzal vezeti fel, hogy az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 11. cikke értelmében legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai,¹⁹ kezdeményezheti, hogy a bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség (EPK). E mechanizmus ezáltal fokozza az unió működésének demokratikusságát és lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy közvetlenül forduljanak a bizottsághoz. A bizottság megtagadja az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy „a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be”.²⁰

Ebben a kontextusban a törvényszék megállapította, hogy a jogi aktusnak az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése és ugyanezen rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett fogalma, erre vonatkozó ellentétes utalás hiányában, nem értelmezhető úgy, mint amely csak a végleges és harmadik személyek tekintetében joghatásokat kiváltó uniós jogi aktusokra vonatkozna.²¹ Ez kétségkívül az Ítélet legfigyelemreméltóbb megállapítása, ugyanis a törvényszék ezáltal levásztja az EPK által érintett jogi aktusok fogalmát az EUMSZ 263. cikkében foglalt uniós jogi aktus fogalmáról, azaz a harmadik személy tekintetében joghatást kiváltó uniós jogi aktus fogalmáról.

Tehát a törvényszék vizsgálatában nem az játszik döntő szerepet (ellenben a bizottság érvelésével), hogy az érintett uniós jogi aktus harmadik személyre vált-e ki joghatást, ugyanis a törvényszék nem az EUMSZ 263. cikkére, hanem annak 288. cikkére hivatkozik,²² amelyik habár nem határozza meg a kötelező joghatás kiváltásának követelményét, mégiscsak előírja, hogy egy határozat „teljes egészében kötelező”. Közvetlenül az Ítélet elfogadja ennél a pontnál, hogy a joghatás vizsgálata lényeges azáltal, hogy olyan ítéleteket hivatkozik be – szám szerint kettőt –, amelyeknél az érintett határozatok elfogadhatóságát vizsgálta az unió által kötött nemzetközi szerződések tekintetében. Mindkettő kapcsán azt mondta ki ugyanis a bíróság, hogy az érintett határozat „joghatással rendelkezik az Unió és a tagállamok, valamint az uniós intézmények egymás közötti viszonyában”,²³ tehát alapvetően egy EUMSZ 263. cikk szerinti vizsgálatot végez²⁴ anélkül azonban, hogy a joghatást harmadik személy tekintetében vizsgálná. Másrésztől viszont ezt egyértelműen nem ismeri el, hanem az állami

¹⁹ Az Ítélet 23. pontja.

²⁰ Az Ítélet 26. pontja.

²¹ Az Ítélet 35. pontja.

²² Az Ítélet 36. pontja: „amely nyilvánvalóan az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése értelmében vett határozatot képez”.

²³ Az EUB C-114/12 sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 2014. szeptember 4-én hozott ítélet [EU:C:2014:2151], 40. pontja és az EUB C-425/13 sz. *Bizottság kontra Tanács* 2015. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2015:483], 28. pontja.

²⁴ Az EUB C-114/12 sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 2014. szeptember 4-én hozott ítélet [EU:C:2014:2151], 38. pontja.



támogatások terén használatos²⁵ önálló joghatások kiváltására alkalmas²⁶ „jogi aktus” fogalmát helyezi – elgondolkodtató módon – érvelése előterébe,²⁷ elképzelhetően a célból vezérelve, hogy egy esetleges kereset kapcsán az EUMSZ 288. cikk által támasztott „teljes egészében kötelező” követelménynek meg tudjon felelni, illetve azt maradéktalanul meg tudja indokolni.

A demokrácia elvének segítségül hívása a kiszélesítő jogértelmezéshez

Újszerű jogértelmezéséhez a törvényszék egészen figyelemreméltó módon nem a jogszabályok hatékony érvényesülésének elvét (*“effet utile”*),²⁸ hanem a demokrácia elvét emeli ki, amely – amint azt többek között az EUSZ preambuluma, az EUSZ 2. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma hangsúlyozza – azon alapvető értékek között szerepel, amelyek az unió alapul. Az Ítélet elvi érvelésben mondja ki, hogy a demokrácia elve, valamint az EPK mechanizmusa által kifejezetten elérni kívánt cél, amely az unió demokratikus működésének javítását szolgálja azzal, hogy „minden

²⁵ Az EUB C-400/99 sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben 2005. május 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2005:275] 9. pontja: „[a] Bíróság ebben az ítéletében lényegében azon indok alapján nyilvánította elfogadhatónak a keresetet, hogy a Bizottság az eljárás tárgyát képező intézkedéseket jogellenesen alkalmazott új állami támogatásoknak minősítette, noha az olasz kormány fenntartotta, hogy ezek közül egyesek esetében jogszerűen nyújtott létező támogatásokról van szó, míg mások tekintetében azt, hogy azok nem tartalmaznak támogatási elemet, amiből az következik, hogy ellentétben azzal, ami a megtámadott határozatból következik, ezeket az intézkedéseket nem kell felfüggeszteni. Figyelemmel erre az összefüggésre, a Bíróság úgy vélte, hogy az említett határozat *önálló joghatásokkal bír*, és következésképpen megtámadható jogi aktusnak minősül. Az e bírósági következtetésre vezető elemzés részleteit a közbenső ítélet tartalmazza”.

²⁶ Az EUB T-251/13 sz. *Gemeente Nijmegen kontra Bizottság* ügyben 2015. március 3-án hozott végzés [ECLI:EU:T:2015:142] 29 – 31. pontja „[a] valamely állami támogatás vonatkozásában hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő olyan bizottsági határozattal kapcsolatban, mint a megtámadott határozat, az ítélezési gyakorlatból kitűnik, hogy ilyen határozat megtámadható jogi aktusnak minősülhet, ha képes önálló joghatások kiváltására (...), vagyis amennyiben az ilyen határozat kellően közvetlen és határozott, jogilag kötelező hatállyal jár azon tagállamra nézve, amely annak címzettje, illetve a szóban forgó támogatási intézkedés kedvezményezettjére vagy kedvezményezettjeire nézve. (...) Ilyen többek között az olyan támogatási intézkedés felfüggesztése tagállamot terhelő kötelezettségének az esete, amelynek végrehajtását bejelentés nélkül kezdték meg, és amelynek végrehajtása a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő határozat elfogadásának az időpontjában még folyamatban van. (...) ugyanis az olyan intézkedés vonatkozásában hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő határozat, amelynek végrehajtása folyamatban van, és amelyet a Bizottság új támogatásnak minősít, szükségképpen módosítja az érintett intézkedés joghatályát, csakúgy mint azon vállalkozások jogi helyzetét, amelyek az intézkedés kedvezményezettjei, különösen, ami ezen intézkedés végrehajtásának folytatását illeti. Amint az ítélezési gyakorlatból kitűnik, és amint a Bizottság végeredményben elismeri, ez a következtetés nemcsak arra az esetre igaz, amikor az érintett tagállam hatóságai azt az intézkedést, amelynek végrehajtása éppen folyamatban van, létező támogatásnak tekintik, hanem arra az esetre is, amikor e hatóságok úgy ítélik meg, hogy az említett intézkedés nem minősül állami támogatásnak”.

²⁷ Az Ítélet 43. pontja.

²⁸ Többek között az EUB C-131/12 sz. *Google Spain és Google* ügyben 2014. május 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:317] 58. pontja.



polgárnak általános jogot biztosít a demokratikus életben való részvételre, a jogi aktus fogalmának olyan értelmezését követeli meg, amely magában foglalja az olyan jogi aktusokat is, mint a vitathatatlanul az uniós jogrend módosulásával járó nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozatok”.²⁹ A törvényszék szerint a Javaslat, amely távol áll attól, hogy beavatkozást képezne a folyamatban lévő jogalkotási eljárás folyamatába, az uniós polgároknak az unió demokratikus életében való hatékony részvételének kifejeződése, anélkül hogy veszélyeztetné a szerződések által megvalósítani kívánt intézményi egyensúlyt.³⁰

Az Ítélet tehát a demokrácia elvére hivatkozva a korábbinál markánsabb, első ránézésre tágabb, illetve kategorizált értelmezést biztosít az uniós jogi aktus fogalmának és folytatja a szélesebb terep biztosítását az EPK intézményének.³¹ Habár némiképp idegennek tűnik a demokrácia elvének hangsúlyozása a jelen ügy kapcsán, az unió demokratikus működésének erősítése minden kétséget kizáróan előremutató, üdvözlendő folyamat, amelyet a törvényszéknek a *Minority SafePack* ügyben hozott ítélete is alátámaszt.

Felhasznált irodalom

JACQUÉ, Jean-Paul (2013): *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos*.

Luxembourg, Európai Unió Bírósága (elektronikus kiadás) Elérhető: curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/qd30136442ac_002.pdf

KECSMÁR Krisztián (2016): Arrêt „Siemens Aktiengesellschaft Österreich”: la répétition d’un indu perçu par une autorité administrative relève-t-elle de la matière civile et commerciale? *Journal de droit européen*, 232. sz. 319–321.

LENAERTS, KOEN (2017): 2017. október 13-án a namuri egyetemen elmondott beszéde.

Forrás: droit50.unamur.be/discours/koen-lenaerts (A letöltés dátuma: 2017. 10. 27.)

PICOD, Fabrice (2015): *Jurisprudence de la CJUE 2014*. Párizs, Éditions Bruylant. Introduction.

PRIOU, François-Xavier – SIRITZKY, David (2008): *Le Traité de Lisbonne*. Párizs, La documentation FRANÇAISE.

RIGAUX, Anne – SIMON, Denys (2016): Le Tribunal et le droit international des traités: un arrêt déconcertant... *Europe*, 26. évf. 2. sz. 5–11.

²⁹ Az Ítélet 37. pontja.

³⁰ Az Ítélet 47. pontja.

³¹ Az EUB T-646/13. sz. *Minority SafePack* ügyben 2017. február 3-án hozott ítélete [ECLI:EU:T:2017:59].



Czeczeli Vivien

Az EKB mennyiségi lazítási programjának tapasztalatai

Experiences of the ECB's Quantitative Easing Program

A krízist követő időszakban az euróövezetben a pénzügyi stabilitás helyreállítását célzó intézkedések eredményesnek bizonyultak. Az Európai Központi Bank (EKB) kizárólagos mandátuma, vagyis az inflációs célok biztosítása azonban éveken át nem valósult meg. Komoly kihívásokat jelentett a defláció veszélye és a továbbra is fennálló gazdasági problémák kezelése. Ennek megoldását célozva indította el az EKB 2015 elején – abban az időszakban, amikor USA-ban már a monetáris szigorítás első lépései kerültek napirendre – a mennyiségi lazítást. Figyelembe véve az európai bankrendszer és az eurózóna sajátosságait, felmerül a kérdés, hogy a klasszikus értelemben vett QE valóban hatékony eszköz lehet-e a jelenlegi helyzet orvoslására Európában. A tanulmány célja, hogy feltárja azokat a tényezőket, amelyek kulcsfontosságúak az EKB tevékenységében, illetve meghatározzák, hogy miért tekinthető eltérőnek az európai jegybank monetáris oldali válságkezelése a többi vezető központi bankhoz viszonyítva. A kutatás kiemelt figyelmet fordít az intézkedés szükségességét megalapozó infláció kérdéskörére, valamint azon tényezőkre, amelyek korlátozzák a mennyiségi lazítás eredményességét. Az utolsó egységben regressziós elemzéssel vizsgálom a pénzkínálat és az inflációs indikátorok közötti kapcsolatot.

Kulcsszavak: Európai Központi Bank, mennyiségi lazítás, infláció

After the crisis in the Eurozone the financial stability has been properly restored. However, the price stability mandate of the European Central Bank (ECB) is not met for several years. The threat of deflation and the continuing economic problems are serious challenges. These problems served as reasons for the ECB to launch its quantitative easing (QE) program in 2015. It should be noted, that over this period the US has already started to tighten its monetary policy. Considering the features

of the European banking system and the Eurozone, one can ask, whether the classical QE can be an efficient tool for the Eurozone to recover the economy. The aim of this paper is to reveal the facts that were crucial in the ECB's actions, and determine, why the European Central Bank compared to other central banks pursued different crisis management. The paper pays particular attention on the experiences of the quantitative easing so far in the Eurozone. It discusses in detail the issue of the inflation, as well as the factors which can restrain the effectiveness of the QE. In the last part of the paper I conduct a regression analysis in order to examine the relationship between the money supply and inflationary indicators.

Keywords: European Central Bank, quantitative easing, inflation

Bevezető

Közel tíz év telt el azóta, hogy a világgazdaság súlyos recesszióba süllyedt. A válságkezelés az Amerikai Egyesült Államokban (USA) és Európában egyaránt lezártnak tekinthető, azonban a gazdaság működése korántsem problémamentes. Különösen igaz ez az állítás az euróövezetre, ahol a sajátos felépítésből adódó gyengeségek a kilábalás elhúzódásán túlmutatóan az egységes valutára épülő rendszer zavartalan működését is nehezítették. A lejátszódó folyamatok a monetáris politika egyre nagyobb térnyerését eredményezték. Ezt a gondolatmenetet igazolja az euróövezetben a 2015-ben elindított és jelenleg is folytatott mennyiségi lazítás (*quantitative easing* – QE) is. A monetáris politika nem konvencionális intézkedései közé sorolható mennyiségi lazítás mára már a jegybanki eszköztár általános elemévé vált, a japán defláció elleni harc, és az USA válságkezelését követően a monetáris politika egyik legmeghatározóbb eleme lett.

2015-ben, amikor az USA-ban már a monetáris szigorítás első lépései kerültek napirendre, az euróövezetben még mindig magas volt a munkanélküliségi ráta. A reál GDP növekedése 2017 második negyedévében az előző időszakhoz viszonyítva 0,6% volt, ami a válságot megelőző időszak értékeitől továbbra is elmarad. A monetáris oldali megközelítést figyelembe véve a leginkább figyelemre méltó probléma a túl alacsony (nulla közeli) infláció. Ez és a defláció ismételten a reálgazdaság lassulását, valamint recessziót eredményezhetnek. Ezek a feltételek alapozták meg 2015 elején az Európai Központi Bank (EKB) kötvényvásárlási programja, vagyis a QE elindítását.

Az európai mennyiségi lazítás abban az időszakban került bevezetésre, amikor a pénzügyi stabilitás már helyreállt. Elsődleges célja az infláció megfelelő szintre történő terelése. Ez a problémakör adja jelen tanulmány keretrendszerét is.

A krízist követő első reakciók a monetáris politika oldaláról

Az Európai Központi Bank válságot követő intézkedéseinek legtöbbet hangoztatott kritikája az időben túl későn és a kis mértékben történő fellépés (*too late, too little*). Egyes megközelítések szerint az euróövezetben jelenlévő, elhúzódó reálgazdasági problémák visszavezethetőek az EKB visszafogottnak tekinthető fellépésére és intézkedéseire.



A fennálló problémák sokkal agresszívebb monetáris oldali beavatkozás szükségességét indokolták volna. A *too late, too little* megközelítést támasztja alá a kamatláb-politikánál is megfigyelhető időbeli eltérés. 2008 októberében, amikor a FED már 1%-ra csökkentette a kamatlábát, az eurózónában ez az érték még mindig 4,25% volt. Az erőteljes kamatlábcsökkentések sorozata így időben némiképp később valósult meg.

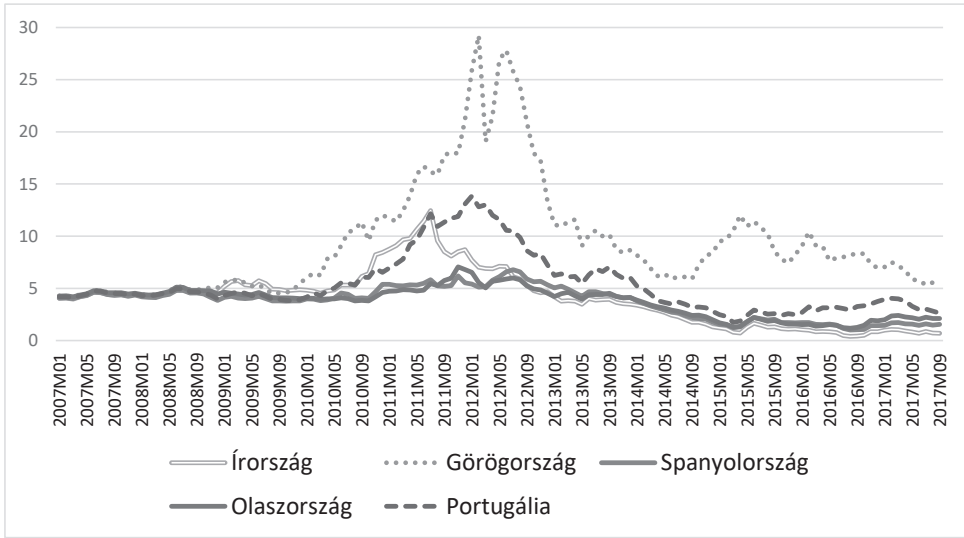
Emellett fontos aláhúzni, hogy – a nem konvencionális eszközökre fókuszálva – az USA-ban már 2008 végén az egyik legjelentősebb válságkezelési intézkedés volt a mennyiségi lazítás. A kötvénvásárlások segítségével megvalósított gazdaság-élénkítő intézkedés jelentősen bővítette a likviditást a gazdaságban, melynek segítségével sikeresen hátrította el a pénzügyi zavarokat. Az intézkedés hatására a kötvények iránti megnövekedett kereslet hozzájárul a hosszú lejáratú kamatok csökkenéséhez, ami a hitelezés ösztönzését eredményezi. Ez kedvezően hat a vállalati, fogyasztói keresletre, így a növekedésre. A QE továbbá hasznos eszközként szolgál annak az időszaknak a megelőzésére, amikor az infláció tartósan az inflációs célok alatt van, vagy épp negatívvá válik, azaz deflációs veszélyekről beszélhetünk.

Mindazonáltal az Európai Központi Bank válságot követő időszakban megnyilvánuló, némiképp eltérő hozzáállása nem értelmezhető pusztán a központi bank gyengeségként. Nem hagyhatóak figyelmen kívül az euróövezetre jellemző egyedi adottságok, illetve az a sajátos szabályrendszer, melyek kombinációja eltérő intézkedéseket követelt meg. A következő egységben ezek a tényezők kerülnek áttekintésre, magyarázatául szolgálva a monetáris politika megnyilvánulásainak.

Az Európai Központi Bank és az euróövezet sajátosságai

Az Európai Központi Bank több szembetűnő különbséggel is rendelkezik más, globális jelentőséggel bíró központi bankokhoz viszonyítva. Az EKB 19 különböző ország központi bankjaként funkcionál, amelyek mindegyike eltérő gazdasági feltételekkel rendelkezik. Az euróövezet a csatlakozási feltételeket magában foglaló konvergenciakritériumok ellenére sem tekinthető teljesen homogén térségnek. Az egyes tagországok közötti különbségek a válság során egyre súlyosbodó problémák, majd a szuverén adósságválság kibontakozását követően folyamatosan erősödtek. Az övezeten belüli egyensúlytalanságok a mai napig az egyik legégetőbb problémaként értelmezhetőek gazdaságpolitikai és integrációs szempontból egyaránt. Az országok közötti különbségeket támasztja alá egyebek mellett a hosszú lejáratú kötvényhozamok alakulása. A kezdeti bankválságot követően, a szuverén adósságválság idején a kockázati prémiumok emelkedése a kormányzati kötvények hozamában is erőteljesen megnyilvánult. Ezt szemlélteti az 1. ábra, amelyen jól kivehető a perifériaállamok hosszú lejáratú kötvényhozamainak értékeiben megfigyelhető kiugrás a 2010 vége és 2013 eleje közötti időszakban.

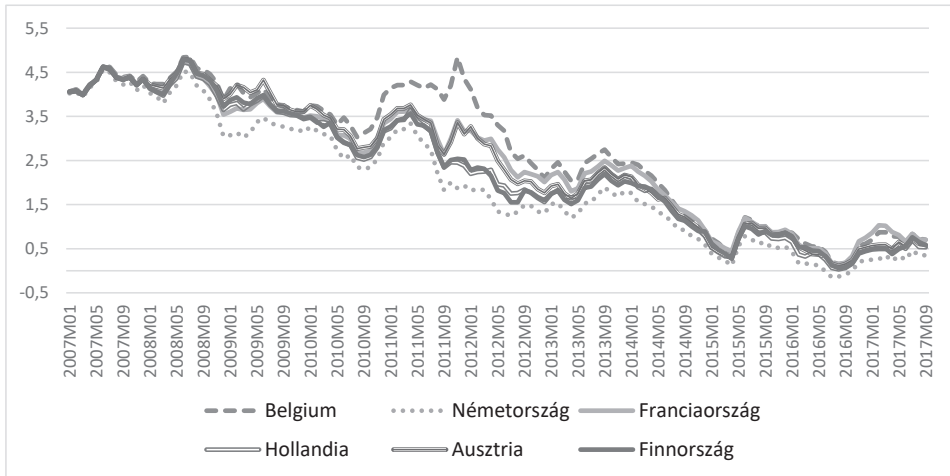




1. ábra

Hosszú lejáratú kötvényhozamok a perifériaországokban (%)

Forrás: Eurostat



2. ábra

Hosszú lejáratú kötvényhozamok a magországokban (%)

Forrás: Eurostat

A magországok hosszú lejáratú hozamait vizsgálva összességében elmondható, hogy ugyanazon időszakot figyelembe véve jóval alacsonyabb értékeket figyelhetünk meg. 2011 után egyik ország esetében sem haladja meg a hosszú lejáratú kötvényhozamok



értéke az 5%-ot, szemben a perifériás országokéval, ahol Portugália, Írország és Görögország esetében is tartósan 10% feletti kamatok voltak jelen (2. ábra).

Hasonló eltérések figyelhetők meg az infláció viselkedésében. Utóbbi esetben elmondható, hogy a perifériaállamokban jóval alacsonyabb infláció van jelen, mint a magországokban, így ez utóbbinál a defláció veszélye is kisebb.

A defláció kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az euróövezeten belül egészen a közelmúltig a folyó fizetési mérlegek alakulása nagyjából egyensúlyban volt, idővel azonban egy hitelező/adós kép alakult ki, ahol az egyik oldalt Németország és Hollandia képviseli, míg a másik oldalon az euróövezet déli országai vannak jelen. Ez magyarázatul szolgál a németek részéről fellépő, QE iránti ellenséges hozzáállásra; valamint a túlzottan eladósodott periféria országok részéről az EKB tevékenyebb fellépését szorgalmazó javaslatokra (Gros, 2014). Ennek jelentősége abban áll, hogy emiatt az eddigi, defláció elleni harc szükségességéről szóló viták kiszámítható mintát követtek: a hitelező országok nem kifogásolták a deflációt, mivel ez növeli a befektetéseik reálértékét. A deflációt nem tekintették problémának a hitelezőkkel dominált országokban, viszont azonnali megoldást igénylő feladatként értelmezik az adós országokban (Gros, 2014).

Ugyancsak megemlíthető a *one size fits all* monetáris politika problémaköre, mely kitűnően összefoglalja a fenti problémák valódi jelentőségét. Ennek fontosságát igazolja, hogy a valutaövezetbe történő belépést követően az egyes országok számára többé nem adott az önálló kamat- és árfolyam-politika alkalmazásának lehetősége. Az árfolyam normál körülmények között fontos monetáris politikai eszközként funkcionál. Az euró adaptálását követően azonban a valuta egységes árfolyama nyomán az egyes tagállamok számára nem biztosított, hogy az árfolyam segítségével próbálják semlegesíteni az esetleges sokkokat. Komoly kihívást jelent olyan monetáris politikai irányvonal megvalósítása, amely valamennyi tagállam számára a legkedvezőbb kimenetelt eredményezné. Ez számos esetben nehézségekbe ütközik, és kompromisszumokat igényel a térségbe tartozó országok részéről. További nehézségeket generál, hogy a fiskális politika továbbra is tagállami szinten valósul meg. A monetáris és fiskális politika közötti összhang sok esetben hiányzik.

A mennyiségi lazítás kérdéskörét az intézményi keretrendszer is nagymértékben befolyásolta. Az EUMSZ 123. cikke a *monetáris finanszírozás tilalmát* foglalja magában. Ennek értelmében az EKB számára tilos a kormányzati kötvények elsődleges piacokon történő vásárlása, valamint korlátozott a közbelépés a másodlagos piacokon is. A másodlagos piacok nem használhatóak az elsődleges piacokon történő közbelépések megkerülésére. Ez lényeges különbség a FED-del szemben, ahol a monetáris finanszírozás általánosan alkalmazott központi banki tevékenység (Bagus, 2011). Nem véletlen tehát, hogy a QE-t miért értelmezték kezdetben másként az euróövezetben és az USA-ban. A mennyiségi lazítás kérdésköre eleinte komoly jogi kérdéseket vetett fel.

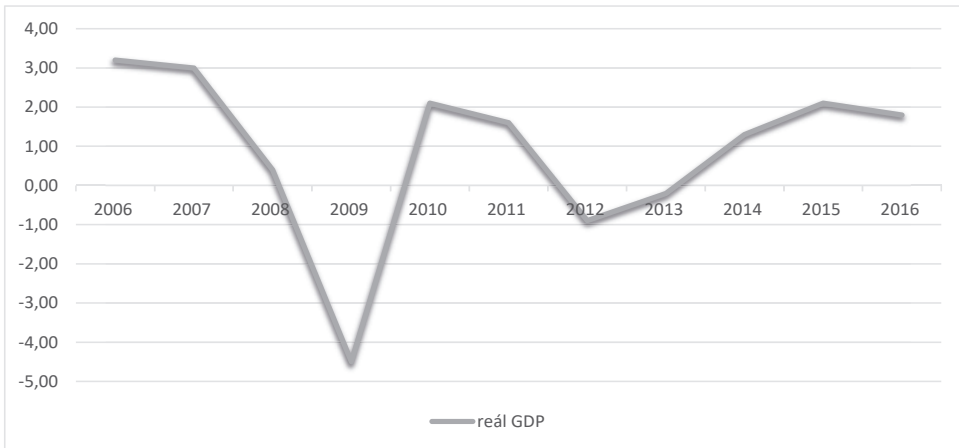
Mindemellett elmondható, hogy az adósság monetáris finanszírozása a történelem során számos esetben erőteljes inflációs hatásokat okozott. Ilyen volt például Németország esete az I. világháborút követően, vagy Magyarország a II. világháború után, amikor a pengő soha nem látott mértékű hiperinflációt tapasztalt. Németország az EKB ilyen jellegű intézkedései iránti ellenszenvének tehát magyarázataként



szolgálnak a történelmi tapasztalatok is.¹ Szorosan kapcsolódik a fent leírtakhoz az úgynevezett *no bail-out klauzulát* magában foglaló 125. cikk, mely szintén az egyes tagországok fiskális fegyelmét igyekszik erősíteni. Ha ugyanis lehetőség lenne az uniós és tagállami közszférába tartozó intézmények központi bankok általi finanszírozására, úgy az a fiskális fegyelem gyengüléséhez vezetne. Ennek megfelelően a legfigyelmesebben kell alkalmazni, és csakis az uniós jogban megfogalmazott kivételek esetén lehet tőle eltekinteni (Meizer–Palotai, 2016). Ennek jelentőségét jelen esetben az adja, hogy az eszközvásárlások nem irányulhatnak az egyes bajba jutott országok megsegítésére, azok adósságának finanszírozására.

A mennyiségi lazítás elindítása az euróövezetben

A krízist követően az EKB által megvalósított nem konvencionális intézkedések hozzájárultak a pénzpiacok megfelelő működéséhez és a gazdasági stabilitás helyreállításához. A kilábalás időszaka mindezek ellenére meglehetősen elhúzódott. 2015 elején az euróövezet országainak továbbra is komoly problémákkal kellett szembenéznük. Problémaként említhető a gyenge aggregált kereslet, ezzel összefüggésben az alacsony – válság előtti szintet el nem érő GDP növekedési ütem (3. ábra), illetve a válság óta viszonylag csekély mértékben csökkenő munkanélküliségi ráta magas aránya is (4. ábra).



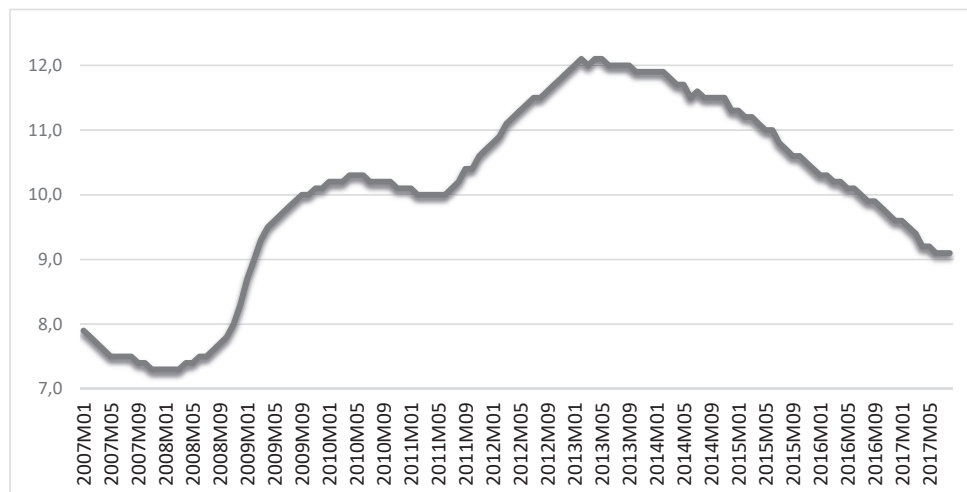
3. ábra

A reál GDP növekedési rátája az euróövezetben (%)

Forrás: Eurostat

¹ Az államadósság monetarizálása a várakozásokba beépülve növeli a felelőtlen gazdálkodás erkölcsi kockázatát, így további túlköltekezést, eladósodást vonhat maga után. Kertész (2014) szerint azonban a kockázati tényező mérsékelhető lenne azzal, ha az EKB által nyújtott segítséget valamennyi esetben feltételhez kötnék. Ennek egy módja, hogy a monetarizált adósságállomány meghatározott arányát a tagállam növekedésösztönző beruházásokra, munkahelyteremtésre vagy a fizetési mérleg javítására lenne kötelezett fordítani. Mindez az erkölcsi kockázat területén túlmutatóan a gazdaságösztönzés szempontjából is kedvező lenne.





4. ábra

A munkanélküliségi ráta alakulása az euróövezetben (%)

Forrás: Eurostat

Az Európai Központi Bank célkitűzéseit figyelembe véve, monetáris politikai szempontból kiemelendők voltak a tartósan gyenge, 2%-os célértéktől elmaradó inflációs adatok, valamint az egyre mélyülő deflációs veszélyek, különösképpen a perifériaállamok vonzatában. Hangsúlyozni kell, hogy az euróövezet egészére vonatkozó pozitív inflációs adatok nem garantálják a térség valamennyi területére kiterjedő kedvező tendenciát. Ezek a tények kellően megalapozták az Európai Központi Bank számára a klasszikus értelemben vett mennyiségi lazítás elindítását. Az EKB a többi főbb fejlett ország központi bankjaihoz viszonyítva jelentős késéssel, utolsóként indította el az intézkedést. Ezt Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnöke 2015. január 22-én jelentette be, majd ténylegesen csak 2015. március 9-én indult el a program. Az EKB kibővített eszközvásárlási programja (*Expanded Asset Purchase Programme* – EAPP) – vagyis a QE – az állami értékpapírokra irányuló vásárlásokkal egészíti ki a már létező magánszektori eszközvásárlási programot. Célja, hogy legyőzze a túl hosszan tartó alacsony inflációs időszakot. Magában foglalja a harmadik fedezett kötvényszerzési programot (CBPP3), eszközfedezetű értékpapírok vásárlási programját (ABSPP) és az állampapír vásárlási programot (PSPP).

A struktúráját illetően a QE mértékét kezdetben 60 milliárd €/hó értékben határozták meg, nyílt végű műveletként. 2016 márciusában az EKB a havi vásárlások mértékét 80 milliárd euró/hó összegre növelte. Az eszközvásárlások a tagállamok kormányai által kibocsátott befektetési besorolású kötvényeire, nemzeti szervek és EU-s intézmények kötvényeire koncentrálnak. A vásárlások az egyes nemzeti központi bankok EKB-nál meghatározott részesedése alapján történnek. E tőkerészesedések az egyes országok GDP és népességarányain alapulnak. Ez alátámasztja azt a gondolatot, hogy a kötvényszerzési programok *monetáris politikai céloknak vannak alárendelve*, és nem



pedig bizonyos országok finanszírozási szükségleteinek enyhítésének érdekében hajtják végre azokat (Annunziata, 2015). Ellenkező esetben a korábban felvázolt jogi és intézményi keretrendszer súlyosan sérülne.

A QE hatásmechanizmusa az euróövezet perspektívájából

A mennyiségi lazítás több csatornán keresztül, különböző módokon fejt ki hatását. Valamennyi, mennyiségi lazítást alkalmazó központi bank esetében a két legjelentősebb csatornaként emelhető ki a *portfólió egyensúlyi*, illetve a *signaling (jelző-) csatorna*. Gern et al. (2015) aláhúzza, hogy két fő tényező van, ami befolyásolja a hosszú lejáratú kamatlábakat: egyrészt a jövőbeni rövid lejáratú kamatokra irányuló várakozások, másrészt pedig a hosszabb időtávval asszociálható lejáratú prémium. Előbbi a signaling (jelző-) csatornához, míg az utóbbi a portfólió csatornához köthető.

További átviteli közegként említhetők meg a *bejelentési hatás*, illetve az *árfolyam csatorna is*, melyeknek szintén fontos szerep tulajdonítható az eurózónában. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a mennyiségi lazítás fontos *bizalmi tényezőként* érvényesül, befolyásolva ezáltal a piaci szereplők döntéseit. A QE *likviditás bővítő hatásai*² sem elhanyagolhatóak, azonban az euróövezet intézkedése kapcsán ennek kisebb a jelentősége. Európában ugyanis a QE elindításakor a pénzügyi válság kezelését célzó intézkedések elsősorban a refinanszírozási intézkedésekben testesültek meg. A 2015-ben elindított eszközvásárlási *program elsődleges célja az infláció megfelelő szintre terelése volt*. A következő részben az egyes csatornák kerülnek részletesebb kifejtésre.

Portfólió egyensúlyi csatorna: A QE hatásmechanizmusából kiindulva elmondható, hogy a kötvények iránt megnövekedett kereslet nyomást helyez azok árára, míg az ezzel ellentétesen mozgó hozamok csökkennek. Az intézkedés egyik legfontosabb csatornája, a portfólió egyensúlyi hatás következtében a hatás begyűrűzik a vállalati kötvények hozamába is, olcsóbbá téve a vállalatok számára a finanszírozást.

Kritikaként említhető, hogy az egyes tagországok állampapírhozamai – különösen azok, amelyekből az EKB a legnagyobb arányban vásárol – a program elindításakor már meglehetősen alacsony szinten álltak. Jogosan vetődik fel tehát a kérdés, hogy megfelelő hatást tudnak-e elérni az EKB intézkedései. A kritikákat erősíti az a korlátozó feltétel, hogy Európában a kötvények általi finanszírozás mértéke a banki forrásszerzéshez képest elhanyagolható. Kármán (2015) szerint ez szintén e csatorna kisebb jelentőségére enged következtetni. Figyelembe kell azonban venni, hogy a banki befektetésekre sem semleges a hatás. Ha ugyanis a többletlikviditást banki betétek formájában próbálják elhelyezni a gazdasági szereplők, akkor a banki hitelkamatokra is mérséklően hat a folyamat. Minél kevesebb alternatívája van a bankoknak a finanszírozás terén, annál erősebb lehet ez a hatás.

Fontos tényezőként érvényesülhet tehát a *banki hitelezések csatornája is*. Ennek kapcsán Lerven (2016) megfogalmazza, hogy a bankrendszerbe pumpált nagy mennyiségű pénz enyhíti a bankok mérlegpozíciójából fakadó korlátokat, és csökkenti a finanszírozási

² Likviditási csatorna, lásd például: Krishnamurthy–Vissing–Jorgensen (2011), Gagnon et al. (2011).



költségeket. Ez lehetővé teszi számukra, hogy bővítsék a hitelezésüket a gazdaságnak. A gondolat a pénzmultiplikátor tankönyvi elméleten nyugszik, miszerint a bankok az új hitelek nyújtása előtt újabb tartalékokat igényelnek. Így, a mennyiségi lazítással párhuzamosan automatikusan elindulhat a banki hitelezés bővülése. Lerven (2016) mindazonáltal azt az álláspontot képviseli, miszerint a hitelezés nem kizárólag a központi bankok tartalékának kínálata által meghatározott, hanem endogén módon a magán-szektor kereslete által. Tehát, ha gyenge a hitelek iránti kereslet, akkor a bankok vonatkoznak problémákkal küszködő gazdaságban hitelezni, és nem fog bővülni a hitelezés, függetlenül attól, hogy mennyi jegybankpénzt pumpáltak a gazdaságba.

Signaling (jelző-) csatorna: Ez a csatorna a jövőbeni rövid lejáratú kamatokra irányuló várakozásokat irányítja. Jelzőrendszerként működik, ami arra hívja fel a befektetők figyelmét, hogy a központi bank a jövőben hosszabb távon is fenn fogja tartani a jelenlegi monetáris politikai irányvonalat. A signaling hatásnak fontos szerepe van az inflációs várakozásokra. Draghi (2015) felhívja a figyelmet arra, hogy – mivel a nominális kamatlábak nulla közeli értéken vannak – az inflációs várakozások csökkenése hozzájárul a reálkamatlábak emelkedéséhez, illetve alapvetően semlegesítik a nominális kamatlábakban véghezvitt csökkentéseket. Tehát emiatt is nagyon fontos ez a hatás.

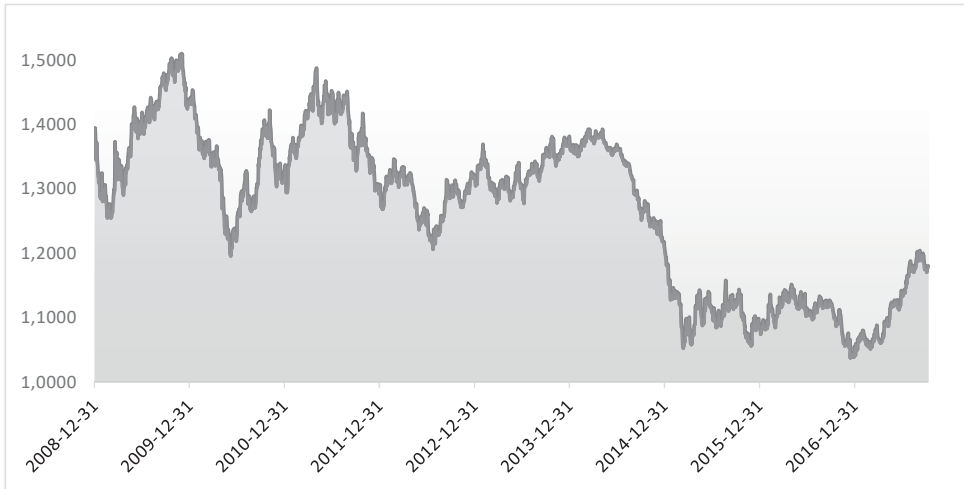
Bejelentési hatás: A bejelentési hatás alapját, mint az nevéből egyértelműen kivehető a QE intézkedésekhez kapcsolódó legfontosabb monetáris politikai bejelentések képezik. Lényege a bejelentéseket követő piaci reakciókban, változásokban rejlik, amint a piaci szereplők felkészülnek az új gazdasági környezetre, és cselekvéseiket ezekhez igazítják.

Egyes megközelítések szerint Európában a QE kapcsán kevésbé jelentős a bejelentési hatás, ugyanis a piacokat nem érte váratlanul a bejelentés. Azt már korábban beárazták, tehát nem érvényesült meglepetésként. Mások szerint viszont a csatorna hatása szám szerint is behatárolható. Ez utóbbit erősíti többek között Middeldorp–Wood (2016) és Valiante (2015) elemzései.

Árfolyam hatások

Az *árfolyam csatorna* lényege, hogy az alacsonyabb eszközhozamok a QE-t alkalmazó országból tőkekiáramlást eredményeznek, így a hazai valuta leértékelődését kényszerítik ki (Hughes Hallett, 2016). Ennek magyarázata, hogy a hazai valutában denominált kötvények alacsonyabb hozama arra ösztönzi a befektetőket, hogy más valutában kibocsátott eszközök felé forduljanak. Ennek hatására megnő a külföldi valuta iránti kereslet és a hazai fizetőeszköz kínálata. A hazai valuta leértékelődése így növeli az exportot, és csökkenti a kereskedelmi partnerektől származó importot. Ez ismét azt eredményezi, hogy a külföldi ország felértékelődő valutájával találják szembe magukat az exportpiacokon. Ugyanez figyelhető meg az euróövezetben is, ahol a QE elindításától – illetve 2014 végétől – az euró jelentősen leértékelődött (lásd 5. ábra).





5. ábra
EUR/USD árfolyam

Forrás: Eurostat

A folyamatokra kedvezően hatott az USA monetáris politikai szigorítása is, ami szintén támogatta az euró USD-vel szembeni leértékelődését. Ez fontos tényező lehet az eurózóna növekedési kilátásai tekintetében. Figyelembe kell venni ugyanakkor a kívülállókra érintő veszélyeket is – akiket negatívan érinthet saját fizetőeszközük felértékelődése. Ezek hatását azonban mérsékelheti, hogy amennyiben a QE sikeresen menti ki a hazai gazdaságot a recesszióból, úgy továbbra is fennmarad az import iránti változatlan szintű kereslet, ami kedvezően hat a kívülállók exportpozíciójára is (Hughes Hallett, 2016).

Feldstein (2016) szintén az árfolyamok alakulásának fontosságát hangsúlyozza. Kiemeli, hogy az EKB kötvényvásárlási programjának elsődlegesen az euró árfolyamának gyengítésére kell irányulnia, így ösztönözve az export bővülését. Ez a stratégia kedvező az eurózóna számára, azonban megjegyzendő, hogy az egyes tagországoknál az előnyök ennél mérsékeltebbeknek mutatkozhatnak. Ennek okaként megemlíti, hogy *a külkereskedelem jelentős hányada az euróövezet tagországai között bonyolódik le*, akik azonos valutát használnak, az amerikai export árát pedig dollárban rögzítik. Az eddig tapasztalt leértékelődés az euró árfolyamában ugyanakkor kedvezően érinti a GDP növekedést is. Továbbá, a leértékelődő valuta az importárak emelkedésén keresztül is elősegíti az infláció emelkedését, elmozdítva ezzel az eurózónát a deflációs állapotból.

Gros (2014) szerint az USA-hoz viszonyítva az árfolyam az egyetlen csatorna, amin keresztül erősebb hatás érhető el a QE által az euróövezetben. Ennek oka, hogy az *export aránya a GDP-hez viszonyítva majdnem kétszer olyan magas az eurózónában mint az USA-ban*. Megkérdőjelezi azonban, hogy az EKB mennyiségi lazítási programja kiemelkedő hatást tudna kifejteni az árfolyamra, mivel annak alakulásában a fő szerepet a rövidtávú kamatláb változtatások játsszák. Mivel a rövidtávú kamatok a legtöbb OECD-országban már nulla közelében vannak, az EKB hatásköre meglehetősen korlátozott a további



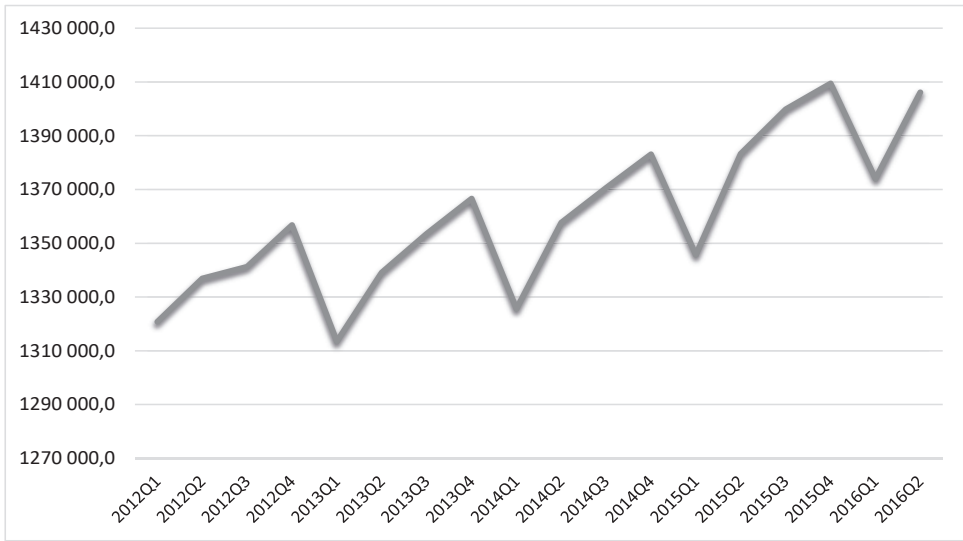
leértékelést illetően. Fontos továbbá, hogy bármilyen az EKB által véghezvitt implicit árfolyam-politika zéró összegű játék lenne globális szinten. Európában megoldást nyújtana néhány problémára, viszont ennek az árát a világ többi része fizetné meg, akik felépülése emiatt gyengébb lehet.

Inflációs hatások

Az infláció emelkedésében kiemelt szerepe van az aggregált kereslet vagy az aggregált kínálat alakulásának. A kínálat oldali infláció az alacsony aggregált kínálat velejárója, míg a kereslet oldali infláció elengedhetetlen feltétele az aggregált kereslet megfelelő mértékű bővülése, vagyis a költekezés szintjének emelkedése. A mennyiségi lazítás elsősorban az utóbbi módon segítheti elő az infláció növelését.

A 6. ábrán látható, hogy az eurózónában a végső fogyasztási kiadások bár növekvő pályára álltak, mégsem tekinthető jelentősnek a bővülés. Az eurózóna esetében a 2008-as válságot megelőzően a magánszektor által felvett kölcsönök, illetve a költekezés volumenében végbemenő jelentős növekedés túlméretezett magánadósságot, és gyenge növekedési kilátásokat vont maga után. A válság mélyülésekor ez a folyamat a hitelek visszafizetésének magasabb prioritását, illetve a megtakarítások magasabb szintjét – így alacsonyabb fogyasztást – vonta maga után. Ebben a megváltozott környezetben a bankok is vonakodtak bővíteni hitelezésüket. A kormányzatok szociális kiadásai nőttek. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy a magánszektor jövedelmében történő visszaesés egyúttal az adóbevételek csökkenését is jelentette. Az újabb megszorító intézkedések, illetve a magánszektorbeli *deleveraging* (mérlegkiigazítás, adósságok visszafizetése) csökkentette a háztartások rendelkezésére álló jövedelmét. Ez értelemszerűen a termékek és szolgáltatások iránti kereslet visszaesését jelentette. A folyamat valójában egy ördögi kör kialakulását vetítette előre, amint a termelők alacsonyabb áron próbálnak megszabadulni termékeiktől, alacsonyabb profitot generálva. Alkalmazottaiknak alacsonyabb jövedelmet biztosítottak, akik így visszafogták kiadásait. Az aggregált kereslet drasztikus visszaesése tehát veszélybe sodorta az EKB kizárólagos mandátumát, az árstabilitást (Lerven, 2016).



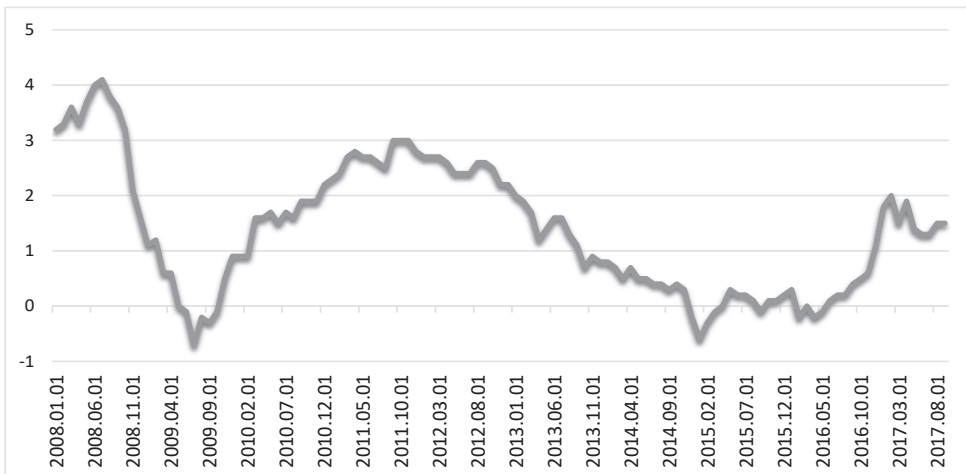


6. ábra

Az euróözone végső fogyasztási kiadásai (millió €)

Forrás: ECB

Az előzőekben leírt tendenciát jól szemlélteti a 7. ábra, amelyen látható, hogy az inflációs cél az EKB részéről az utóbbi években nem valósult meg. Az euróövezet harmonizált fogyasztói árindexe 2012 elején csökkenő pályára lépett, és ezt a tendenciát folytatta egészen 2015-ig. Ezután kisebb eltérésekkel, de nulla közeli értékek körül stagnál. A folyamat megállítása egyértelműen a minél előbbi és minél hatékonyabb intézkedések szükségességét hívta életre.



7. ábra

Az euróövezet harmonizált fogyasztói árindexe (%) (2008–2017)

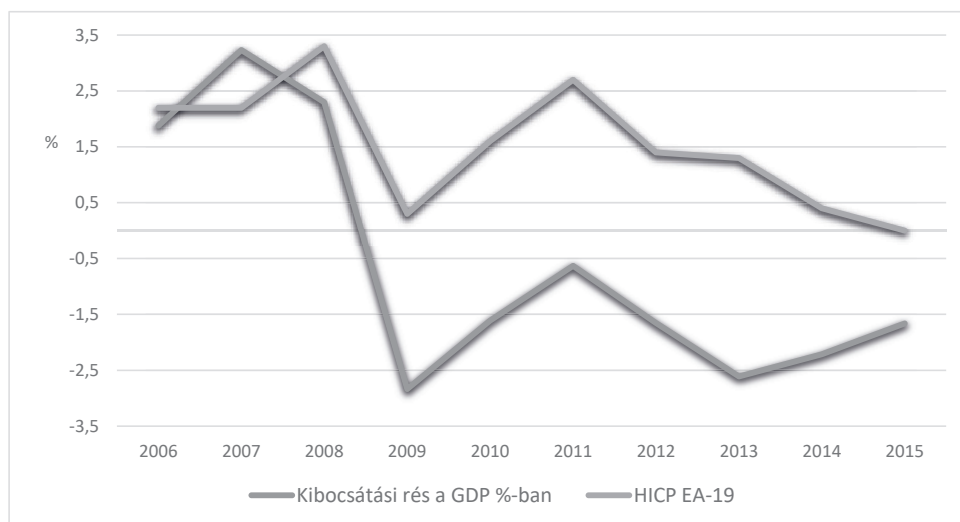
Forrás: Eurostat



Az infláció alakulására magyarázatot adhat az az elmélet is, mely szerint az inflációt a kibocsátási rés (output gap), azaz a tényleges és a potenciális kibocsátás közti különbség határozza meg.

A potenciális kibocsátás kifejezi a gazdaság fenntartható, inflációt nem gerjesztő növekedési kapacitását. E mutatószám az aktuális növekedés ütemétől eltérően nem tartalmaz ciklikus tényezőket. A kibocsátási rés az aktuális és a potenciális kibocsátás különbségét fejezi ki, és a konjunktúra alapvető indikátoraként értelmezhető, amely a gazdaságpolitika által alkalmazott eszközöket is befolyásolja. A pozitív előjelű kibocsátási rés a jövőbeli inflációra, míg a negatív a defláció lehetőségére utalhat (Halmai, 2014).

Az output gap, azaz a kibocsátási rés alakulását vizsgálva elmondható, hogy az euróövezetben jelenleg negatív kibocsátási résről beszélhetünk, amelynek értéke az előrejelzések alapján abszolút értékben folyamatosan csökkenni fog. Becslések szerint, a 2014-es -2,7%-os szintről 2018-ra -0,5%-os szintre fog növekedni. A monetáris lazítás és az ezzel párosuló megfelelő fiskális intézkedések várhatóan azt fogják eredményezni, hogy ez a rés gyorsabban fog bezáródni (IMF, 2015).



8. ábra

A kibocsátási rés és a HICP infláció kapcsolata az eurózónában

Forrás: Knoema és Eurostat

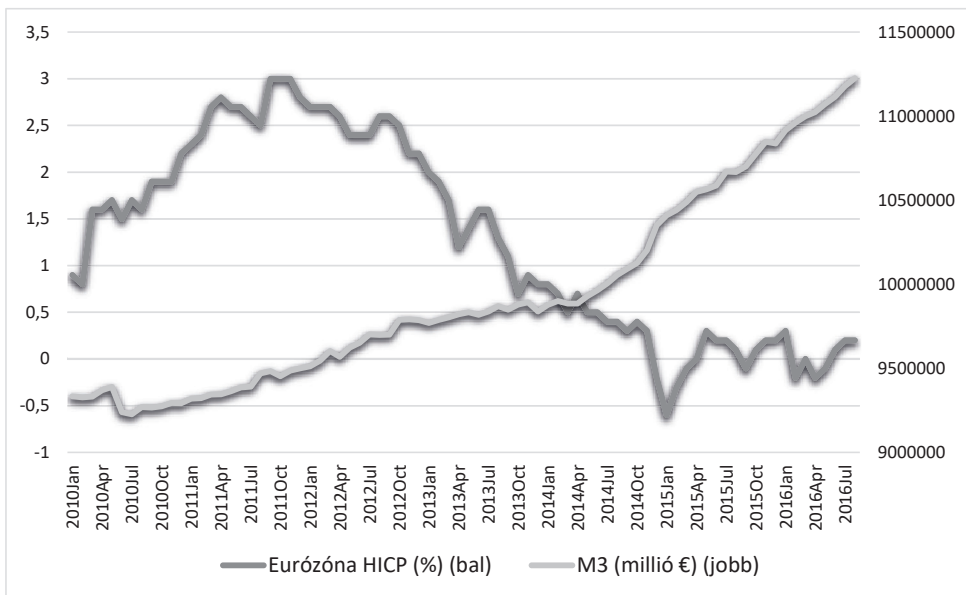
A 8. ábra szemlélteti, hogy az euróövezet harmonizált fogyasztói árindexe erősen együttmozog a kibocsátási rés alakulásával. Ez arra enged következtetni, hogy az infláció emelkedéséhez (és a defláció elkerüléséhez) a kibocsátási rés bezárására, és ezzel egy időben a kibocsátás (vagyis a GDP) növekedésére van szükség (lásd bővebben: Marson, 2015).

Whelan (2015) arra hívja fel a figyelmet, hogy a pénzmultiplikátor, és a pénz mennyiségi elméletének tankönyvi példája a QE intézkedések kapcsán a gyakorlatban nem valósul meg. A pénzmultiplikátor elmélete azon az előfeltételezésen nyugszik, hogy miután meghatározott pénzösszeget a bankban betét formájában elhelyeznek, a bank az összeg jelentős hányadát automatikusan kihelyezi hitel formájában. Meghatározott százalékot



a kötelező tartalék teljesítésére fordítanak. A kihelyezett hitel ismét bekerül a bankrendszerbe betét formájában, és újabb hitelek generál. A monetáris bázist növelő újonnan létrehozott pénz tehát multiplifikáló hatással bír, ahol a multiplikátor mértékét a kötelező tartalékráta nagysága határozza meg. A valóságban azonban a bankok nem a fent leírt módon működnek. Nem hitelezik ki automatikusan fix százalékát az új betéteknek. Hitelezési döntésüket számos tényező határozza meg, mint például az ügyfelek hitelképessége, vagy a források alternatív felhasználásának attraktivitása. A Basel keretszabályozás alatt kiemelt figyelmet kap a hitelkockázat elemzés is. Számos esetben az újonnan elhelyezett betéteket tartalékként teszik félre, vagy alacsony kockázatú eszközök vásárlására fordítják. Jellemzőek tehát a kockázat csökkentésére irányuló műveletek az európai uniós tagállamok körében.

A pénz mennyiségi elméletére vonatkozóan hangsúlyozza, hogy a gyakorlatban a pénz forgási sebessége valójában nem konstans. Lényeges, hogy manapság a pénzállomány növekedési üteme és a nominális GDP közötti kapcsolat meglehetősen gyenge. A kapcsolat a pénzmennyiség növekedése és az infláció között még gyengébb. Habár az elemzése alapjául szolgáló adatok az USA-ra vonatkoznak, kiemeli, hogy a következtetések helytállóak lehetnek más országokra és más monetáris aggregátumokra is (Whelan, 2015).



9. ábra

A HICP infláció (éves növekedési ütem alapján) és az M3 pénzállomány közti kapcsolat alakulása az eurózánaiban

Forrás: ECB alapján saját szerkesztés



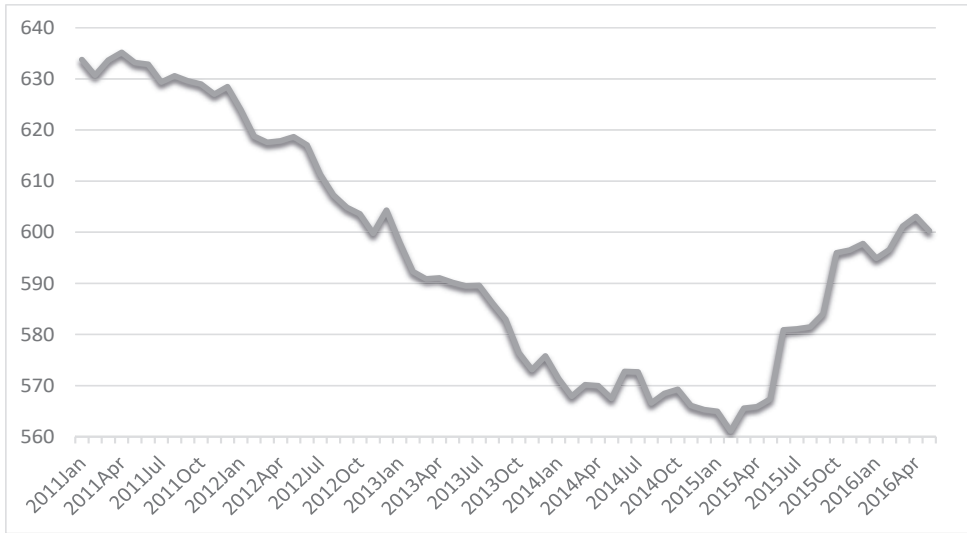
Az EKB az M3³ pénzállományt helyezi középpontba, de e mutatószám értékei és az árinfláció között sem magyarázott az eurózónára vonatkozóan a kapcsolat, ahogy az a 9. ábrán is látható.

Hasonló gondolatokat képvisel Rutter (2013), aki a *likviditási preferencia* szerepét emeli ki. Kiindulópontja Keynes megközelítése, miszerint a pénz megtakarítási eszközként történő felhasználását a kamatláb határozza meg. A készpénztartás előnye, hogy azonnal felhasználható, míg az eszközök készpénzzé való konvertálása valamilyen bonyolultabb folyamat. Amikor a kamatlábak magasak, az eszközök is magasabb hozamokat ígérnek, tehát ez válik a kedveltebb vagyontartási formává. A jelenlegi helyzetben, amikor a kamatok nulla közeliek, nincs megfelelő alternatívája az egyéneknek a készpénz tartására. Az emberek annak érdekében, hogy kezükben tarthassák a pénzüket, lemondanak arról a csekély profitról, amit az eszközeiken realizálhatnának. A mennyiségi lazítás kapcsán a likviditási preferencia fontossága, hogy amikor a pénz a megtakarítási funkció szerepét tölti be, a bankok QE-ből származó újonnan kapott pénzállománya elsődlegesen a készpénz tartalékokat növeli. A pénz valójában nem kerül ki a gazdaságba. Visszatérve pénz mennyiségi egyenletére, elkülönítve a QE által kreált új pénzt és az eddig is létező pénzt a következő egyenletet kapjuk: $MV + M1V1 = PQ$. Ha az újonnan létrehozott pénz csupán a bankok tartalékait növeli, ezzel egyidejűleg a forgási sebessége nulla, akkor nem fogja megváltoztatni a PQ értékét.

A fent említett kritikák ellenére az EKB mennyiségi lazításának inflációs hatásait vizsgáló eddigi elemzések a nemzetközi szakirodalomban többnyire egyetértenek abban, hogy a QE kismértékben, de hozzájárult az infláció és az inflációs várakozások növeléséhez. Ahogy a 10. ábrán is megfigyelhető a háztartásoknak nyújtott hitelállomány 2015 elejétől növekvő pályára állt. Bár a válság előtti szintet mindezidáig nem érte el, a jelenlegi tendencia növekvő adatokra enged következtetni a költségek bővülésében is.

³ M3, azaz széles értelemben vett monetáris aggregátum, amely tartalmazza az M2 pénzállományt és a monetáris pénzügyi intézmények likvid kötelezettségeit. Bizonyos pénzügyi eszközök, mint például pénzügyi alapok befektetési jegyei, visszavásárlási megállapodások is ide értendők. A magas fokú likviditás és az árbiztonság miatt ezek az eszközök közeli helyettesítői a bankbetéteknek.





10. ábra

Fogyasztói hitelek alakulása az euróövezetben (Mrd EUR értékben)

Forrás: ECB

Bernoth et al. (2016) megfogalmazza, hogy a maginfláció az eurózónában fokozatosan emelkedik, és megközelítőleg két év után éri el a tetőpontját. Az infláció alakulásában bekövetkező változások kvalitatív módon jól tükrözik a fejleményeket. Kiemelendő azonban, hogy kvantitatív módon a hatás kisebb, sok esetben statisztikailag nem szignifikáns, vagy a hatások egy évet meghaladóan le vannak maradva. Ennek okaként a fogyasztói árak ragadóságának magasabb fokát hangsúlyozzák.

Altavilla et al. (2015) esettanulmány megközelítésében vizsgálják az inflációs várakozások alakulását. Elemzésük során az 1 és 10 év közötti lejáratú inflációs swap rátákat elemezték. Arra a következtetésre jutottak, hogy az inflációs várakozások szinte valamennyi lejáratot illetően növekedtek, az egynapos és a két napos változásokat figyelembe véve is. Kiemelik továbbá, hogy a hatás sokkal hangsúlyosabb a rövid és közép lejáratok esetében. Az inflációs swap rátában bekövetkező egy napos változás megközelítőleg 15 bázispont az 1 és az 5 éves lejáratok esetében, míg a 10 éves lejáratot illetően ez az érték körülbelül 6 bázispont.

Breuss (2016) elemzése alapján a QE hatása az inflációra hosszantartó. A HICP infláció kumulatíván várhatóan 0,4 százalékponttal emelkedik 2020-ig. A program végéig azonban a hatás jóval mérsékeltebb: az infláció csak 0,1 százalékponttal fog emelkedni. Ezek az értékek az USA és az Egyesült Királyság értékeihez képest meglehetősen alacsonyabbak.

Összességében az eredmények alapján elmondható, hogy az EKB nem konvencionális intézkedései növelték az inflációs várakozásokat az euróövezetben. Kis mértékben elősegítették az infláció megfelelő irányba történő terelését, a mennyiségi hatások azonban továbbra is mérsékeltek. Az aggregált kereslet ösztönzését célzó intézkedések továbbra is elengedhetetlenek, és a gazdaság további élénkülése szükséges ahhoz, hogy közelebb kerüljön az infláció aktuális szintje a monetáris politika által meghatározott célhoz.



Kritikák és kockázatok

A visszafogott, ám pozitívnak érzékelhető hatások ellenére számos kritika éri az EKB mennyiségi lazítását abban a tekintetben, hogy valóban ez lenne-e a megfelelő stratégia a jelenlegi helyzetben fennálló problémák kezelésére. Ismételten kiemelhetők az euró-zóna sajátosságai miatt felmerülő negatív következmények, de megemlíthetők az intézkedés jellegéből fakadó egyéb kockázatok is.

A csökkenő kötvényhozamok a befektetőket a részvénypiacok felé terelik, így a megnövekedett kereslet hatására a részvénypiaci árfolyamok emelkednek. Ennek hatására a lakosság pénzügyi vagyona növekedik. Jóval több pénzük lesz, ami a költsékezés bővülését is maga után vonja (Kármán, 2015). Ez lényegében a vagyonhatás. Európában azonban hiányzik az a széles részvénytulajdonosi réteg, ami jelen van például az Amerikai Egyesült Államokban. Ennek következménye, hogy a mennyiségi lazítás hatására Európában a vagyonhatás kevésbé érvényesül. Csekély mértékben tudja közvetlenül növelni a fogyasztók jólétét/gazdagságát a részvénypiaci árfolyamokon keresztül. A fogyasztói költsékezések elvárt mértékű bővülése tehát korlátozott (Feldstein, 2016).

Lerven (2016) szerint azáltal, hogy mesterségesen növelik a pénzügyi eszközök árát, a QE annak a kockázatát vonja maga után, hogy buborékok alakulnak ki a pénzpiacokon. Ezek további instabilitáshoz vezethetnek. A QE emellett *növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket* is. Elsősorban azért, mert általában a leggazdagabb háztartások azok, akik azokat a pénzügyi eszközöket birtokolják, amelyeknek az ára növekedik. Ezáltal a mennyiségi lazítás növeli a legmagasabb jövedelemmel rendelkezők gazdagságát, míg az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők számára ennél jóval visszafogottabb előnyökkel bír. Ráadásul – korlátozva a biztonságos eszközök számát a pénzpiacokon – a mennyiségi lazítás a befektetéseket az ingatlanok felé irányítja. Ennek hatására azok drágábbak, és egyúttal kevésbé elérhetőek lesznek az alacsonyabb jövedelműek számára.

Hasonló gondolatokat képviselnek Claeys és Leandro (2016), akik egyetértenek azzal, hogy a pénzügyi eszközök árának emelkedésével, a központi bank eszközvásárlása egyenlőtlenségekhez vezethet a különböző társadalmi csoportok, illetve az eltérő pénzügyi rendszerrel rendelkező régiók között is. A részvények, a kormányzati vagy vállalati kötvények értékének növekedése főként az eszközök döntő hányadát birtokló gazdagoknak kedvez. Ez tovább növeli a szakadékot a gazdagok és a szegények között. A generációk között is megnyilvánulhatnak a következmények. Az idősebb emberek magasabb megtakarítással rendelkeznek, ami lehetőséget biztosít számukra, hogy a későbbiekben fenntartsák a fogyasztásuk korábbi szintjét. A fiatalabbak viszont ettől eltérően általában azért vásárolják ezeket az eszközöket, hogy megtakarítsanak a nyugdíjukra. Csökkenti viszont az egyenlőtlenségeket a QE az ingatlanárakon keresztül. Ez azzal magyarázható, hogy a középosztály fő vagyoneszköze az ingatlan, így az ingatlanárak emelkedése kedvezően hat vagyoni helyzetükre. A jelzálogkamatok esése szintén az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezőket részesíti előnyben, illetve azokat, akik a jövedelmük nagyobb hányadát fordítják adósságszolgálatra. Fontos azonban kiemelni, hogy ha a túlzott kockázatvállalás a társadalmilag kívánatos szintje fölé emelkedik, akkor az könnyedén pénzügyi instabilitáshoz vezethet a jövőben.

Ezt az álláspontot képviseli Hughes Hallett (2016) is, aki kiegészíti, hogy az alacsonyabb hosszú lejáratú kamatok előnyben részesítik a hitelfelvevőket a megtakarítókkal



szemben, a portfólió kiegyenlítése pedig a részvényeseknek kedvez a kötvénybirtokosokkal szemben. Ugyancsak nő a szakadék az alacsonyabb kamatlábak miatt a lakástulajdonosok és bérlők; a fogyasztók és a nyugdíjasok, illetve az exportőrök és az importőrök helyzete között.

A jövedelmeknek a szegényebb háztartásoktól a gazdagabbak felé terelése azért is kedvezőtlen, mivel *a szegényebbek fogyasztói határhajlandósága rendszerint magasabb*, így a számukra biztosított többletjövedelem feltehetően a fogyasztás magasabb mértékű növekedését eredményezné. A pénzügyi rendszerek különbözősége szintén meghatározó jelentőségű a defláció elhárítását célzó intézkedések sikerességében. A mennyiségi lazítás sokkal sikeresebbnek ígérkezik adósok által dominált, rugalmas pénzügyi rendszerrel rendelkező gazdaságban (például USA), mint hitelező gazdaságban, melyhez konzervatív pénzügyi rendszer párosul (Gros, 2014).

Gern et al. (2015) hangsúlyozza, hogy bár *az előnyök elsősorban rövid távon jelentkeznek, a költségek valószínűleg hosszú távon mutatkoznak meg*. Megfogalmazza, hogy az expanzív monetáris politika hozzájárulhat a túlzott kockázatvállalási szándékhoz, ami eszközár-buborékot hozhat létre. Súlyosabb esetben rendszerszerű pénzügyi kockázat kialakulásához vezethet, a legrosszabb esetben pedig bankválságokat is előidézhethet (ahogy az 2008-ban is történt). Kicsi az esélye, hogy a makroprudenciális intézkedések megóvják a gazdaságot ezektől a veszélyektől, mivel ezek általában a piaci fejleményektől lemaradva lépnek működésbe. Az exit kapcsán felmerülhet a megfelelő időzítés kérdése, vagy a pénzügyi stabilitás és az árstabilitás közti célok konfliktusa. A nagyon laza monetáris politika a tőke helytelen elosztásához is vezethet. A kamatlábváltozások nemcsak a befektetések szintjét, hanem szerkezetét is befolyásolják. Ennek következtében hatással bírnak a tőkeállomány szintjére, ami befolyásolja a termelési lehetőségeket. Emellett az adós számára a magas adósságok viselésének fenntartását is lehetővé teszi. A bankok pedig az alapjában véve fizetőképtelen vállalatokat is finanszírozzák, ami meghosszabbítja az életképtelen vállalatok és bankok fennmaradását, az erőforrások pedig a fizetőképtelen és terméketlen szervezetek irányába tolnak.

Gros (2016) a vásárolható kötvények kínálatát illetően leírja, hogy bár a GDP-arányos államadósság az euróövezet egészében magas, ez nem minden esetben kötvények formájában testesül meg. Példaként említi Németországot, ahol az államadósság jelentős része banki hitelek, vagy rövidebb, 2 évig terjedő lejáratú kötvény formájában áll fenn. Leírja továbbá, hogy azáltal, hogy a nemzeti központi bankok jelentős mozgásteret kapnak az általuk vásárolt nemzeti állampapírok lejáratú idejét illetően, a folyamat a monetáris politika egységességének biztosítását ássa alá. A vásárlások 80%-át a nemzeti központi bankok bonyolítják le, ők viselik az ehhez kapcsolódó kockázatot is. A QE fiskális következményei így nemzeti szintre kerültek az eurózónában. Jelenleg elsősorban az előnyök érződnek, azonban a monetáris politika irányvonal váltása és az exit idején ez meg fog változni. Ugyanakkor fontos lesz a vásárolt kötvények lejáratú is. Minél hosszabb, annál nagyobb lesz a kitérttség a változó piaci feltételekre. Ez azokra az országokra jellemző, illetve jelent nagyobb veszélyt, ahol a GDP-arányos államadósság magasabb. Ezekben az országokban a kockázati prémium esetleges gyors visszatérése szintén problémákat vet fel a jövőben.



A pénzmennyiség és az inflációs adatok közötti kapcsolat elemzése

Az *Inflációs hatások* című alfejezetben részletezésre került az infláció kérdéskörét érintő elméleti háttér. A központi bank kötvényvásárlási műveletei jelentősen növelik a gazdaságban jelenlévő pénzállományt. Összekapcsolva ezt a folyamatot az árszínvonallal, kiemelt fontosságú a pénz mennyiségi elmélete – más néven Fisher-egyenlet⁴ –, amely az alábbi összefüggés alapján írható fel:

$$M\bar{V} = PY \quad (1)$$

A modell alapján a pénzkínálat (M) és a pénz forgási sebességének (V) szorzata megegyezik az árszínvonal (P) és a reálkibocsátás (Y) szorzatával, vagyis a nominális GDP-vel. A pénz forgási sebessége a modell alapján konstansnak tekinthető.⁵ A fentiek alapján tehát, ha a központi bank jelentős mértékben növeli a pénzkínálatot, akkor az az árszínvonal emelkedésében is megnyilvánul.

Az elméleti összefoglaló után most mennyiségi elemzés keretében vizsgálom meg, hogy mennyiben nyilvánul meg az eurózóna gyakorlatában a klasszikus Fisher-féle összefüggés. A szakirodalmi áttekintés után megállapításra került, hogy a mennyiségi lazítás sikerességének Európában az egyik korlátozó tényezője lehet az, hogy a központi bank kötvényvásárlásai valójában nem járulnak hozzá az infláció megfelelő szintre történő tereléséhez. A dolgozat következő egységében tehát azt vizsgálom, hogy a pénzmennyiség növekedésével elérte-e célját az eurózóna mennyiségi lazítása az inflációt illetően?

Az elemzéseket SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) program segítségével futtattam le. Az analízis alapjául szolgáló adatok forrása az Európai Központi Bank Statisztikai Adattárháza, illetve az Európai Bizottság Eurostat adatbázisa. Az elemzés 1999⁶ Q2-től 2016 Q2-ig veszi figyelembe az adatokat. Figyelembe véve, hogy a pénz forgási sebességét állandónak tekintjük, az alapegyenlet az árszínvonalra rendezve a következőképpen néz ki:

$$P = \frac{M}{Y} \quad (2)$$

Mindezek alapján a regresszió magyarázott (függő) változójaként az inflációt, magyarázó (független) változóként a pénzállomány és a reál GDP közötti hányadost

⁴ Az elmélet megalkotása Irving Fisher közgazdász nevéhez köthető a 20. század elején. Legjelentősebb műve erre vonatkozóan a *The Purchasing Power of Money* (1911).

⁵ Az egyenlet alapja, hogy a gazdaság termelési képessége meghatározza a reál GDP-t, a pénz mennyisége meghatározza a nominális GDP-t, a GDP deflátor pedig a nominális és a reál GDP aránya. Mivel a pénz forgási sebessége adott, a pénzkínálat bármekkora változása a nominális GDP arányos módosulását eredményezi. Ezek alapján a nominális GDP változása kizárólag az árszínvonal változását tükrözheti. Az elmélet alapján egyértelművé válik, hogy az árszínvonal arányos a pénzkínálattal (lásd bővebben: Mankiw, 2005).

⁶ 1999. január 1-jén váltotta fel az euró az ECU-t (*European Currency Unit*) 1:1 arányban, és 2002-ig elszámolási funkciót töltött be, majd ezt követően kerültek forgalomba az euróérmék és -bankjegyek.



definiáltam. Mivel a reál GDP-re vonatkozóan negyedéves adatok érhetőek el, első lépésként az adatok összehasonlíthatóságának érdekében valamennyi adatsor értékeit ehhez kellett igazítani. Ezt követően került sor a regressziós számítások elvégzésére.

A vizsgálatokat a pénz aggregátumok, és inflációs mutatószámok több változatával is elvégeztem. Az infláció esetében elsőként az eurózóna harmonizált fogyasztói árindexének éves növekedési rátát figyelembe vevő változóját, majd a maginflációt⁷ vettem be a modellbe. A magyarázó változók esetében az M3 pénzállomány, majd a monetáris bázis figyelembe vételével is lefuttattam a modellt. Ezután késleltetést is elvégeztem az inflációs mérőszámokban. Erre azért van szükség, hogy megnézzük, mi történik, ha a magyarázó változók esetleg későbbi időpontban fejtik ki hatásukat. Az inflációs adatokat egy periódussal toltam el (HICP_lag1; maginfláció_lag1). Az elemzések eredményét az 1. és 2. táblázat foglalja össze.

Összességében megállapítható, hogy a különböző inflációs mutatók, illetve pénzmennyiségre vonatkozó indikátorok alkalmazása nem eredményez jelentős változásokat a regresszió eredményében. Az egyes változókra, valamint a modell egészére vonatkozó szignifikancia-szint valamennyi esetben megfelelő, ugyanis az erre vonatkozó értékek egyetlen esetben sem haladják meg a 0,05 szintet.

A kapcsolat erősségét kifejező korrelációs együttható (R) a jelenlegi számítások során valamennyi esetben 0,4 és 0,5 közötti. Ez azt jelenti, hogy az egyes pénzmennyiséget jellemző indikátorok és a reál GDP hányadosai, valamint a harmonizált fogyasztói árindex és a maginfláció között *laza kapcsolat* áll fenn. Az R^2 értéke azt mutatja meg, hogy a független változó hány százalékban magyarázza a függő változót. Az elemzés során ez minden esetben 25% alatti, tehát megállapítható, hogy a *penz aggregátumok csak csekély mértékben befolyásolják az árszínvonal alakulását*.

1. táblázat

A regressziós modellek főbb adatai I.

Ssz.	Modell		R	R ²	Kiigazított R ²	A becslés sztenderd hibája
	Magyarázó változó	Magyarázott változó				
1.	M3/reál GDP	HICP	0,428	0,183	0,171	0,91387
2.	M3/reál GDP	maginfláció	0,435	0,189	0,177	0,43042
3.	M0/reál GDP	HICP	0,405	0,164	0,152	0,92437
4.	M0/reál GDP	maginfláció	0,483	0,233	0,222	0,41861
5.	M0/reál GDP	HICP_lag1	0,401	0,161	0,149	0,92604
6.	M0/reál GDP	maginfláció_lag1	0,499	0,249	0,238	0,41408

Forrás: SPSS output alapján saját szerkesztés

⁷ Az Eurostat "HICP All items excluding energy, food, alcohol and tobacco" nevű változóját felhasználva



A 2. táblázatot szemügyre véve érdekes dolgot tapasztalhatunk. A pénz mennyiségi elmélete alapvetően pozitív kapcsolatot feltételez a pénzmennyiség és az infláció között. Ezzel szemben az általam elvégzett regressziós elemzések minden esetben negatív Béta értékeket jelenítenek meg. Ez azt jelenti, hogy a pénzkínálat növekedése ezúttal nem járt együtt az infláció szintjének az emelkedésével.

2. táblázat
A regressziós modellek főbb adatai II.

Ssz.	Modell	Sztenderdizálatlan koefficiensek		Sztenderdizált koefficiensek	t	Sig. (p érték)
		Beta	Sztd. hiba	Beta		
1.	Konstans	4,878	0,800		6,095	0,000
	M3/reál GDP	-0,875	0,226	-0,428	-3,874	0,000
2.	Konstans	2,935	0,377		7,787	0,000
	M3/reál GDP	-0,420	0,106	-0,435	-3,952	0,000
3.	Konstans	2,954	0,335		8,814	0,000
	M0/reál GDP	-2,853	0,787	-0,435	-3,626	0,001
4.	Konstans	2,105	0,152		13,872	0,000
	M0/reál GDP	-1,607	0,356	-0,483	-4,511	0,000
5.	Konstans	2,968	0,342		8,669	0,000
	M0/reál GDP	-2,941	0,820	-0,401	-3,586	0,001
6.	Konstans	2,143	0,153		13,999	0,000
	M0/reál GDP	-1,730	0,367	-0,499	-4,719	0,000

Forrás: SPSS output alapján saját szerkesztés

Mivel az egyes regressziós számítások között csekély mértékű eltérés tapasztalható, ezért az 1. regressziós egyenletet emelném ki, melynek magyarázó változója az M3/reál GDP, magyarázott változója pedig a HICP infláció. Az adatokra vonatkozó összefüggés az alábbi képlettel írható fel:

$$y = 4,878 - 0,428x_1 \quad (3)$$

ahol y a HICP infláció, x_1 pedig az M3/reál GDP.

A fenti egyenlet ismételten egyértelműen leírja a negatív kapcsolatot. Ennek jelentősége abban áll, hogy a pénzkínálat növekedése ezúttal nem volt elegendő az infláció kívánt



szintre emeléséhez.⁸ Az összefüggés alapján az Európai Központi Bank által gazdaságba juttatott pénzmennyiség a jelenlegi helyzetben nem elegendő ösztönző arra vonatkozóan, hogy növelje az inflációt.

Nem szabad megfélekedni arról, hogy a pénz mennyiségi elmélete valójában egy azonosság, aminek szükségszerűen mindig érvényesülnie kellene. Magyarozatként szolgálhat azonban, hogy az egyenletben szereplő különböző indikátorok kapcsán mérési bizonytalanságok merülhetnek fel. Az inflációs mutatók nem tartalmazzák az ingatlanok, vagy a különböző eszközárak változását. A GDP-t egyre több kritika éri, hogy vajon megfelelően tükrözi-e a gazdaság teljesítményét. Jelen esetben például nagy szerepe van a határon átvívelő folyamatoknak is, illetve a pénz forgási sebessége sem bizonyítottan állandó. Fontos továbbá a pénzmultiplikátor működése is, amely egyes megközelítések alapján szintén nem a megszokott módon működik, így kevesebb pénz jut ki a reálgazdaságba, valamint a költségek szintje is alacsonyabb marad.

Záró gondolatok

Vitathatatlan, hogy az eurózónában fennálló problémák további lépéseket kényszerítettek ki a jegybank részéről is. Komoly dilemmákat vet azonban fel, hogy valóban a QE lenne-e a megfelelő intézkedés. Ezt támasztja alá az a tény, hogy Európában hiányzik a széles részvény- és kötvénytulajdonosi réteg, ami miatt a vagyonhatás kevésbé érvényesül. Az emelkedő kötvény és részvényárak csekély mértékben növelik azok tulajdonosainak gazdagságát. További problémaként merül fel, hogy a hosszú lejáratú állampapírhozámok a program elindítását megelőzően is már meglehetősen alacsony szinten voltak; azok további csökkentése csak mérsékelt hatásokat tud elérni. Az euró árfolyamának leértékelődése kedvező hatásokat generál(hat), azonban kiemelendő, hogy az export jelentős hányada az EU-n belülre irányul, ahol az övezeten belüli egységes fizetőeszköz alkalmazása visszafogja a hatásokat. Fontos mindemellett, hogy a QE hozzájárulhat az egyes társadalmi rétegek és csoportok közötti egyenlőtlenségek növeléséhez is. A szegények és gazdagok anyagi helyzete közötti rés szélesedése azért is problematikus, mivel az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők fogyasztói határhajlandósága rendszerint magasabb. A költségek, vagyis a fogyasztói kiadások bővülése pedig a jelenlegi helyzet orvoslásában elengedhetetlen tényező. A rövid távú kedvező hatások mellett nem szabad megfélekedni azokról a következményekről sem, amelyek elsősorban hosszú távon nyilvánulhatnak meg. Ezek között említhető meg az exit, vagyis a jövőbeni monetáris szigorítás kérdésköre. Az exit megfelelő időzítése, és léptéke kulcsfontosságú lehet a stabilitás megőrzésében is.

Hangsúlyoznám azonban, hogy az EKB részéről történő aktívabb fellépés elengedhetetlen volt, és a fenti állítások nem értelmezhetőek a QE szükségességének elutasításaként. A problémák forrása lehet viszont a túl későn és kis mértékben történő fellépés, amit tovább nehezít a valutaövezet heterogén jellege. Kiemelendő továbbá, hogy

⁸ Hosszabb időtávot figyelembe véve, de hasonló elemzést végzett Cline (2015), aki az USA-ra vonatkozóan szintén negatív kapcsolatot állapított meg a fenti változókra. Az eurózóna esetében gyenge kapcsolatot feltételez, azonban a válság utáni alacsony inflációs időszakot is figyelembe véve a koefficiensek értéke nulla közelébe süllyed.



önmagában a monetáris politika nehezen tud valamennyi problémára megoldást kínálni, ahhoz a strukturális reformok és a megfelelő fiskális politika elengedhetetlenek.

A pénz mennyiségi elméletéből kiindulva, kvantitatív vizsgálatok segítségével megállapításra került, hogy az utóbbi másfél évtizedben nem igazolható közvetlen összefüggés a pénzaggregátumok és az infláció között. Megállapítható, hogy a monetáris bázis növekedése ezúttal nem volt elegendő az infláció kívánt szintre emeléséhez.

A mennyiségi lazítás jelenleg is folytatódik az eurózónában és több tekintetben is érzékelhetőek pozitív hatások. A háztartásoknak és vállalatoknak nyújtott hitelállomány folyamatosan bővül, ami kedvezően érinti a beruházásokat, illetve a végső fogyasztói kiadásokat is. A kibocsátási rés szintén csökken, ami a növekedés és az inflációs adatok pozitív irányú változását mutatja. Az eredmények pontos értelmezését azonban számos tényező nehezíti, hiszen egyszerre több folyamat fejt ki hatását. Az USA monetáris szigorítása ugyancsak hozzájárul az euró árfolyamának gyengüléséhez, ami a külkereskedelem révén járul hozzá a gazdaság állapotának javításához.

A gazdasági folyamatok kedvező irányba történő haladását igazolja az EKB 2017. októberi döntése, miszerint 2018 januárjától 30 milliárd euróra csökkenti a havi eszközvásárlások mértékét. A bejelentés a monetáris politikai irányváltás első előszeleként értelmezhető, mindazonáltal a laza, expanzív irányvonal fennállására még néhány évig számítani kell.

Felhasznált irodalom

- ALTAVILLA, Carlo – CARBONI, Giacomo (2015): *Asset Purchase Programmes and Financial Markets: Lessons from the Euro Area*. European Central Bank.
- ANNUNZIATA, Marco (2015): *The ECB's QE Decision*. VoxEu. voxeu.org/article/ecb-s-qe-decision (A letöltés dátuma: 2018. 01. 26.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Hivatalos Lap C 326, 26/10/2012 o. 0001–0390. ur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT (A letöltés dátuma: 2018. 01. 26.)
- BAGUS, Philipp (2011): *The Fed and the ECB: Two Paths, One Goal*. Mises Daily Articles. mises.org/library/fed-and-ecb-two-paths-one-goal (A letöltés dátuma: 2016. 09. 05.)
- BERNORTH, Kerstin – HACHULA, Michael – PIFFER, Michele (2016): *Effectiveness of the ECB Programme of Asset Purchases: Where Do We Stand?* European Parliament.
- BREUSS, Fritz (2016): *The Crisis Management of the ECB*. WIFO, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- CLAEYS, Grégory – LEANDRO, Álvaro (2016): *The European Central Bank's Quantitative Easing Programme: Limits and Risks*. Bruegel Policy Contribution.
- CLINE, W. R. (2015): *Quantity Theory of Money Redux? Will Inflation Be the Legacy of Quantitative Easing?* Peterson Institute for International Economics.
- DRAGHI, Mario (2015): *Introductory Statement to the Press Conference (with Q&A)*. ECB. www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.en.html (A letöltés dátuma: 2016. 09. 15.)



- ECB (2010): The ECB's Response to the Financial Crisis. *Monthly Bulletin*, October
www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201010en_pp59-74en.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 04. 05.)
- ECB (2011): Az Európai Központi Bank határozata a második fedezett kötvény-vásárlási program végrehajtásáról.
- FELDSTEIN, Martin (2015): *The Eurozone Needs More than QE*. Project Syndicate.
- FELDSTEIN, Martin (2016): *The Shortcomings of Quantitative Easing in Europe*. Project Syndicate.
- GERN, Klaus-Jürgen – JANSEN, Nils – KOOTHS, Stefan – WOLTERS, Maik (2015): Quantitative Easing in the Euro Area: Transmission Channels and Risks. *Intereconomics*, Vol. 50, Issue 4. 206–212.
- GROS, Daniel (2014): Quantitative Easing and Deflation in a Creditor Economy. *Growth, Convergence and Income Distribution: The Road from the Brisbane G-20 Summit*.
- GROS, Daniel (2016): *QE infinity: What Risks for the ECB?* European Parliament.
- HALMAI Péter (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HUGHES HALLETT, Andrew (2016): *Effectiveness of the ECB Programme of Asset Purchases: Where Do We Stand?* European Parliament.
- KÁRMÁN András (2015): *Hogy lesz ebből növekedés és infláció?* Portfolio. www.portfolio.hu/gazdasag/hogy_lesz_ebbol_novekedes_es_inflacio.209677.html (A letöltés dátuma: 2016. 04. 21.)
- KERTÉSZ Krisztián (2014): Alternatívák a monetáris politika és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény megújítására az eurózónában. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2014/3. 386-402.
- LERVEN, Frank van (2016): Quantitative Easing in the Eurozone: A One-Year Assessment. *Intereconomics*, Vol. 51, Issue 4. 237–242.
- MANKIW, Gregory N. (2005): *Makroökönómia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- MARSON, Paul (2015): *Eurozone QE: Mind the Output Gap*. Redleaf. www.redleafpr.com/media-centre/client-news/financial-services-pr/2015/jan/eurozone-qe-mind-the-output-gap/ (A letöltés dátuma: 2015. 08. 10.)
- MEIZER Gábor – PALOTAI Dániel (2016): Az Európai Központi Bank monetáris politikája. In KÁLMÁN János szerk.: *A Batthyány Lajos Szakkollégium Állam – Válság – Pénzügyek című konferenciájának tanulmánykötete*. real.mtak.hu/34565/1/Kotet_Vol._3_u.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 08. 10.) 11–42.
- MIDDELDORP, Menno – WOOD, Oliver (2016): *Too Eagerly Anticipated: The Impact of the Extension of ECB QE on Asset Prices*. bankunderground.co.uk/2016/03/04/too-eagerly-anticipated-the-impact-of-the-extension-of-ecb-qe-on-asset-prices/ (A letöltés dátuma: 2016. 09. 06.)
- RUTTER, Tom (2013): *Must 'Quantitative Easing' End in Inflation?* www.res.org.uk/SpringboardWebApp/userfiles/res/file/Essay%20competition/2013%20winning%20essays/Tom-Rutter-802-1.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 09. 25.)
- VALIANTE, Diego (2015): The 'Visible Hand' of the ECB's Quantitative Easing. *CEPS Working Document*, No. 407.
- WHELAN, Karl (2015). Does Quantitative Easing Have Unpleasant Side Effects? *Monetary Dialogue*, 15 June 2015. 87–103.



Kruzslicz Péter Pál

A határtalanság határai?

Háttér és elemzés az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletéhez

The Boundaries of Borderlessness?

Background and Analysis to the Judgments of the CJEU in Unified Cases C-643/15 and C-647/15.

A tanulmány az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletének elemzésén keresztül igyekszik felvázolni az uniós döntéshozatal, illetve az annak eredményeként megszületett uniós jogi aktus érvényessége kapcsán megfogalmazható alkotmányos jellegű kockázatokat, veszélyeket, visszasságokat és kérdéseket.

Módszertanában nem a döntés tartalmi, politikai elemzésére összpontosít megemlítve az ezzel kapcsolatos egymással ellentétes álláspontokat, hanem a bevándorlás, mint egy a társadalmi együttéléshez és az alkotmányjogi értelemben vett szuverenitáshoz szorosan kapcsolódó témáján keresztül jogi párbeszédet, vitát kezdeményez az uniós jogalkotás kereteiről, az uniós jogi normativitás határaitól.

A ténybeli és jogi háttér a kérdésfelvetés, azaz az uniós jogi norma érvényességének és alkalmazhatóságának alkotmányos jellegű keretei kapcsán hasznos elemeknek tisztázását követően az ítélet elemzése során a tanulmány kiemeli a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti szigorúan formális megkülönböztetésből eredő veszélyeket, az intézményi egyensúly és a demokratikus rálátás és ellenőrzés kapcsán jelentkező visszasságokat, rámutat az uniós ítélkezési gyakorlatban általánosan jelentkező, bizonyos esetekben, például szükségesség vizsgálata, túlzott célszerűségi, más kérdésekben, így különösen jogi aktus és kapcsolódó eljárás meghatározása,

éppen ellenkezőleg túlzottan formális szempontok kockázatára, valamint a politikai mérlegelés és így a politikai felelősség kapcsán az igazgatási rendszerekbe fektetett túlzott bizalom által is jelentkező kérdésekre.

Végkövetkeztetéseiben a tanulmány a hatékony, de ugyanakkor alkotmányos értelemben is jobban körülhatárolt uniós döntéshozatal érdekében úgy az uniós legitimitás mint a tagállami önazonosság kapcsán jelentkező szempontokra is figyelemmel érvel egy jogilag szigorúbban körülbástyázott uniós „autoritás” kialakítása mellett.

Kulcsszavak: uniós jogi aktus érvényessége, az európai integráció alkotmányos korlátai, megsemmisítési iránti kereset, bevándorlási kvóta, jogalkotási és nem jogalkotási uniós aktus elhatárolása, intézményi egyensúly és demokratikus rálátás

Through the analysis of CJEU judgement C-643/15 and C-647/15, the paper intends to outline the risks, dangers, deficiencies and questions of constitutional nature that arise in terms of EU decision-making and the resulting EU legal acts. As to its methodology, it will not focus on the analysis of the content or the political implications of the contested decision, however, it mentions relevant contradicting positions. Rather, through the topic of immigration, which is closely connected to social coexistence, in general, and to sovereignty in a constitutional legal sense, the paper aims to initiate legal dialogue and debate on the framework of EU lawmaking and by that, on the boundaries of the legal normativity of EU law.

In analyzing the judgment, as for clarification of the legal and factual background, i.e. the important elements of the constitutional frames of the applicability and validity of the EU legal norm, the paper shall outline the dangers that arise out of the strictly formal distinction between legislative and non-legislative acts, the deficiencies regarding institutional balance and democratic oversight and control. Furthermore, in certain specific cases typical to CJEU jurisprudence, e.g. the examination of necessity, it shall point out the risk of applying overly substantial standards, while also to that of overly formal standards in other cases, such as the determination of the legal acts and relevant procedures. The paper shall also analyze questions about political discretion and responsibility, e.g. by exaggerated trust in administrative systems.

In conclusion, in the interest of an efficient but at the same time – in a constitutional sense – more delineated EU decision-making, the paper will argue for the creation of a Union “authority” safeguarded by more legally sound guarantees, with due attention to standpoints of EU legitimacy as well as Member State identity.

Keywords: validity of EU legal act, constitutional limits of the EU integration, action for annulment, migration quotas, distinction between legislative and non-legislative acts, institutional balance and democratic oversight



Az Európai Unió Bírósága 2017. szeptember 6-án meghozta az ítéletét az úgynevezett kvótaperben.¹ A bíróság a megtámadott tanácsi határozat² érvényessége mellett tört pácát. *Res iudicata pro veritate accipitur.* (Ulpianus, Digesta 50, 17, 207.) A tanácsi határozat alkalmazásának hatálya 2017. szeptember 26-án lejárt.³ Az ügyben azonban a politikai vita nem csillapodott (Passauer Neue Presse, 2017). Az európai és a magyarországi politikai erőter szereplői saját politikai meggyőződésük szerint foglalnak állást a bevándorlás ügyében. De gustibus et coloris non est disputandum.

Szakmai vitának meggyőződésünk szerint helye van az ügy kapcsán. Ezt a jogi disputát, annak szabályai szerint, lefolytatni szükséges és érdemes. Az ügy ugyanis jelképe annak a folyamatnak, amelyet az uniós normativitás kereteinek szétfeszülése jellemez egy megfelelő, ahogyan azt bizonyítani kívánjuk, alkotmányos jellegű kereteket nélkülöző rendszerben, ahol egyébként a normativitás szerepe kifejezetten hangsúlyos, de ezen feszültség miatt éppen annak hosszan kidolgozott hatékonysága kerül veszélybe. Álláspontunk szerint a bevándorlás politikailag érzékeny témája mögött a jog és a politika viszonyának általános kérdése húzódik meg az uniós jog- és intézményrendszer által kialakított többszintű jogi és politikai valóságban.

Általános kiindulópontok

Kiindulópontként rögzítjük, hogy párbeszédet tartunk szükségesnek és érdemesnek a kérdésben. Azaz a vitának egyrészt a jog kimunkált szakmai keretei között másrészt a társadalmi és politikai környezetre figyelemmel kell folynia. A bevándorlás kérdése ugyan valóban közvetlenül érinti, ezáltal lesz jól értelmezhető jelkép, a társadalmi együttélés kereteit, így a felmerülő jogi – elsősorban alkotmányos – kérdések még erősebb megvilágításba helyeződnek, azonban azok megválaszolásához tiszta, torzulástól mentes képet kell nyernünk. Nem magáról a határozatról, hanem annak „életéről”: meghozataláról, végrehajtásáról, és az ezekhez kapcsolódó szabályokról is szót kell ejtenünk.

Érdemes az elemzést távolról indítani, még akkor is, ha az elemzésünk alapjául szolgáló ügyben, ahogyan látni fogjuk, egyébként jogosan ilyen látóter nélkül zajlott a jogvita. Társadalmi tény, hogy az emberi együttélés elképzelhetetlen szabályok nélkül. A személyek cselekedeteiket szabályok keretei között végzik. A normák egyszerre korlátozzák a személyek cselekvési lehetőségeit, ugyanakkor biztosítják az azok végzéséhez szükséges biztonságot, a társadalmi békét és a rendet az együttéléshez.

Immár több mint két évszázada annak, hogy kialakultak azok az alkotmányos keretek, amelyek között a társadalmi együttélés során alkotott és alkalmazott kötelező magatartásszabályok a jog területére helyeződtek. A jogi normativitás kerete az állam lett, amely saját magát szintén a normativitás keretei közé helyezte; alkotmányos

¹ Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és C-647/15. sz. Szlovákia és Magyarország kontra Tanács egyesített ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2017:631].

² A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat, HL 2015. L 248., 80.

³ Lásd a megtámadott határozat 13. cikkének (2) bekezdését, ugyanakkor, tudomásunk szerint, a bizottság a határozatban eredetileg előírt határidőn túli alkalmazást javasolja.



szabályaink szerint a hatalom alapja a jog, és az saját magát is aláveti a jog uralmának. Általános elemzésünk alátámasztására csupán az alapokat idéznénk: Ipse imperator per legem imperium accipit. (Gaius, Institutiones, 1, 2, 5.) Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée (...) n'a point de Constitution.⁴

Az Európai Unió, illetve az annak létrehozatalát megelőző Közösségek éppen a jog „csodafegyverét” vették használatba integrációs küldetésük megvalósításához. A hatvan éve aláírt római szerződés értelmezése során döntött úgy a közösségi bíróság – mára már el sem képzelhető vitákat követően –, hogy tagállamok új jogrendszert hoztak létre. Megint csak az alapokhoz: Il faut conclure de cet état des choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique du droit international, au profit duquel, les Etats ont limité (...) leurs droits souverains.⁵

A normativitásnak, az Európai Unió éppen saját jogrendszerén keresztül lehet normatív hatalom, azonban az Európai Unió, illetve az azt megelőző Közösségek esetében is vannak normatív korlátai. A korlátok pedig, amelyek elsősorban a szerződések alapján határozhatók meg, nem csupán szerződéses de alkotmányos korlátokként is értelmezhetők. Ahogy az alapokról az ítélkezési gyakorlat fogalmazott ezúttal is: La Communauté est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité.⁶

A fenti, kiindulópontként szolgáló megállapodásokból is kiderül, az uniós jogrendszer erős bástyáinak alapjainál számos, alkotmányossági probléma árka húzódik. Az átruházott hatáskörök alapján korlátozott tagállami szuverén jogok vagy a tagállamok és intézmények szerződésből fakadó „alkotmányos” ellenőrzése ugyan a tagállamok által kötött szerződések alapján jól körülírhatók, mégis értelmezésük és így alkalmazásuk elméleti kihívást támaszt. E kérdések felvetése önmagában szükséges a fent javasolt párbeszéd lefolytatásához.

A tagállami nemzeti szuverenitás mint a tagállam „szabadsága”, valamint a tagállami nemzeti önazonosság mint a tagállam „méltósága” nem akadályai az uniós normativitásnak. Ugyanakkor a rendezetlen alkotmányos keretek miatt valójában hiányzik az uniós „autoritás” jogon túlmutató de jogilag meghatározandó alapja. A létrehozott normatív hatalom alkotmányos értelemben a tagállami szándékon alapszik. A tagállami politikai szándéktól a gyakorlatban legalábbis egyre inkább úgy tűnik, hogy még a többségi szinten is független vagy legalábbis valódi akaratképződést nem biztosító normaalkotás és -alkalmazás pedig ilyen alapon nem lehet határok nélküli.

⁴ „Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.” (Emberi és polgári jogok nyilatkozata, 1789, 16. cikkely).

⁵ „Ebből azt a következtetést kell levonni, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1963:1].

⁶ „Az Európai Gazdasági Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapcharának, azaz a Szerződésnek” az Európai Közösségek Bíróságának a 294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:1986:166].



A bevándorlás és jogi szempontok szerint a jelen ítélet elemzése tehát azért is érdekes, mert egy politikailag érzékeny ügy kapcsán hozza felszínre – nagyon is látványos módon – ezeket az alapvető alkotmányos jellegű kérdéseket is, amelyek tehát az ítélet elemzésénél sem elhanyagolható szempontok. Az ügy valóban szorosan kötődik a nemzeti szuverenitáshoz, és rámutat az uniós hatáskörök alapjainak ugyan szerződésesen szilárd de alkotmányosan mégis problémákat mutató jellegére. Értelemszerűen nem a tagállam kulturális értékeinek megőrzése, hanem az uniós jog alkotmányosságának megítélése az a kérdés, amellyel jogi elemzésünkben foglalkozni szeretnénk.

A tömeges bevándorlás jogi értelemben is komoly kihívás elé állította az ennek leginkább kitett tagállamokat. A Görög Köztársaság, Magyarország és az Olasz Köztársaság nehezen tudtak 2015 nyarán megbirkózni a rájuk nehezedő nyomással. Még egyértelmű politikai döntés esetén is úgy a jogi hatáskörök, mint a jogi mozgástér hiánya nem könnyítette meg helyzetük rendezését. A bevándorlás ugyanis de facto uniós hatáskör⁷ a tagállamok mozgástere pedig nem csupán alkotmányos, de alkotmányos jellegű nemzetközi kötelezettségvállalásaik miatt is szűk.

Ugyan elemzésünk tárgyához csak közvetetten kapcsolódik, mégis ki kívánjuk emelni, hogy a kialakuló tényhelyzetben tagállami szinten is megmutatkozott a normativitás jogi és persze különösen ténybeli határa. Elsősorban Görögország esetében úgynevezett jog nélküli övezetek alakultak ki, ahol az állam cselekvőképessége valójában megszűnt, így legalapvetőbb küldetését – a közrend és a nemzetbiztonság megőrzését – sem tudta elvégezni. Vitathatatlan, hogy egy ilyen helyzetben megfelelő intézkedések megtétele szükséges.

Háttér

Az Európai Unió napirendjére a 2015. júniusi európai tanácsi aggodalmakat és iránymutatásokat követően a szeptember elejére elkészített bizottsági javaslatban két jogi aktus került – a megtámadott határozathoz vezető áthelyezési válságmechanizmusról és a 604/2013/EU (Dublin III) rendelet módosításáról –, amelyek közül az előbbi esetében a Parlament véleményez, és a Tanács jogosult dönteni, míg utóbbi javaslat elfogadásához egyértelműen jogalkotási eljárás lefolytatása szükséges. A megtámadott tanácsi határozat esetében viszont tulajdonképpen a bizottság irányította a döntéshozatal folyamatát, a Parlament csupán általános, a későbbi módosításokra már nem vonatkozó állásfoglalást adott, a Tanács pedig felfoghatatlan gyorsasággal döntött. Az uniós döntés lényege, hogy a kialakuló bevándorlási szükséghelyzetre a megoldás, a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló felelősség olyanképpen történő megosztása, hogy

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség kapcsán osztott hatáskört határoz meg a 4. cikk (2) bekezdés j) pontja alapján. E terület, a nevezett szerződés V. címe, része a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése. A hivatkozott cím II. fejezete – a határok ellenőrzésével, menekültüggyel és bevándorlással kapcsolatos politikák – pontosítja az uniós hatásköröket. Míg a bevándorlás területén általános hatásköre tehát nincs az uniónak, addig a menekültügy, így különösen a nemzetközi védelem kapcsán hivatkozott szerződéses fejezet szerint az unió jelentős hatáskörökkel rendelkezik. E hatáskörökön keresztül pedig de facto a bevándorlás területére is kihatással vannak az uniós intézkedések.



magukat a bevándorlókat, legalábbis azok bizonyos körét⁸ osztja fel meghatározott feltételek szerint a tagállamok között.

Magyarország eközben fizikai határzárát épített ki a magyar–szerb határon. Szeptemberben pedig a tanácsi döntéshozatal során – Csehországhoz, Szlovákiához és Romániához hasonlóan – a megtámadott határozat ellen szavazott – Finnország tartózkodott. Egyértelmű politikai állásfoglalást tett az ügyben, és bár kedvezményezettje lett volna a tanácsi határozatnak, hiszen az eredeti bizottsági javaslat szerint 54 000 fő Magyarországról került volna áthelyezésére, az állásfoglalásával egyértelműen ellentmondásban álló uniós megoldás ellen szavazott. Politikai döntése, amelyet később a rendelkezésére álló valamennyi jogi eszközzel megerősíteni és legitimálni igyekezett, hogy a kialakuló bevándorlási szükséghelyzetre a megoldás a határvédelem szigorítása, ezzel párhuzamosan a menekültek fogadására hatékony igazgatási rendszerek kialakítása. A határozatot – Szlovákiához hasonlóan – megtámadta a bíróság előtt 2015 decemberében.

A fentebb tett megállapításainkra is tekintettel, de immár a konkrét ügy kapcsán fontosnak tartjuk tisztázni az unió – ezalatt értjük a javaslatot előterjesztő bizottság, az azt viharos gyorsasággal, de mégis többséggel elfogadó Tanács, valamint a döntéshozatalt igaz a módosításokkal kapcsolatos formális eljárás hiányában esetenként csak hallgatólagosan támogató Parlament intézményeit – és Magyarország eltérő álláspontját, amely ügy gondoljuk, szintén eleme az ügy megértésének, így része a későbbi elemzéseinknek is. Az eltérő álláspontok eltérő következtetésekhez és eltérő döntésekhez vezettek az ügyben.

Az Európai Unió alapvetései közé tartozik – a vonatkozó szerződéses rendelkezésekkel összhangban⁹ – a szolidaritás és a tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztás elvei. Az áthelyezési válságmechanizmus tehát azon az alapvető feltevésen nyugszik, hogy a tagállamokat szolidaritás köti össze, ennek jegyében pedig az egyes tagállamokra nehezedő bevándorlási nyomás kezelésében a többi a segítségükre kell siessen. E felelősségmegosztás vitathatóan legkézenfekvőbb módjának az unió a bevándorlók meghatározott körének elosztását tartja a tagállamok között.

Az Európai Unió azonban nem feledkezik meg a tagállamok bizonyos nemzeti érdekeinek védelméről sem. A megtámadott határozat kifejezetten rendelkezik arról, hogy a tagállamok megtagadhatják „a kérelmezők áthelyezését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve”.¹⁰ Az Európai Unió tehát úgy tekinti, hogy egyéni esetekben egyedül a nemzetbiztonság és a közrend védelme lehet indoka a határozat végrehajtása megtagadásának.

Ezzel szemben Magyarország álláspontja azon alapszik, hogy egy a nemzeti szuverenitásához szorosan kapcsolódó kérdésről van szó. Az, hogy az állam területén mely személyek tartózkodhatnak – a magyar álláspont szerint – az állam szuverén joga eldönteni, ellenkező esetben sérül, nem csupán a nemzeti szuverenitás, de azon keresztül

⁸ Az egyszerűség és egyértelműség kedvéért a bevándorló, migráns kifejezést használjuk elemzésünk során, ugyanakkor pontosítani szeretnénk, hogy olyan bevándorlókról van valójában szó, akik a megtámadott határozatban leírtak szerint nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be Görögországban vagy Olaszországban.

⁹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 80. cikke.

¹⁰ Lásd megtámadott határozat 5. cikkének (7) bekezdése.



maga az államiság, az ország állami léte is. Jóllehet az uniós együttműködés keretében Magyarország szuverenitásából eredő egyes hatásköreit átruházta, de az ilyen módon nem gyakorolható.

Továbbá Magyarország azt hangsúlyozza, hogy olyan döntésről van szó, amely súlyos politikai felelősséggel jár. Így azt csak jogi értelemben megfelelően felhatalmazott, de politikai értelemben is erős legitimitással rendelkező politikai szereplők hozhatják meg. Ahogy egyébként az ügy során kifejtett érvek sorából is kitűnik, a szükség-helyzetet okozó bevándorlási folyamatokat Magyarország történelminek értékeli, így azokra a fentieknél átfogóbb, valamennyi tagállami véleményt figyelembe vevő döntést szeretne kapni.

Végül Magyarország a szolidaritás elvének alkalmazását abban látja, hogy a határvédelem megerősítése, és ezzel párhuzamosan a menekültek fogadásához hatékony igazgatási feltételek biztosítása kapcsán komoly erőfeszítéseket tesz. Ezzel ugyanis nem csupán politikai következtetéseivel és döntésével – és egyébként a Schengen-övezet védelme kapcsán vállalt kötelezettségeivel – összhangban saját, hanem az Európai Unió más tagállamainak területét is védi.

Az egymással szemben álló következtetésekből tehát világosan kitűnik, hogy ahogyan erre fentebb már hivatkoztunk két egészen eltérő logika, vagy úgy is fogalmazhatnánk, két egymással nehezen összehágható látásmód ütközik az eltérő politikai döntések kapcsán. Anélkül, hogy állást kívánnánk foglalni ezen következtetések vagy még inkább az ezekből származó döntések helyessége kapcsán, kiemeljük, hogy éppen ez a szembenállás, amely valós – meglátásunk szerint ugyan nem közvetlenül a szuverenitáshoz kapcsolódó, hanem inkább közvetett – alkotmányos jellegű kérdéseket vet fel.

Az uniós hatáskörök léte ugyanis a szerződések, illetve azok alkalmazása alapján vitathatatlan, mint ahogyan egyébként az sem kérdéses, hogy a bevándorlási helyzet kezelésére valós megoldás csak uniós szinten képzelhető el. Ugyanakkor a korábban említett problémákból az következik, hogy az uniós jog- és intézményrendszer és így az uniós jogalkotás alapjainál, úgy a legitimitás mint a meghozott döntéssel kapcsolatos politikai felelősség megállapítása, illetve a problémákkal részben összefüggésben az uniós döntések végrehajtásánál komoly nehézségek jelentkezhetnek.

A kérdés tehát meglátásunk szerint csak részben a norma érvényessége, amely – ugyan elemzésünket nem szeretnénk megelőlegezni, de a bíróság ítéletének ismeretében nyilvánvalóan – ilyen formán immár nem vitatható megalapozottan, hanem az azt megalkotó és megvédő valójában politikai mérlegelések jogi jellegének túlhangsúlyozottsága, amely ugyan a tagállami többségi szándékot és a demokratikus rálátást is biztosító kényes intézményi egyensúlyban látja indokoltnak önmagát, jóllehet – megint csak nem megelőlegezve elemzésünket – már ennek kapcsán is mutatkoznak olyan rugalmas vagy éppen túlfeszített érvek, amelyek hosszútávon akár a teljes rendszerre is kockázatosak lehetnek, ha azokat következetesen alkalmazza a bíróság; azonban e döntéshozatali rendszer valós elfogadottsága, legitimitása kérdéses, ezt követően pedig hatékony végrehajtása problémás marad.

Túl azon, hogy a megfelelő alkotmányos jellegű alapok hiánya már önmagában is súlyos vád a döntéshozatal bizonyos uniós rendszereivel, és különösen azok gyakorlati működésével szemben, véleményünk szerint éppen ez a hiány okozza később egyrészt a megalkotott uniós aktusok végrehajtásának eredménytelen voltát, másrészt azon



túlmutatva olyan politikai mozzanatok folyamat- és rendszerszerű megjelenését, amelyek kialakulásával kapcsolatban így tehát nem csak a hiányosságra rámutató politikai szereplők vádolhatók. De ilyen irányú következtetéseink levonása előtt már magából az ítélet elemzése is alkalmat szolgál arra, hogy bizonyos túlzott rugalmasságokra, szétfeszített érvekre éppen a fentiekkel kapcsolatban rámutassunk.

Elemzés

Mielőtt tehát általános következtetéseket vonnánk le az ügyben a jogi értelemben vett európai határtalanság, azaz az uniós normativitás határai kapcsán, érdemes részletesen is foglalkozni az elemzésünk tárgyát képező ítéletben megfogalmazott indokokkal, amelyek végül – ismét hangsúlyozzuk jogosan, de mégis már az uniós jog formális követelményei kapcsán is vitathatóan – a megtámadott határozattal szemben felhozott jogalapok megalapozatlanságának megállapításához vezetnek. Ezen indokok között ugyanis úgy maga az uniós jog által felállított keretek részben szétfeszülésének, részben túlzottan rugalmas alkalmazásának jelei fellelhetők mint a fentebbi általános tétel bizonyításához szükséges elemek.

Szlovákia és Magyarország a megtámadott tanácsi határozattal szemben – utóbbi esetében egyértelműen részeként a kialakult helyzet politikai elutasításának – megsemmisítés iránti keresettel élt. A kereset jogalapjául a szerződésben meghatározottak szerint hatáskör hiányára, lényeges eljárási szabály megsértésére, a szerződések vagy alkalmazásukra vonatkozó jogi rendelkezések megsértésére és hatáskörrel való visszaélésre hivatkozhattak a felperesek az Európai Unió Bírósága előtt.¹¹

Így a szlovák kereset hat jogalapjában hivatkozik a hatáskör hiányára és ezzel összefüggésben az intézményi egyensúly megsértésére; a hatáskör gyakorlásához kapcsolódó feltételek megsértésére és ehhez kapcsolódóan a szubszidiaritás és arányosság elveinek, valamint a jogbiztonság, a képviseleti demokrácia és az intézményi egyensúly elveinek a megsértésére; lényeges eljárási szabályok megsértése kapcsán két jogalapban támadja a határozatot; továbbá az alkalmazási feltételek, valójában hatáskörgyakorlásra vonatkozó szabályok megsértésére, és végül az arányosság elvének általános megsértésére hivatkozik.

A magyar kereset két jogalapja vonatkozik hatáskör hiányára, az egyik a jogalkotási aktus jellegének feltételezésén alapul a másik az átmeneti jellegét támadja a határozatnak; három jogalapja vonatkozik lényeges eljárási szabályok megsértésére, ezekben egyrészt az egyhangúság esetleges szükségességét, másrészt a szubszidiaritási és arányossági ellenőrzési mechanizmusok akadályozását, harmadrészt a nyelvi változatok hiányát emeli ki; hivatkozik továbbá a szerződés megsértésére több ponton; a jogbiztonság és normavilágosság; a szükségesség és arányosság elveinek megsértésére, valamint az arányosság általános megsértésére.¹²

¹¹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikkét.

¹² Az egyes jogalapok részletes bemutatását lásd az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben hozott ítélet 37–45. pontjaiban.



A felhozott jogalapok sora tekintettel a semmisség iránti keresetre vonatkozó, fent hivatkozott szerződéses rendelkezésekre is jól látható módon a lehetséges jogi érvek teljes körét kimeríti. Mindazonáltal ugyan kétségtelenül a felkínált mozgásteret teljes egészében kihasználják a felperes tagállamok, az egyébként jogiasan megfogalmazott jogalapok immár igazolt módon nehezen vezethetnek a megtámadott határozat megsemmisítéséhez, hiszen a normativitáshoz kapcsolódó normatív feltételek – ugyan kellően célszemponitú érveléssel – adottak, ehhez persze szükség volt arra, hogy a bíróság mérlegelése során helyenként nagy rugalmassággal, helyenként a keretek szétfeszítésével indokoljon.

Nem csupán a jogalapok szerteágazó, gyakran előfeltételeiben cáfolható érvelése okozza a keresetek előre feltételezhető eredménytelenségét. Azok valójában – jogosan, hiszen egy ilyen érvelés nem állhat meg a semmisség iránti perben – nem képesek kellően hangsúlyozni, illetve ahogy az egyes jogalapok cáfolata kapcsán azt látjuk majd, hogy csak közvetve érintik azt a korábban említett alapvető kérdést, amely az uniós döntéshozatal alapjaiban megmutatózó hiányosságokban jelentkezik.

Az elvi jellegű megfontolásoktól egyébként maga a bíróság is tartózkodik, amennyiben ítélete indokolásában nem veszi át a főtanácsnoki indítványban a szolidaritás kapcsán megfogalmazott tételeket. Ugyan gyakori, hogy a főtanácsnoki indítvány a később meghozott ítélethez képest alaposabban kitér felfogásbeli, logikai szempontokra, mégis ebben az esetben a fentebb vázoltak tükrében és a főtanácsnok állásfoglalására tekintettel érdemes hangsúlyozni, hogy az ítéletben már nem jelennek meg ezek a szempontok.¹³

Az Európai Unió Bírósága a nagy számban hivatkozott jogalapokat is, tekintettel a beavatkozó tagállamok által felhozott érvekre, egyenként és alaposan vizsgálja. A jogalapok egyikét sem találja ugyanakkor tehát kellően megalapozottnak ahhoz, hogy magát a határozatot megsemmisítse. Indokolása során az egyes formai és érdemi érvek cáfolatakor gyakran hivatkozik azonban éppen az alapkérdésünk kapcsán is érdekes szempontokra, ezért tartjuk szükségesnek, hogy indokait, amelyek egybecsengenek a főtanácsnoki indítvánnyal, részletesen is megvizsgáljuk.

Mindenekelőtt a bíróság a hatáskör hiányára alapított érveket vizsgálja. Megállapítja, hogy a meghozott határozat nem jogalkotási aktus. A felperesek által felhozott tartalmi érvekkel szemben, ragaszkodik egy az ítélezési gyakorlatában is vitatott¹⁴ túlzottan formális megközelítéshez: jogalkotásnak minősül kizárólag az az aktus, amelyet a szerződések ilyenként neveznek meg. Mindeközben a bíróság erősen vitatható módon azt is kiemeli, hogy egy a határozathoz hasonló nem jogalkotási aktus tartalmában eltérhet egy jogalkotási aktustól. Ennek alátámasztására pedig – hogy az egyébként jelentős jövőbeni kockázatokat rejtő megoldását indokolja – cél szerinti megközelítést alkalmaz: az ideiglenes intézkedés csak így tudja elérni célját.

¹³ Lásd Yves Bot főtanácsnoknak az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben 2017. július 26-án ismertetett indítványát.

¹⁴ Vö. a törvényszék T-512/12. sz. Front Polisario kontra Tanács ügyben 2015. december 10-én hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2015:953] 71. pontjával, továbbá Melchior Wathelet főtanácsnoknak a C-104/16. P. sz. Front Polisario kontra Tanács ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványának [ECLI:EU:C:2016:677] 154–161. pontjaival. A Bíróság végül nem fogadta el a törvényszéki ítélet főtanácsnoki indítvány által is támogatott érvelését, ugyanakkor a túlzottan formális megközelítés ilyen formán vitatható jellege tehát megjelent a szakirodalmon túl az ítélezési gyakorlatban is.



A határozat ideiglenes jellege ugyanakkor szintén alátámasztandó. A határozatban megjelölt huszonnégy hónapos időszak, amely során az intézkedés alkalmazható – itt jegyezzük meg, hiszen az ideiglenes jelleg hangsúlyos figyelembe vétele kapcsán különösen érdekes, hogy a bizottság a határidőn túli további alkalmazást támogatja¹⁵ –, megfelel az ideiglenes jelleg által támasztott követelménynek, a határidő meghatározása a tanácsi mérlegelés körébe tartozik. Az ideiglenes jelleg kapcsán a bíróság azt is kiemeli, hogy az intézkedések tényleges hatása nem vizsgálendő, továbbá ezzel kapcsolatban nem köti a tanácsi mérlegelést egy esetleges jogalkotási aktus elfogadásának, egyébként nehezen megbecsülhető, várható időtartama. Így tehát bár az ideiglenes jelleg fontos a határozat érvényességének megállapításához, az arra vonatkozó feltételek általános megállapítása elegendő annak elfogadására.

Végül szintén hatásköri kérdésként vizsgálja a bíróság, hogy mennyiben hiányoznak a szerződésben előírt ideiglenes intézkedések tényleges alkalmazásának feltételei, azaz fennáll-e az a szükséghelyzet, amely indokolja ilyen intézkedések meghozatalát. Ezzel kapcsolatban a bíróság úgy véli, hogy a hirtelen bevándorlás okozta szükséghelyzet fennáll, egyúttal kiemeli, hogy ennek megítélése is a tanácsi mérlegelés körébe tartozik. Azaz a döntéshozatal, hatásköri szabályokat is érintő alapjainak, valamint a döntés, illetőleg a határozat mint jogi aktus érvényességére vonatkozó feltételeknek csak általános megítélésére tartja fenn hatáskörét, az egyes részleteket a rendkívüli gyorsasággal határozatot alkotó tanács alapos mérlegelésének körébe utalja.

Azon immár a lényeges eljárási szabálytalanságra vonatkozó első felperesi érv kapcsán, amely szerint az európai tanácsi következtetéseket nem vették figyelembe a döntéshozatal során, amennyiben nem konszenzusos döntés született, továbbá a határozat elmulasztja figyelembe venni egyes tagállamok sajátos helyzetét, a bíróság hangsúlyozza, hogy az európai tanácsi következtetések, jóllehet azokat maga is indokolásának alapjául használja máshol¹⁶ az ítéletben, jogi értelemben nem köti a bizottság a javaslatétel, sem a tanácsot a döntéshozatal során. A szerződéses rendelkezések ugyanis nem csupán a rendes és a rendkívüli jogalkotási eljárások vonatkozásában, de a megtámadott határozat meghozatalára alkalmazott különleges döntéshozatali mechanizmusok kapcsán is egyértelműen meghatározzák az egyes intézmények hatásköreit: a javaslatétel jogát a bizottságnak, a döntéshozatal jogát pedig, a Parlament véleményének kikérése mellett, a Tanácsnak tartják fenn. Döntéséért a politikai felelősséget tehát a Tanács a fentebb említett feltételekkel tulajdonképpen önállóan viseli.

Éppen a parlamenti véleménynyilvánításra vonatkozó következő érvet, amely szerint éppen azzal a lényeges módosítással kapcsolatban, amely alapján végül Magyarország kimaradt a határozat által támogatott tagállamok köréből, a parlament nem tudott újabb véleményt megfogalmazni, azzal a jogilag, azaz formális értelemben nehezen védhető indokkal utasítja el a bíróság, hogy a parlament folyamatos tájékoztatásáról gondoskodott a tanács és a bizottság, így ez utóbbi intézmény, amennyiben szükségesnek tartotta volna, tudott volna ezzel kapcsolatban véleményt alkotni, így tehát nem

¹⁵ Lásd az ezirányú törekvést az Európai Bizottság a megtámadott határozat végrehajtásával kapcsolatban készített jelentéseiben. Az általunk felhasznált legutolsó, novemberi jelentést lásd Relocation... (2017).

¹⁶ Lásd az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben hozott ítélet 143. és 144. pontjait.



sérült a szerződések által meghatározott, kényes intézményi egyensúly. A parlament informális tájékoztatása mellett az intézmény hallgatása elegendő ahhoz, hogy a feltétel teljesüljön.

Szintén elutasítja a bíróság az azzal kapcsolatos felperesi jogalapot, hogy azért is sérült lényegesen az eljárás, mert bár a bizottság a módosítások kapcsán formálisan nem foglalt állást, mégsem alkalmazták az ilyen esetre kötelezően előírt egyhangúsági szabályt. A bíróság álláspontja megint csak a formális jogi gondolkodástól eltérően következetes: a bizottság tudott a módosításokról, ha azokkal nem értetett volna egyet, úgy alkalmá lett volna ennek hangot adni. Az utóbbi az intézmények közötti egyensúlyt biztosító szabályok kapcsán tehát a bíróság nem szigorú formai, hanem tartalmi megközelítést alkalmaz ezúttal is, és azt vizsgálta, hogy valójában tartalmilag sérültek-e a hatásköri szabályok, ilyenformán ezen intézmény hallgatása is elegendő a támogatása megállapításához.

Negyedik, az eljárásra vonatkozó, állítólagos szabálytalansággént a nemzeti parlamentek véleményezési jogának és az átláthatóság elvének megsértését hozták fel a felperesek. Ezen érvek cáfolatául elegendő volt a bíróságot emlékeztetni arra, hogy ahogyan ezt fentebb már bizonyította, ugyan jogalkotási aktustól ideiglenesen eltérő, de formálisan nem jogalkotási aktus a határozat. Így tehát a nyilvánosság elve, valamint a nemzeti parlamentek véleményezési joga nem sérülhetett, hiszen az erre vonatkozó szabályok kizárólag a jogalkotási aktusok meghozatalára vonatkoznak. Ugyan a határozat jogalkotási aktustól eltérést tartalmaz, de ha ez ideiglenes, akkor indokolt, nem szükséges biztosítani a nemzeti parlamentek jogait, szükséghelyzetre válaszként megfogalmazott ideiglenes intézkedéseknél, az intézkedések célja ugyanis így valósítható meg.

Utolsó lényeges eljárási szabály megsértésére alapított érvként a felperes tagállamok a nyelvhasználati szabályok be nem tartására hivatkoznak. Ezzel kapcsolatban a bíróság elegendőnek tartja felhívni a figyelmet arra, hogy különösen egy szükséghelyzetet kezelendő ideiglenes intézkedés meghozatalánál, ahol egyébként ismét megjegyezzük, kétségtelenül rohamütemben született határozat, kellő rugalmassággal kell vizsgálni a nyelvhasználati szabályok betartását. Miután a tanácsi döntéshozatalra vonatkozó belső szabályok lehetővé teszik, hogy a végső, szavazásra bocsátandó javaslat, ha emiatt egy tagállam sem emel kifogást, ne álljon rendelkezésre valamennyi nyelven, így nem történt lényeges szabályszegés.

A formai kifogások kapcsán a bíróság indokolását vizsgálva az alábbi három megállapítást tartjuk szükségesnek levonni: először a hatásköri szabályok vizsgálata során érdemes kiemelni, hogy a meghozott döntés mint formális jogi aktus minősítése során a bíróság következetesen formális megközelítést alkalmaz; ezzel szemben viszont, ez a második megjegyzésünk, a döntéshozatalra vonatkozó feltételek, valamint a meghozandó döntés jellegének megítélésakor kifejezetten célszerűségi szempontokat érvényesít, illetve ezen kérdések megítélését nem jogi, hanem politikai mérlegelés tárgyává teszi, azaz a gyorsan döntő Tanács felelősségébe utalja; harmadszor, az eljárási szabályok kapcsán, a bíróság szintén nem formális, hanem inkább tartalmi vizsgálatot alkalmaz, azaz nem a szabályok formális, hanem azok értelem szerinti betartását követeli meg. Ezáltal tehát szétfeszül a formális keretrendszer, ez pedig számos, a jelenleg hatályos uniós jog szempontjából is értékelhető kockázatot jelent.



Meglátásunk szerint egy ilyen, jogi szempontok szerint mindenképpen túlzot-
tan – másik kifejezésünkkel élve – rugalmasnak minősülő vizsgálati szempontrendszer
alkalmazása bár formálisan lehetővé teszi, hogy a jelen esetben megtámadott határozat
érvényességét indokolja, azaz a felhozott, felperesi érveket alaptalannak minősítse, túl
azon, hogy erősen vitatható, továbbá a jövőre nézve számos kockázatot rejt magában,
az elemzésünkéből levonható következtetések kapcsán is kritikára érdemes. A bíróság
ugyanis ahelyett, hogy valós alkotmányos jellegű keretek biztosításának hiányában leg-
alább a szerződés mint alkotmányos alapcharta által biztosított szabályok szigorú alkal-
mazásával örködne az uniós döntéshozatal megfelelő hatásköri és eljárási alapjainak
tisztelőben tartása felett, rugalmas jogalkalmazása során tovább erősíti azt a tapaszta-
lást, hogy nincs megfelelő, alkotmányos kerete az uniós politikai erőternek.

A felperes tagállamok azonban, ahogyan ezt korábban láttuk, nem csupán formai,
hanem érdemi érveket is felsorakoztattak a tanácsi határozat érvényességét kifogásol-
landó. Utóbbiak kapcsán fontos megismételni, hogy azok elsősorban a szerződéses vagy
azok alkalmazására vonatkozó jogi rendelkezések megsértésére, illetve hatáskörrel való
visszaélésre lehet alapítani. Miután a határozat ellen immár elsősorban annak politikai
megalapozottsága kapcsán intéznek támadást, a tagállamok viszonylag szűk mezsgyén
tudnak érveket felhozni, hiszen a bíróság jogi mérlegelésre hivatott. Ugyanakkor a szer-
ződésekben meghatározott alapelvek vonatkozásában lehet olyan általános kifogásokat
emelni, amelyek a bíróságot ugyan formailag jogi, mégis tartalmi, érdemi szempontok
mérlegelésére hívja fel, ez pedig tételünk bizonyítása kapcsán is elemzésre érdemes.

Így a hivatkozott jogalapok egész sora vonatkozik az arányosság általános elvének
megsértésére. Ezzel kapcsolatban a bíróság azonban már elemzésének legelején leszö-
gezi, hogy széles az intézményi mérlegelési jogkör, hiszen ahogy az imént is említettük,
politikai jellegű választások során kerül megfogalmazásra a döntés, amely meghozatala
során összetett értékelést kell végezniük az intézményeknek. Ugyanakkor a szerződések
alapján úgy a célszerűség, mint a szükségesség, illetve utóbbi és az arányosság konkrét
esetre való alkalmazása kapcsán valóban támadható egy uniós döntés.

Így sérül az arányosság általános elve, ha a meghozott döntés nyilvánvalóan alkal-
matlan a meghozatala kapcsán a szerződésben megfogalmazott, illetőleg az általa ki-
tűzött cél elérésére. A két tagállam ezzel kapcsolatos érvei vonatkozásában a bíróság
ugyanakkor kiemeli, hogy ezek ideiglenes intézkedések, amelyeket nem lehet önállóan,
hanem csak egy a helyzet kezelésére folyamatosan alakuló átfogó intézkedésrendszer
részeként értékelni. Továbbá közel két évvel a döntéshozatal után a konkrét számok
ismeretében azt is hangsúlyozza a bíróság, hogy nem lehet visszamenőleg értékelni
a hatékonyságot a közben megismert gyakorlat oldaláról.

Az alkalmasság kapcsán tehát egyedül azt vizsgálja, hogy voltak-e, és ha igen, meny-
nyiben voltak helytállóak a döntéshozatal megalapozó elemzések. Azaz ahhoz képest,
amit szakmailag a döntéshozatalban részt vevő intézmények tudhattak, alkalmassnak
látszott-e a döntés a kialakult szükséghelyzet kezelésére, amely a döntés alapvető célja
volt. Ugyan a döntések szakmaisága különösen fontos szempont az uniós döntéshozatal
szempontjából, sokszor más, „politikaibb” érvekkel szemben, mégis ezzel kapcsolatban
tehát a jogi mérlegelés során ítélkezési gyakorlatában következetes módon viszonylag
elnéző a bíróság. Egyébként azt is megjegyzi, hogy a döntés végrehajtása éppen a tag-
állami együttműködés hiánya miatt nem volt a későbbiek során kellően hatékony.



Az általános arányosság kapcsán nemcsak alkalmasságot, de szükségességet is vizsgálnia kell a bíróságnak, hiszen a felperesek erre is hivatkoztak. Ezen vizsgálat kapcsán azonban szintén cáfolja a bíróság azt az érvet, hogy a határozat nem volt szükséges a cél eléréséhez. Álláspontja szerint miután más rendelkezésre álló jogi eszközök nem működtek megfelelően, egy kényszerítő jellegű, tények által egyébként indokoltan meghozott határozat született, amely minden szempont alapján a leghatékonyabbnak tűnhetett az adott cél elérésére.

Szintén a szükségességre vonatkozó érv, hogy miután Magyarország kiesett a bizottsági javaslat módosítását követően a támogatott tagállamok köréből, mennyire szükséges a szükséghelyzet kezelésére a teljes áthelyezendő létszám fenntartása. Túl azon, hogy a bíróság tények által indokoltnak tartja a létszámot, azaz szükségesnek az ilyen arányú áthelyezést a helyzet kezelésére, kiemelve, hogy közben erősödő nyomás miatt is jónak látták a fennmaradó létszámot kihasználni, azt is indokként hozza fel a szükségesség kapcsán, hogy az így fennmaradó kvóta felhasználása kellő részletességgel szabályozott.

Végül az arányosság kapcsán utolsó jogalap Magyarország esetének vizsgálata, hiszen a kedvezményezett helyzetből célsország lett, ezáltal pedig szintén sérülhet immár a konkrét értelemben vett arányosság. Ennek kapcsán a bíróság leszögezi, hogy a Magyarországra meghatározott kvótát tények indokolják. Továbbá szerinte a határozat alapján is rendelkezésre állnak azok az eszközök, amelyekkel a végrehajtás során a konkrét értelemben vett aránytalanságok orvosolhatók, ahogy egyébként ez Ausztria és Svédország esetében meg is történt.¹⁷

Az arányosság elve mellett a már említett módon történő érdemi vizsgálatot a felperesek közül Magyarország által hivatkozott jogbiztonság és normavilágosság elvének sérülése is indokolhatja. Ezzel kapcsolatban ugyanis tartalmi érvek merülnek fel a határozat megsemmisítésére annak jogi beágyazottsága tekintetében: a határozat hogyan illeszthető egyrészt az uniós, dublini, másrészt a nemzetközi, genfi rendszerekbe. Ezzel kapcsolatban sem talál a bíróság valós kifogást, a határozat uniós rendszerbe történő illesztését megvalósíthatónak tartja, ahogyan egyébként a másodlagos, belső mozgás kiküszöbölését is. Érdemes kiemelni, hogy ezeket a valós nehézségeket, különösen az imént említett másodlagos, belső mozgások kiküszöbölése kapcsán, érthetetlen módon, hiszen a tagállami közigazgatási szervek számára megoldhatatlan fejtörést okoz a kialakult helyzet, a bíróság igazgatási eszközökkel leküzdhetőnek tartja.

Az érdemi kifogások vonatkozásában a bírósági indoklás szintén tartalmaz kiemelendő elemeket. Az ugyan igaz, hogy az általános uniós jogelvekre alapított jogalapok csak nagyon korlátozott módon alkalmasak egy uniós jogi aktus megsemmisítésének megalapozására. Mégis elgondolkodtató, különösen a fentebb ismertetett bírósági indokok tükrében, hogy mennyire valós az intézmények az uniós döntéshozatal kapcsán szakmailag erősen indokoltnak előírt alapokon alkalmazandó de mégis széles a mérlegelési jogköre, amikor egyrészt anélkül, hogy kétségbe vonnánk a határozat indokaiul szolgáló számadatokat, az abból levont megoldásra vonatkozó következtetésről mégis tudott volt – ez egyébként az ítélet indoklásából is kiolvasható –, hogy nem lesz

¹⁷ Lásd az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben hozott ítélet 295. és 296. pontjait.



alkalmas a szükséghelyzet valós kezelésére, ez pedig nem tudható be csupán a tagállami együttműködés hiányának, másrészt valódi politikai vita és így felelős mérlegelés az idő rövidsége miatt nem történhetett.

Hasonlóképpen az aránytalanságok esetleges jövőbeni kezelésének, különösen egy ilyen már a kezdetektől kockázatos megoldás kapcsán, az intézkedések végrehajtása során érvényesíthető igazgatási eszközökre való hivatkozással történő megoldása, nagyvonalú, vagy fogalmazhatnánk úgy, hogy az igazgatási rendszerekben túlzottan megbízó álláspontot feltételez. Ezek az érvek ismét rávilágítanak a politikai döntéshozatal számára szükséges jogi, alkotmányos jellegű keretek hiányára, amelyek célja éppen az lenne, hogy a megfelelő politikai mozgástér biztosítása mellett, ne csupán a szükségesség és arányosság szakmai köntösbe bújtatott vizsgálata, hanem a hatáskörök gyakorlásának általános keretrendszerének tiszteletben tartásával adjon megfelelő módot az egyébként szükséges és arányos döntések felelős meghozatalára.

A bíróság tehát a kereseteket elutasítja. A tanácsi határozat érvényes és hatályos. Hatályossága kapcsán persze érdekes kérdés, hogy a bíróság – a határozat által előírt intézkedések ideiglenes jellegét mint a határozat érvényességének fontos feltételét többször is kiemelő – ítélete néhány héttel a határozat alkalmazására megjelölt időtartam lejártát megelőzően született. Mindez azonban nem akadály a felperes, mint a határozatot nem megfelelően alkalmazó más tagállamokkal szemben a bizottság, akár kötelezettségszegési eljárást folytasson.¹⁸

Következtetések

Ahhoz, hogy a fentiekből a bevezetőben előkészített módon levonhassunk néhány általános következtetést, mindenekelőtt szükséges ismét emlékeztetni arra, hogy jelen elemzésnek nem célja, hogy állást foglaljon azon politikai vita kapcsán, amely a megtámadott határozat, illetve annak témája körében bontakozott ki, mindazonáltal szükséges és érdemes bizonyos szempontok kiemelésével ismét feleleveníteni azt a politikai háttérrel és folyamatot, amelynek során a megtámadott határozat megszületett, hiszen a fenti jogi értékelés mellett ez a tényanyag adja következtetéseink alapját.

A bevándorlás egy politikailag rendkívül érzékeny téma, amelyre úgy jogi, mint egyébként logikai érvek alapján egyértelműen európai választ kell adni. Nem kizárólag az egyes tagállamok között egyre világosabban mutatkozó törésvonal jelzi ezt az érzékenységet, hanem az a tagállami állampolgárokból, uniós polgárokból megfogalmazódó értetlenség is, amely egyre inkább megnyilvánul, és amely egyébként a közrend és a közbiztonság kérdését helyezi előtérbe, illetve ezzel párhuzamosan, a politikai felelősség kapcsán, a tagállamok ellenérzése éppen a megtámadott határozat végrehajtása során, akik azután alkotmányos rendszereikben a demokrácia elve alapján a felelősséget viselik a bevándorláspolitikai választói megítélésekor is.

¹⁸ Az Európai Bizottság június 13-án döntött úgy, hogy megindítja a kötelezettségszegési eljárást Csehország, Lengyelország és Magyarország ellen a megtámadott határozatban foglalt kötelezettségek be nem tartása miatt, a kötelezettségszegési eljárások 2018. év elején bírósági szakaszba léptek.



A 2015-ben kialakuló bevándorlási szükséghelyzet, amely egyébként tényszerű, ahogyan erre az elemzett bírósági ítélet is többször utal, ezen politikailag érzékeny kérdésben kényszerített döntéshozatalra. Ezt alapozta meg az elsősorban aggodalmakat megfogalmazó európai tanácsi következtetés, amely egyébként éppen a téma érzékenységre tekintettel konszenzusos és a tagállamok sajátos helyzetére tekintettel lévő intézkedések meghozatala mellett foglalt állást.

Az érzékenység iránti figyelmet kétségtelenül megtörte az a bizottsági javaslat, amely jogilag megfelel a szerződéses rendelkezéseknek, és – ebben ahogyan fentebb jeleztük nem kívánunk állást foglalni – talán szakmailag is indokolható, de éppen a politikai választások, széles mérlegelési lehetőségek kapcsán jogilag is értékelhető, alkotmányos jellegű kérdéseket vet fel, túl az adott döntésen, az annak meghozatalát biztosító hatáskörök gyakorlásának alapjai és így feltételei kapcsán.

A bizottsági javaslat alapján azután viszonylag gyorsan, ez természetesen egy szükséghelyzetet megoldandó ideiglenes intézkedés kapcsán egyébként üdvözlendő tény, de az indokolásban olyan igen hangsúlyozott valós, politikai mérlegelési jog gyakorlását jelentősen korlátozza, megszületik a tanácsi döntés. A határozat vonatkozásában a politikai felelősség pedig, ahogyan erre az ítélet szintén többször is rámutat, a politikai értékelés és mérlegelés széles jogkörével felruházott Tanácsot terheli. Mindazonáltal nem csupán a szűkös időkeret, de a tanácsi döntéshozatal gyakorlati rendszerének ismerete is, kétségeket ébreszt a valós, és így a politikai felelősséget ténylegesen megalapozó vita lefolytatása kapcsán.

A kétségeinket egyébként tovább erősíti az a tény, hogy az immáron a tagállamok által meghozott, azaz általuk többségében megszavazott – ahogyan említettük Magyarország és Szlovákia mellett csupán Csehország és Románia szavazott nemmel, illetve Finnország tartózkodott – határozat végrehajtása már korántsem volt sikeres. A bizottság ugyan üdvözlöi a tagállami erőfeszítéseket, de a tagállami együttműködés hiányát a bíróság is kiemeli. A rendelkezésre álló bizottsági statisztika alapján pedig tudjuk, hogy összesen 2017. szeptember elejéig 27 695 személy került ténylegesen áthelyezésre.¹⁹

Túl az ezzel kapcsolatos igazgatási nehézségeken, illetve a bizottság szerint az Európai Unió és Törökország,²⁰ a törvényszék szerint a tagállamok és Törökország²¹ között kötött megállapodás jótékony hatásán, amely alapján jelentősen növelhetők a statisztikában szereplő adatok,²² nyilvánvalóan látszik, hogy a tagállamok nem törekedtek feltétlenül az ideiglenes intézkedések minél hatékonyabb végrehajtására, feltételezhetően ezt politikai szempontok is indokolták. Azaz ugyan politikailag – és jogilag – felelősek a határozatért, annak végrehajtását már igyekeztek elkerülni.

¹⁹ Lásd a bizottság honlapján elérhető, 20170904_factsheet_relocation_and_resettlement_en című anyag adatait.

²⁰ Uo.

²¹ Lásd a törvényszék T-192/16. sz., T-193/16. sz., és T-257/16. sz. NF, NG és NM kontra Európai Tanács ügyekben 2017. február 28-án hozott végzéseit [ECLI:EU:T:2017:108, ECLI:EU:T:2017:129 és ECLI:EU:T:2017:130].

²² Lásd a bizottság honlapján elérhető, 20170927_factsheet_relocation_sharing_responsibility_en című anyag adatait.



A jog, amely, ahogyan erre a bevezetőben is utaltunk, az európai integrációnak is kitűnően hatékony eszköze lehetett, alkalmas arra, hogy biztosítsa, hogy az érvényes aktusok végrehajtása zavartalan lehessen. Az érvényesség kapcsán pedig, ahogyan ez a bírósági ítélet fentiek szerinti elemzéséből is kitűnik, ha ugyan többször célszerinti vagy tartalmi szempontok figyelembevételével is, de minden felhozható érv cáfolatot nyert, azaz kifogás megalapozottan nem támasztható.

A jog, és itt már kifejezetten az alkotmányjogi kérdések felvetéséről van szó, nemcsak az aktusok kikényszeríthetősége, hanem az aktusok „élete”, léte kapcsán is szabályokat ír elő. E szabályok rendkívül fontosak úgy a döntések meghozatalánál, mint azok végrehajtásánál. Hiszen e szabályok alkotják azt a keretrendszert, amelyben a döntés megszülethet, és amelyben aztán kifejtheti hatásait. Ahhoz, hogy mindez megvalósuljon, nem indokolatlanul és nem céltalanul, ahogyan erre szintén utaltunk a bevezetőben, tehát ezekre a szabályokra is tekintettel kell lennünk.

Nem csupán a legitimitás kérdése merül fel, amelyre – különösen a demokrácia elvének fokozott védelme kapcsán – a szakirodalom rendszeresen utal. Ennél jóval többről, az átruházott hatáskörök gyakorlásának alkotmányosságáról van szó. Egyértelmű, hogy magának az ügynek a politikai súlya is indokolta, mégis éppen az érdemi kérdések nyitva hagyása mellett, erről döntött a magyar Alkotmánybíróság is, amikor fenntartotta magának éppen e tanácsi határozat végrehajtása kapcsán hozott határozatában a hatáskört arra, hogy az átruházott hatáskörök uniós keretek között történő gyakorlásának alkotmányosságát vizsgálja az alapjogok, a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletben tartása vonatkozásában.²³

Jelen elemzés kereteit meghaladja annak vizsgálata, hogy mely szempontok alapján indokolható, és nem utolsósorban valósítható meg tényleges alkotmányossági ellenőrzés az uniós hatáskörgyakorlással szemben, mint ahogyan annak elemzése is, hogy egy ilyen vizsgálat milyen következményekkel járna, illetve elmarasztaló eredmény esetén hogyan lehetne valós joghatást kapcsolni az alkotmánybírósági határozathoz, ez mennyiben alakítaná át, terhelné vagy akár rúgná fel a jelenleg a bírói párbeszédre alapított két jogrendszer között kialakult modus vivendit.

A magunk részéről zárógondolatként hangsúlyozni szeretnénk először is a párbeszéd fontosságát. Részben ez a párbeszéd egy jogilag zárt rendszerben lefolytatandó politikai vitában kell, hogy megnyilvánuljon. Egy adott döntésnek ugyanis, és ez nem csupán a politikai felelősség megállapítása miatt, de a jog oldaláról, többek között éppen a legitimitáció kapcsán, valós mérlegelésen kell alapulnia, amely során az eltérő álláspontot képviselő szereplők érvei kellő egyértelműséggel ütközhetnek.

A párbeszéd továbbá az alkotmányos szempontokra is jogi vitát nyitott, ez utóbbi, amelynek körvonalait jelen elemzés következtetései is felvázolni igyekeztek, is feltételez. Ez a párbeszéd nem helyettesíti, de kiterjeszti a már említett, úgynevezett bírói párbeszédet. Hangsúlyozzuk, hogy nem söpörhetők le egyszerű szerződéses hivatkozásokkal, valamint a döntéshozatalt szétfeszítő rugalmas érvrendszerekkel azok az alkotmányos jellegű érvek, amelyek célja egyébként nem feltétlenül az uniós építkezés rombolása, hanem éppen egy megfelelő struktúra kialakítása lehet.

²³ 22/2016. (XII. 5.) Alkotmánybírósági határozat.



Egyértelmű tény, hogy vannak olyan ügyek, amelyeket csak uniós szinten lehet érdemben kezelni, nem csupán azért, mert a szerződések ezt írják elő, vagy mert azok alkalmazásában egy ilyen gyakorlat már kialakult, hanem azért is mert így logikus, hatékony egy adott helyzetre megoldást találni. A fent javasolt építő párbeszéd tehát nem vonja ilyen szempontból sem kétségbe az uniós hatásköröket, sőt erősítheti is azokat azáltal, hogy gyakorlásukat megfelelő keretek közé helyezi.

Ahhoz ugyanis, hogy adott helyzetre megfelelő uniós megoldás szülessen, alkotmányosan kellően körülbástyázott uniós „autoritás” kell. Így válik lehetővé, hogy valódi legitimitása legyen a döntéshozatalnak, és ezen túlmenően a politikai felelősség ténylegesen megállapítható legyen. Ezáltal pedig mind a jogalkotás mind a jogalkalmazás megfelelően működhet, úgy a döntéshozatal alapjai, mint a meghozott döntés hatékony végrehajtása biztosított lehet. Egy ilyen „autoritás” léte azonban feltételezné a fenti kritikában érintett, hatályos, uniós szabályok szigorúbb alkalmazását is.

Amikor pedig alkotmányos jellegű követelményeket érvényesítünk – természetesen azért a politikai helyzetre is figyelemmel, de mindenekelőtt tisztán – a jog szigorú eszközével és tárgyilagosságával azt kell biztosítani, hogy egy ilyen uniós „autoritás” ne csupán az egyéni méltóságot, és az ebből fakadó alkotmányos kereteket, vagy a jogállamiságot, és az ez alapján meghatározott fékeket, de a tagállamok „méltóságát” is tiszteltben tartsa.

Felhasznált irodalom

Emberi és polgári jogok nyilatkozata (1789).

Passauer Neue Presse (2017): *Orbán Viktor interjúja a Passauer Neue Presse című napilapnak*. 2017. 11. 26., www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-passauer-neue-presse-cimu-napilapnak/ (A letöltés dátuma 2017. 01. 25.)

Relocation: EU Solidarity between Member States. November 2017. ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 01. 25.)



Sulyok Tamás

Ízelítő Gombos Katalin *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai* című könyvéhez

Review of Katalin Gombos: *The Legal System of the EU and the Foundations of Its Public Law*

Az olvasók minden bizonnyal tudják, hogy mikor valósul meg a tökéletes európai együttműködés. A közismert vicc szerint az optimális európai egység akkor jön el, ha az ünnepi vacsorára, amire hivatalosak vagyunk, egy angol küldi a meghívót, az ételeket egy francia készíti, a hangulatról egy olasz gondoskodik, és az egészet egy német szervezi. Ezzel szemben az európai pokol akkor köszönt ránk, ha a vacsorára érkezvén egy francia köszönt bennünket, egy angol készíti az ételeket, egy német gondoskodik a hangulatról és az egészet egy olasz szervezi.

Ma, az események alakulása következtében az Európai Unióban közelebb állunk ehhez az utóbbi, kevésbé kívánatos állapothoz. A közös európai vacsoráról az angolok már távozóban vannak, a franciák elsózták az ételeket, a németek diktálják a táncrendet, az olaszokat pedig nem nagyon érdekli az egész. Ebben a nehéz helyzetben ad igazi segítséget Gombos Katalin kiváló könyve, amely az Európai Unió nagy vacsorájának tökéletes menüjét vázolja fel. Ez az étrend tíz nagy fogásból, azaz tíz fejezetből áll, az előételektől kezdve egészen a desszertig. Csak a szerző olvasmányos és közérthető stílusának köszönhető, hogy a mű végigolvasása sem üli meg a gyomrunkat.

Dr. Sulyok Tamás az Alkotmánybíróság elnöke. E-mail: sulyok@mkab.hu

Az ismertető a 2017. május 31-én, a Kúrián megrendezett könyvbemutatón elhangzott előadás szerkesztett változata. Az előadás szövege elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/sulyok_tamas.pdf.

Előételnek Gombos Katalin az Európai Unió történetének áttekintő bemutatására vállalkozik. Szót ejt az integrációs törekvések kezdetéről, a jól ismert Európai Szén- és Acélközösségről, az északi, déli majd keleti bővítésről, a különböző (maastrichti, amszterdami, nizzai és lisszaboni) szerződésekről. A szerző az elmaradt Alkotmányos Szerződést meg nem valósult álmoként fogja fel, hiszen a franciák és a hollandok nem vették át a nagy közös vacsorára szóló ünnepi meghívót és elutasították az alkotmányt.

Az Európai Unió jövőjét taglalva megállapítja, hogy az egységesülés folyamata még nem állt le, legalábbis elméletileg. A könyv megjelenését követő hónapok szomorú fejleményeként azonban az egyik legfontosabb, a lakomára kintről ácsingózó *Törökország megunta a várakozást, és az EU-hoz történő csatlakozása, legalábbis egy időre, úgy tűnik, lekerült a napirendről*. E témakörben különösen fontos az a rész, amelyben Gombos Katalin az európai integráció és Magyarország viszonyát tárgyalja. Sokat sejtetően megjegyzi, hogy az uniós tagságunk óta eltelt több mint tíz év sok tapasztalatot, előnyt, de kétségek kívül hátrányokat is jelentett.

Úgy tűnik, hogy ma mintha kissé erősebb lenne azoknak a hangja, akik a közös európai asztalnál a felszolgált ételek minőségének feljavítását követelik. Nem tagadhatjuk, hogy az Európai Unió válságban van. Ráadásul nem ez az egyetlen aggasztó világpolitikai fejlemény. A háborús feszültség éleződése a Távol-Keleten, Szíriában, illetve szomszédságunkban, Ukrajnában igencsak elveheti az étvágyunkat. Mégsem mondhatjuk Kissingerrel együtt, hogy „nem lehet válság a jövő héten, a naptáram már tele van”. Nekünk, magyaroknak is igencsak tele van a naptárunk, és nem igazán jött jól ez az európai krízis, amivel szemben, valljuk be, sokáig kissé vakok voltunk. Ennek az „intézményszerített vakságnak” elsődleges mozgatórugója a haszonszerzést célzó opportunizmus volt, ugyanakkor az utóbbi évtizedek viszonylagos nyugalma és prosperitása is megtévesztett bennünket.

A 2008-as válságra és az azt követő időszakra minden bizonnal gazdasági-politikai korszakváltásként fogunk visszaemlékezni: a pénzügyi-gazdasági világválság nemcsak a világ gazdaságot változtatta meg, de jelentősen átformálta az Európai Uniót is, miközben próbára tette válságkezelési képességeit.

A kínai nyelvben a válság fogalmát két írásjel együttes használatával fejezik ki: az első a „veszély”, a második pedig a „lehetőség” fogalmát jelöli. Gombos Katalin könyvéből is jól érzékelhetjük, hogy az Európai Unió jelenlegi állapota veszélyeket és lehetőségeket egyaránt hordoz magában. Hogy merre megyünk tovább, az a mi közös felelősségünk is. Nagyban hasonlít az EU jövője a kötet címlapján található pergamentekercshez: Nem tudhatjuk, hogyha kibontjuk, vajon jó vagy rossz híreket tartalmaz-e számunkra.

A következő fogás vagy fejezet az Európai Unió jogi alapjaival foglalkozik. Az itt szereplő intézmények közül a Brexittel különös aktualitásra tett szert az uniós tagság létszakaszai közül a kilépés végső fázisa. De ebben a fejezetben olvashatunk a jelenleg hatályos alapító szerződésekről, az Alapjogi Chartáról, illetve az Európai Bíróság által kialakított doktrínákról. Ezek közül véleményem szerint az uniós jog abszolút szupremáciája a legproblematisabb.

Az autonómia ezen abszolút felfogása egyaránt védi az uniós jogot a nemzetközi joggal és a tagállami jogokkal szemben, azaz az uniós jog létét, *sui generis* mivoltát biztosítja. Kérdés azonban, hogy az uniós jog ezen jellegét kizárólag a jog elsőbbsége elvének abszolút értelmezése révén lehet-e megvédeni, másként fogalmazva: az autonómia



biztosítható-e az uniós jog relatív elsőbbsége esetén is, vagy sem. Azaz az elsőbbség doktrínája szükségképpen abszolút vagy lehet relatív is? Bogdandy és Schill szerint ez a kérdés az európai jogi térség elméletileg és dogmatikailag egyik legnehezebben megoldható problémája (Bogdandy–Schill, 2010:702). Az autonómia feladása annak következtében is különösen veszélyes lehet, hogy az uniós jog végrehajtói a tagállamok, így az uniós jog elsőbbsége doktrínájának gyengülése esetén kétségesse válhatna az uniós szabályok végrehajtása.

Mindazonáltal az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint az unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti (Sulyok 2014:44–62) és alkotmányos identitását, tehát a tagállami alkotmányjognak létezik egy tartománya, amely kikerülni látszik az uniós jog elsőbbségének doktrínája alól. Ez a rendelkezés világossá tette, hogy az egymás melletti jogrendszerek tradicionálisan hierarchikus modellezése helyett a jogrendszerek közötti többszintűség és hálózatiság fennállására helyezendő a hangsúly.

A harmadik, már levesnek is felfogható fogás vagy fejezet az Európai Unió intézményrendszerét tárgyalja. Ez a leves pedig egy igazi „mindentbele-leves”, hiszen ma már szinte lehetetlen eligazodni az unió sokféle intézménye, központi és decentralizált szervei, és a munkacsoportok között. Gombos Katalin értő kézzel vezet bennünket végig ebben a labirintusban is, olyan kevésbé ismert intézményközi testületeket is taglalva, mint az Európai Unió Kiadóhivatala vagy az Európai Közigazgatási Iskola.

A negyedik fejezettel elérkezünk az első komolyabb főfogáshoz, az unió hatásköreire. Ez talán manapság a legfontosabb és legaktuálisabb kérdés az Európai Unió tekintetében. Gombos Katalin helyesen szögezi le, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az unióra, a tagállamoknál marad. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, másrészt kijelenthető, hogy az unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. (Gombos 2017:181) Mint Önök is jól tudják, az Alkotmánybíróság egy jelentős, 2016. novemberi határozatában értelmezte az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló, a többi uniós tagállammal közös hatáskörgyakorlás egyes korábban nyitott kérdéseit. Ebben a döntésében a magyar AB a könyv szerzőjével nagyon hasonló eredményre jutott, ugyanis megállapította, hogy a közös hatáskörgyakorlás egyrészt nem sértheti Magyarország szuverenitását, másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjóság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látta indokoltnak biztosítani. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította hatáskörét annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát.

Gombos Katalin könyvében az ötödik fejezet az európai uniós jogalkotás és döntéshozatal egyes kérdéseit taglalja. Értő módon elemzi a Passerelle-, vészfék- és gyorsító klauzulák jelenségét. A *passerelle* egyébként francia szó, keskeny átjárót jelent, és a maastrichti szerződés áthidaló cikkelyére utal, amelyet azért iktattak be, hogy a tagállamok számára lehetővé tegye a döntések kormányközi pillérből a szupranacionális pillérbe való áthelyezését, illetve hogy az egyhangú döntések helyett minősített



többségi döntéseket hozhassanak. Egyfajta „emésztést” gyorsító csodaszerről van tehát szó, amelyre fontos szerep hárul az igencsak eltérő étvágyú tagállamok esetében.

A szerző a következőkben az EU jogforrásainak elemzésére tér rá, az elsődleges és másodlagos jogforrások mellett alaposan taglalja az uniós szabályozási technikákat, valamint az uniós és a nemzetközi jog szabályainak kapcsolatát is. Ez véleményem szerint egy igen szenzitív terület. Az EU egyik alapkérdése ugyanis jelenleg éppen az, hogy szervezetében és működésében hol húzódik a nemzetközi jog és az európai uniós jog határvonala. Például, hogy az Európai Tanács szervezete illetve működése mennyiben kötődik a kormányközi együttműködéshez, azaz a nemzetközi jogi szabályokhoz, és mennyiben az európai uniós jog szabályaihoz. E körben érdekes kérdés az Európa Tanács és az Európai Unió közötti viszonyrendszer is, mivel az Európa Tanácsot és annak intézményeit a nemzetközi jog alapján hozták létre és ez alapján is működtek. Az Európa Tanács intézményei, az EJEB és a Velencei Bizottság tevékenysége azonban igen szorosan összekapcsolódik az Európai Unió intézményrendszerével és jogával. Az EJEB joggyakorlatával szemben az Európai Unió Bírósága (EUB) „megvédte” az európai uniós jogot a „külső ellenőrzés alá kerüléstől”,¹ ugyanakkor a Velencei Bizottság jelentéseit az Európai Bizottság rendszeresen átveszi és felhasználja saját eljárásaiban különösen, ha a tagállamok alkotmányos berendezkedésével kapcsolatos elégedetlenségnek kíván hangot adni.

Az EUB álláspontja tehát azt támasztja alá, hogy az EJEB tevékenysége az uniós jogot külső ellenőrzés alá vonná, ugyanolyan módon, ahogy ezt jogszerűen teszi a tagállamok esetében. Ezzel a tagállamok kettős külső ellenőrzés – EUB és EJEB – alá kerülnek, szemben az uniós joggal és az uniós intézményrendszerrel. A tagállamok autonómiája tehát – az EUB felfogása szerint – nem sérül a két európai bírói fórum párhuzamos hatásköre esetén, ellenben az uniós jog autonómiája igen. Az EUB ebből azon álláspontja vezethető le, hogy az uniós jog autonómiáját olyan, a tagállamok szuverenitásánál lényegesen erősebben védendő, szinte abszolút jellegű értéknek fogja fel, amelynek ilyen szélsőséges érvényesítésére éppen az uniónak a tagállamokkal szembeni szuverenitás hiányára tekintettel van szüksége.

Az egyik oldalon tehát látjuk az EUB igyekezetét arra, hogy az uniós jogot autonóm módon, a nemzetközi jogtól függetlenül tudja értelmezni, s e körben az utolsó szó jogát feltétlenül fenn tudja tartani, másrészt viszont az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság közötti viszonylatban éppen ennek ellenkezője figyelhető meg: az, hogy az európai jog itt éppen a nemzetközi jogot hívná segítségül saját tagállamai rendszabályozásához, ha az európai jog szabályai nem biztosítanak számára elegendő mozgásteret.

Gombos Katalin is éles szemmel veszi észre, hogy az EUB döntései nem precedens jellegűek ugyan, mégis gyakran felmerül bírói gyakorlatának jogforrási rangra emelésének kérdése.

A napokban sajnálatos aktualitásra tett szert hazánkban a hetedik fejezet tárgya, az uniós bíraskodás és a bírósági eljárások. A szerző a kézirat lezárásakor még nem tudhatta, hogy az Európai Parlament kibiztosítja az uniós atomot Magyarország ellen, és kilátásba helyezi az EUSz 7. cikke szerinti eljárás megindítását. E 7. cikk célja nagyon egyszerűen összefoglalható: lehetőséget teremt az EU számára, hogy alkotmányos

¹ Lásd az EUB teljes ülésének 2014. december 18-i, 2/13. számú véleményének 181-es pontját.



eszközökkel megvédje az identitása alapját alkotó értékeket. Gombos Katalin a különleges eljárások között tárgyalja ezt a most váratlanul fenyegetővé vált lehetőséget.

A nyolcadik fejezetben a tagállami felelősségről olvashatunk. A szerző itt az irányelvekkel kapcsolatos dogmatikai problémákon keresztül jó keresztmetszetet ad a tagállami szervek előtti jogvédelem különböző aspektusairól.

A kilencedik fejezettel végül elérkezünk a szívemnek egyik legkedvesebb területéhez, az alapjogok védelméhez. A szerző véleménye szerint e kérdés, valamint az alapjogvédelem során betöltött szerepek, hatáskörök tagállami, uniós és emberi jogi bíróságok közötti elosztása a jövő egyik izgalmas kérdése lesz. Az alapjogok védelme ugyanis mind tagállami, mind uniós, mind pedig európai jogi szintéren érvényesül. A bíróságok közötti együttműködés egyfajta mátrixba rendezhető, amelyen belül egyre több lehetőség átjárási lehetőség körvonalazódik. Csak legmélyebb egyetértésemet tudom kifejezni a szerző ezen megállapításával kapcsolatban. A bírói párbeszéd szerintem is még hosszú ideig a XXI. század megkerülhetetlen európai foratókönyve marad, annak tényleges tartalmáról azonban érdemi vitát kell folytatni, és ennek során minden lehetséges nézetet ütköztetni szükséges. Számomra az egyik legfontosabb kommunikációs feladat a nemzeti identitás bíróságközi értelmezése.

Az uniós jog elsőbbségének az EUB általi abszolút értelmű felfogása ugyanis a tagállami alkotmánybírói fórumok számára nem teszi lehetővé az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti nemzeti identitás értelmezését, s ez a bírói párbeszéd helyett az EUB monológjához, s ekként alkotmányos patthelyzethez vezethet. A megoldás egyedül az érdemi bírói párbeszéd (*Gerichtsverbund*, illetve *Verfassungsgerichtsverbund*²) megteremtésében és fenntartásában lehetséges, kölcsönös kompromisszumok révén. Amint a tagállami alkotmánybíróóságok az uniós jogi kontextusban a tagállami szuverenitás helyett a nemzeti identitásra fókuszálnak, az EUB számára is megfontolandó lehetne az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének alkalmazása és értelmezése során az uniós jog szupremáciájának abszolút értelmezése helyett annak relatív értelmezésére koncentrálni a tagállami alkotmánynak az uniós joggal történő kollíziója esetén. Ebben az értelmezési keretben a tagállami alkotmánybírói fórumok számára is megnyílna a lehetőség a nemzeti identitás pontos tartamának uniós jogi kontextusban történő kifejtésére.

A kötetet az uniós polgárságot taglaló fejezet zárja, majd bőséges irodalomjegyzék, jogesetmutató, és a kutatást igencsak megkönnyítő tárgymutató egészíti ki.

Mivel e kötet nemcsak szakkönyv, hanem tankönyvnek is kiválóan felhasználható, fő erősségeire világítsunk rá ez utóbbi perspektívából!

A szerző legfontosabb erényei közül elsőként a rendszeralkotó képességét kell kiemelnünk: a történeti részben például az európai integráció kezdeti lépéseitől a legfrissebb fejleményekig (a lisszaboni szerződésig) minden egyes momentum, intézkedés, nemzetközi megállapodás egységes rendszerbe áll össze nála. Az integrációval foglalkozók, akik bizony gyakran ütköznek az EU tevékenységének bonyolult, alig áttekinthető voltából fakadó nehézségekbe, igencsak értékelhetik a szerzőnek ezt a képességét.

Gombos Katalin számára (és segítségével az olvasók számára is) minden kis kocka a helyére kerül az EU jogrendszerében. Ez a szinte végtelen tárgyismeret

² Bogdandy–Schill (2010) a 704–705. oldalon idézi *Vofskuhle*-t, a német Szövetségi Alkotmánybíróság elnökét.



(és -szeretet) – bátran állíthatjuk – különleges kompozíciós készséggel társul: a szerző képes a korábban röviden ismertetett tíz fejezetbe érthetően és élvezetesen tárgyalni a mára szinte már áttekinthetetlené vált anyagot. Aki ennyire képes ügyelni az árnyokra, az valóban mestere tárgyának! Az olvasót gyakori és részletes magyarázatokkal segíti a szerző az eligazodásban: visszatérő motívumokként bátran ismételi meg korábban már bemutatott tényeket, összefüggéseket, ha a gondolatmenete ezt kívánja, vagy új szempontból kívánja megvilágítani a már tárgyalt jellemzőket. Az olvasó tisztelete tükröződik abban is, hogy sohasem tudálékosan, hanem a tudás átadásának igényével lép fel, így áttekinthetőségre és közérthetőségre törekszik, sikeresen.

Gombos Katalin minuciózusan pontos hivatkozásait, a könyvének tárgyát alkotó területek fegyvelmezett, teljes körű leírását akkor tudjuk igazán értékelni, ha a művet elolvasva rádöbbenünk: ő nemcsak az aprólékos leírások, a részletek mestere, hanem a nagy rendszerek tömör bemutatásának ritka képességével is rendelkezik.

Hadd ajánljak most egy rövid tesztet a tisztelt olvasóknak! Ha úgy érzi, pontosan tudja, mit jelent az fiskus-elmélet vagy a lesszabály, vagy mi az a Hágai Program az uniós kontextusban, akkor csak javasolom, hogy olvassa el Gombos Katalin kitűnő könyvét. Ha azonban a fenti kérdések közül akár csak egyre is nemmel válaszolt, feltétlenül kézbe kell vennie e kötetet, amelyből nemcsak az EU jogrendszerét és fejlődését ismerheti meg, hanem működésének legfontosabb sajátosságait is.

Ahhoz, hogy Magyarország uniós története ne egy lassan elhúzó EU-tanázia legyen, és hogy a nagy közös európai vacsorán ne csak a csontok kerüljenek az asztalunkra, e kötetet ajánlatos volna mindannyiunknak sűrűn forgatnia.

Végezetül, hadd plagizáljak magától a szerzőtől! Kötete nekem dedikált példányába a következő kedves sorokat írta: „A jó oldalon, a jog oldalán állni a legfontosabb feladatunk.”

E szavakkal szeretettel ajánlom Gombos Katalin könyvét minden jogszerető olvasóknak.

Felhasznált irodalom

BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan (2010): *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.

SULYOK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE NRTI.

