

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok
2021

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

**Díjnyertes pályázatok
2021**



*Kövér László, az Országgyűlés elnöke,
dr. Ökrös Oszkár, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára és
Zupkó Gábor, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének
vezetője a pályázat díjazottjaival*

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

**Díjnyertes pályázatok
2021**

Szerkesztette | *Tamás Csaba Gergely*



© Országgyűlés Hivatala, 2022

Kiadja az Országgyűlés Hivatala
Budapest, 2022

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

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

ISSN 1787-4777

TARTALOM

ELŐSZÓ.....[6]

DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2021

I. HELYEZETT

FELLEGI BENJÁMIN [7]
A visegrádi négyek és a regionális együttműködés jelentősége

II. HELYEZETT

DR. BELCSÁK PÉTER.....[43]
Nemzetek Európája – értékviták és kihívások a 21. század európai integrációjában

III. HELYEZETT

PETHŐ MARCELL [80]
A Európai Unió digitálisplatform-szabályozási politikája

KÜLÖNDÍJASOK

MIHÁLY LAURA DOMINIKA[114]
Az Európai Unió válasza az új globális kihívásokra, avagy de lege ferenda javaslat a vis maior definíciós problémájára a Covid-19 tükrében

HORVÁTH BARBARA..... [156]
Az Egyesült Királyság európai uniós tagsága és a brexit hatásai az ország Európai Unióval való kapcsolatára és az állampolgárookra

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS

ELŐSZÓ

A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, az igazságügyi miniszter és az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtétének vezetője által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2021 októberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

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

FELLEGI BENJÁMIN

A visegrádi négyek és a regionális együttműködés jelentősége

Előszó

1. Célkitűzés
 2. A regionális együttműködés jelentősége az euroatlanti integráció létrejötté során
 3. A V4-országcsoporthoz és az együttműködés helyzete ma
 - 3.1. Fő mutatók, tendenciák
 - 3.2. Visegrádtól délre és keletre: külkapcsolatok
 - 3.2.1. Helyzetáttekintés
 - 3.2.2. A keleti partnerség
 - 3.2.3. A Nyugat-Balkán
 - 3.3. Régiós energiabiztonság – múlt, jelen, jövő
 - 3.3.1. Helyzetáttekintés
 - 3.3.2. A 2009-es válság és következményei
 - 3.3.3. Jövőbeli kilátások
 - 3.4. Biztonság és védelem Közép-Európában
 - 3.4.1. Helyzetáttekintés
 - 3.4.2. Régiós védelempolitika – sikerek, hiányosságok, lehetőségek
 - 3.4.3. Biztonságpolitikai perspektívák
 - 3.5. A migrációs válság
 - 3.5.1. Helyzetáttekintés
 - 3.5.2. 2015: a népvándorlás éve
 - 3.5.3. Az Unió válsága – a regionális együttműködés reneszánsza
 4. Összegzés és kilátások
- Felhasznált szakirodalom

ELŐSZÓ

„Közép-Európa, mint kifejezés az érzések és az identitás területén létezik, nem az értelem talaján, ennek megfelelően tele van a fogalom többszintű kettősséggel, többértékűséggel”.¹ Ez az idézet véleményem szerint rámutat arra, hogy a közép-európai térséggel foglalkozó dolgozatok általában már az első fejezetnél egy érdekes problémába ütköznek: legitimálniuk kell magának Közép-Európának a létezését. Felmerül például a kérdés, hogy Magyarország egy „hibrid jellegű, de önálló jegyekkel leírható történeti régió része-e”,

¹ MEZŐ Ferenc: „Közép-Európa a politikai elit fogságában”. *Limes*, 2000/4. 7.

vagy pedig Kelet-Európa egyik alrégiójáé?² Ilyen kérdést egy, tegyük fel Franciaországot tárgyaló írásnak érthető okokból nem kell feltenni. E sorok írója szerint Közép-Európa valóban létezik, ugyanakkor alapvető történelmi vonása, hogy specifikus fogalmát nem lehet hosszú időkeretre alkalmazni.

Földrajzi és politikai határai egyik korról a másikra megváltoztak, állandó ismérvei pedig csak Kelet és Nyugat viszonylatában, tehát „*történelmi viszonylagosságában értelmezendők*”.³ Hasonlóan írt Szűcs Jenő, aki szerint ezt a területet „*minden tekintetben sajátos köztes, sőt felemás helyzet jellemzi*”.⁴

1945 után Németország nagyobbik része és Ausztria a vasfüggöny szerencsésebb oldalára került, így Közép-Európa a Szovjetunió uralma alatt létezett tovább, keletre tolódva.⁵ Így elsősorban Magyarországon, Csehszlovákiában és Lengyelországban a Közép-Európa-gondolat új tartalmat nyert. Ennek alapja a kommunizmussal szembeni elhelyezkedés, a kelettől eltérő identitás hangsúlyozása volt. Egy új kohéziós erőt, összefogást célzott felépíteni, amely a sorsközösségen, sajátos közép-európai kultúrérzésen alapult.⁶ A politikai környezet miatt ennek legvilágosabb megjelenése a szépirodalomból érkezett: Kundera, Hrabal, Havel és Fejtő írásaiban. A szemlélet merőben eltért a korábbi irodalmi interpretációktól: Kafkától és Musiltól. A tulajdonságok nélküli ember helyett a keleti blokk országainak közös mindennapjaira, tapasztalataira fókuszált. Ez az önmeghatározás és a belőle fakadó szolidaritás pedig a rendszerváltás után is fennmaradt, hamarosan politikai léptékre emelve.

1. CÉLKITŰZÉS

„*Az örökös háború nemzetei*”.⁷ Így jellemezte Thomas Jefferson az európai országokat egy Monroe elnöknek címzett levelében. A leírás egészen a 20. század közepéig, bizonyos értelemben 1989-ig, fájdalmasan igaznak bizonyult. Ez vonatkozik Közép-Európára is: Lengyelország, Csehszlovákia és a független Magyarország is az első világháború kataklizmájából született meg. Ekkor még a békés együttélésre gondolni sem lehetett. Majd jött a második világháború és a szovjet megszállás - előbbi ismét lángra lobbantotta Közép-

² BELUSZKY Pál: „Változó helyünk Európában” In: KOVÁCS Éva - ZSINKA László (szerk.): *Közép-Európa az integráció küszöbén*. (Budapest: Teleki László Alapítvány, 1997) 53.

³ HANÁK Péter: „Közép-Európa: az imaginárius régió.” *Világosság*, 1989/8-9. 561.

⁴ SZŰCS Jenő: „Vázlat Európa három történelmi régiójáról”. *Történelmi Szemle*, 1981/3. 349.

⁵ BELUSZKY, 2. lj. 25.

⁶ MEZŐ, 1. lj. 18.

⁷ https://www.loc.gov/resource/mtj1.053_0995_0997/?st=text

Európát, utóbbi negyven évre befagyasztotta az ellenségeskedést. Amikor eljött 1989–90, a három ország a nyugati példát követve megbékélt és elindult az együttműködés útján. Ezért is írhatom most ezt a dolgozatot. A kontinens sok évszázados történelmét szemlélve csodáival határos, hogy jelenleg egy Európai Unión belüli háború elképzelhetetlennek tűnik.

A következő fejezetekben összefoglalom a Visegrádi Együttműködés néhány területének jelentőségét, illetve a jövőbeli lehetőségekre is igyekszem kitérni. Először magának az együttműködésnek a történelmi kontextusáról lesz szó: a megalakulás időszakáról és az euroatlanti integrációhoz vezető útról. Röviden áttekintem a négy ország jelenlegi helyzetét a főbb demográfiai és gazdasági mutatók tükrében. Ezt követően négy fő területre fókuszálok: a V4-ek kapcsolata keleti és déli nem uniós szomszédokkal; energiabiztonság; védelem és biztonságpolitika; a menekültválság. Céлом az, hogy az olvasó a dolgozat végére mélyebb megértéssel gazdagodjon a Visegrádi Együttműködés sajátos dinamikáját illetően. Mire is utal ez a sajátosság? Előrebocsátva azt jelenti, hogy a politika különböző területein egyszerre léteznek az eltérő nemzeti érdekek, az ezekből fakadó konfliktusok, illetve az együttműködés és regionális partnerség. A dolgozatban megkísérlem bemutatni, hogy a V4 egy olyan átívelő intézménnyé vált, amely alkalmas az egyes érdekelletétek átbridálására, ha megszüntetésére nem is. E sorok írója szerint a széttagozódás és összetartás harmonizációjában rejlik az immár 30 éves együttműködés kulcsa, ennek ismerete pedig a további folytatás alapjául szolgálhat.

2. A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS JELENTŐSÉGE AZ EUROATLANTI INTEGRÁCIÓ LÉTREJÖTTE SORÁN

Az 1980-as évekre a Szovjetunió egyre világosabb hátrányba került a Nyugattal vívott hidegháborúban. Gorbacsov 1985-ös pártfőtitkári kinevezése pedig, bár 54 éves korával frissítően hatott, utólag a vég kezdetének bizonyult. A '80-as évek végére már nemcsak a bábállamokban, hanem a Szovjetunióon belül is egyre dominánsabb szerepet és aktív társadalmi támogatást kapott a reformokat elvető, a rendszert teljesen elutasító ellenzék.⁸ Gorbacsov magatartása, ami az afganisztáni háború végéhez vezetett, megismétlődött a kelet-európai rendszerváltások alatt. A Brezsnyev-doktrína 1989-ben sírba szállt. Sem a keményvonalas Honecker bukását, sem a magyar határ megnyitását nem állította meg - a keletnémet karhatalom azért nem lőtt a tömegbe a berlini fal leomlásakor, mert tudták, hogy nem számíthatnak a szovjet katonákra.⁹

⁸ David KOTZ - Fred WEIR: *Revolution from above. The Demise of the Soviet System* (London: Routledge, 1997.) 61.

⁹ Peter KENEZ: *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End* (New York: Cambridge University Press, 2006.) 262.

Az 1989-es kelet-európai változás a hidegháború végjátékát jelentette. December 3-án Máltán az idősebb Bush és Gorbacsov megegyeztek abban, hogy a Szovjetunió végleg lemond kelet-európai érdekszférája fenntartásáról. Néhány éven belül megszűnt a bipoláris világrend, amely 1945 óta kettéosztotta a glóbuszt. Az első világháború utáni állapothoz hasonlóan ismét szuverén államok helyezkedtek el Közép-Európában és a Balkánon. Volt azonban egy fontos különbség, amivel a rendszerváltó kormányoknak számolni kellett. A Szovjetunió ugyanis 1949-től, a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) felállításával igyekezett birodalmába integrálni a pufferezónáját. Ennek katonai dimenzióját az 1955-ben létrehozott Varsói Szerződés (VSZ) jelentette. Míg Nyugat-Európában békés, önkéntes integráció kezdődött, egyre kiszélesedő gazdasági és politikai együttműködéssel, addig a keleti blokk országait kényszerítő erővel egyesítették. Ennek legvilágosabb példái az 1956-os lengyel és magyar forradalmak elnyomása és az 1968-as prágai tavaszt leverő intervenció voltak. A szovjet visszavonulás ellenére mind a KGST, mind a VSZ megmaradt 1989–90 után is, Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország pedig tagjai maradtak. Elsőként ennek a katonai helyzetnek a megváltoztatásában, az integráció újrakalibrálásában mutatkozott meg a regionális együttműködés jelentősége.

Az Antall-kormány félelme, miszerint a kommunista rendszerek bukásával újraéledhet a két világháború között Magyarországot sakkban tartó és a magyar kisebbségeket elnyomó Kisantant, nem realizálódott.¹⁰ Ehelyett, a már említett sorsközösségen alapuló szolidaritás jegyében, Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország a békés együttműködést választották. Ez nem is véletlen, hiszen mindhárom állam elköteleződött a demokrácia és euroatlanti integráció mellett. Mindezt jól mutatta, hogy 1990. július 31. és augusztus 2. között Velencében (ekkor éppen Olaszország töltötte be az Európai Közösség elnökségét), a helsinki értekezlet 15. évfordulóján, magyar, osztrák, csehszlovák, jugoszláv és olasz kormányfők részvételével megtartották az első közép-európai csúcstalálkozót.¹¹

A Pentagonale, ahogy ismertté vált, az 1978-ban olasz–jugoszláv–osztrák alapítású, laza szerkezetű Alpok-Adria együttműködésből nőtt ki. Ehhez Magyarország is csatlakozott a '80-as évek végén. A négy tag mellé 1990-ben Csehszlovákiát is felvették, amelynek előfeltételeként magyar javaslatra kidolgozták az egész régió számára mintaadó, kétoldalú „kisebbségi chartát” – ezzel is demonstrálva Prága demokratikus szándékait.¹² A Pentagonale létrejötte a közép-európai államközi együttműködés első lépése volt. Fontosabb volt azonban, hogy a keleti blokk új, demokratikus vezetői ráébredtek: egy

¹⁰ JESZENSZKY Géza: *Kísérlet a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédügyi politikája a rendszerváltozás éveiben* (Budapest: Osiris, 2016.) 119–120.

¹¹ Kathrin SITZLER: „Regionális együttműködés és európai integráció. A Pentagonale magyar szemszögből.” *Kisebbségkutatás*, 1991/1. 48–49.

¹² SITZLER, 11. lj. 50.

olasz–osztrák vezetésű regionális együttműködés nem garancia a szovjet/ orosz függés ellen, ráadásul a gazdasági szükségletiket sem elégítheti ki.¹³ Éppen ezért Antall József, Václav Havel és Lech Wałęsa egyaránt a három ország közötti összefogásra kezdtek hangsúlyt fektetni. Havel a közép-európai együttműködés keretének megalkotásával kapcsolatban így fogalmazott: *„Lehetőségünk van arra, hogy Közép-Európát, amely eddig történelmi és lelki fogalom volt, politikai jelenséggé változtassuk”*.¹⁴

Az együttműködési politika azonban megkívánta a hidegháborús érából örökölt szervezetek, a KGST és a VSZ felszámolását, az ezeket meghaladó új intézmények létrehozását. Az ezekből való kilépés viszont még nem volt egészen magától értetődő, hiszen a Szovjetunió továbbra is létezett. Katonai ereje messze felülmúlta a demokratizáló országokét, így intervenció-s képessége is megmaradt. Annak ellenére, hogy Gorbacsov elengedte a szatellitállamok kormányainak kezét, nem lehetett tudni, hogy a fenyegetettség miatt Moszkva inkább mégis erőszakhoz folyamodik. Erre világos példa volt 1991 januárjában a szovjet különleges alakulatok fegyveres fellépése Vilniusban, a litvánok függetlenségi mozgalma ellen, amely több halálos áldozattal járt.¹⁵ A vilniusi események megerősítették a közép-európai államok vezetőit abban, hogy támogassák az Antall-kormány elköteleződését a Varsói Szerződés felbontásával kapcsolatban. Hiszen a keleti óriás ekkor még mindhárom ország közvetlen szomszédja volt, ráadásul a szovjet hadsereg továbbra is a tér-
ségben állomásozott.

Az együttműködés kialakításának gördülékenységét mutatja, hogy 1991. január 21-én a külügyminiszterek tartottak egy előkészítő ülést, február 15-én pedig, magyar kezdeményezésre, Visegrádon Antall, Havel és Wałęsa aláírták a Visegrádi Együttműködést megeremtő nyilatkozatot. A V3-ak csoportosulásának céljait a magyar miniszterelnök így fogalmazta meg: *„Nyugaton elvárják, hogy ne egymás ellen dolgozzunk, hanem egymás mellett meneteljünk Európába. Nyugati partnereink szívesen veszik, hogy olyan demokratikus országokkal tárgyalhatnak, amelyek már egymással is tárgyalnak”*.¹⁶ Ezt követően, február 25-én ismét Budapesten tartottak ülést az immár V3-as vezetők, ahol hivatalosan megegyeztek a VSZ katonai szervezetének felszámolásáról. Ezt az akkor még hatalmon levő Gorbacsov is elfogadta.

¹³ Jenő HORVÁTH: „Contributions to the History of Regional Co-Operation in the Eastern and Central European Region (1989-1997).” *Economy and Society*, 1998/1. 63.

¹⁴ DUNAY Pál: „Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: befektetés eredmény nélkül?” *Külpolitika*, 1997/2. 12.

¹⁵ JESZENSZKY, 10. lj. 122.

¹⁶ SÁRINGER János: „Visegrád újjászületése az államszocializmus bukása után (1991-2004)” in: BALASKÓ Angéla (szerk.): *A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei*. (Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2018.) 25.

A szovjet struktúrák megszűnése után nem kellett sokat várni a vákuum betöltésére. 1991 októberében Krakkóban aláírták a Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezményt (CEFTA). Ahogy 1335-ben, a V3-ak a CEFTA-val is az egymás közötti és a nyugati irányú kereskedelmet igyekeztek serkenteni. Ennek jelentőségét az is növelte, hogy a hirtelen szabad piaccá avanzsált Közép-Európában ekkor éles versenyhelyzet alakult ki a külföldi tőkebefektetések terén. Az egyezmény Romániával, Szerbiával, Bulgáriával, Horvátországgal, Szlovéniával, Macedóniával, Albániával, Bosznia-Hercegovinával, Moldovával, Montenegróval és Koszovóval bővült, ezzel lefedve Kelet-Európa jelentős részét. A tagok közt 2001. január 1-től az ipari cikkekre vonatkozó vámok megszűntek, amely gazdasági szempontból a V4-ek egyik legnagyobb sikere volt.¹⁷ Sem az együttműködést, sem a gazdasági kapcsolatok mélyülését nem akadályozta meg Csehszlovákia 1993-as felbomlása, Szlovákia automatikusan felvételt nyert. Ugyanebben az évben jött létre a NATO keleti bővítésének kezdő lépése, a Partnerség a Békéért program (PfP). Az együttműködés korai szakaszának fontos részét képezte az intézményépítés és irányvonal-egyeztetés, főleg a monetáris és fiskális politika (a piacgazdasági átállás hatékonysága), a szociális és gazdasági struktúra rehabilitációja és a környezetvédelem terén.¹⁸

Az 1990-es évek második felére lezajlott a gazdasági átmenet, több konfliktus is fölmerült a V4-ek közt, így az együttműködés vesztett lendületéből. Václav Klaus elnök tulajdonképpen elvetette a közös csatlakozás gondolatát, így Csehország nem is volt hajlandó a három másikkal egyszerre benyújtani az EU-csatlakozási kérvényt. A szlovák–magyar viszonyt pedig a magyar kisebbséget diszkrimináló intézkedések terhelték. 1998-ig, Mikuláš Dzurinda megválasztásáig kellett várni, hogy egy demokratikus és nyugati orientációjú kormány alakuljon, amely lépéseket tett a magyar viszony javítására és a NATO-kapcsolat felépítésére.¹⁹

A változás akkor következett be, amikor az 1997-es madridi NATO-csúcson, majd a luxemburgi EU-csúcson Magyarországot, Lengyelországot és Csehországot megjelölték a csatlakozáshoz. Ez a csoport számára új felada-

¹⁷ PERÉNYI Zsigmond - REMETE Balázs: „V4 - Visegrád az EU-n belül” in: BALASKÓ Angéla (szerk.): *A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei* (Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2018.) 38.

¹⁸ https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/reports/2002/pdf/2002_0111.pdf 103.

¹⁹ Przemysław PACULA: „A visegrádi országok NATO-integrációjának folyamata” in: STEPPER Péter (szerk.): *Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Történeti és politikai nézőpontok* (Budapest: AJTK, 2019.) 100.

tokat jelentett, például a csatlakozási stratégiák egyeztetését és Szlovákia felzárkóztatását.²⁰ Szlovákia kivételével a visegrádiak 1999-ben csatlakoztak a NATO-hoz, majd 2004-ben immár Szlovákiával együtt az Európai Unióhoz, utóbbi ezzel együtt a NATO-hoz is. Így az együttműködés aláírását követő 13 évben sikerült elérni a közép-európai államok legfontosabb prioritását: az euroatlanti integrációt.

3. A V4-ORSZÁGCSOPORT ÉS AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS HELYZETE MA

3.1. Fő mutatók, tendenciák

Közép-Európa külpolitikai döntéshozói a történelmi példákat figyelembe véve láthatják, hogy aki egyedül áll, arra veszély fenyeget. Még a Lengyel-Litván Unió is, bár Európa egyik legnagyobb állama volt, magára maradván, a szomszédos birodalmak prédája lett. Magyarország, Csehország, Szlovákia és Lengyelország külön-külön nem jelent különösebb súlyt az európai politikában. Együtt azonban egészen máshogy fest a dolog. A V4-ek népessége 2020-ban majdnem 64 millió fő volt, amivel a 60 milliós Olaszország és 67 milliós Franciaország közé esnek.²¹ Területük pedig több mint félmillió négyzetkilométert fed le, ami felülmúlja Németországot és Ausztriát összeadva. A négy ország közül a lengyelek némileg kilógnak, ugyanis népességük és területük messze felülmúlja a többi háromét. Ugyanakkor negatív tendencia, hogy a négy ország közül Lengyelországon és Magyarországon a természetes fogyás jellemző, utóbbiban a népesség 10 év alatt 2,2%-kal csökkent, ami a legsúlyosabb változás a térségben.²² Ennek ellensúlyozása szempontjából jelentős az együttműködés, hiszen így a régió demográfiai súlyát hatékonyabban lehet felhasználni az európai uniós politikai érdekérvényesítés során.

A gazdaságot tekintve szintén összetett kép mutatkozik meg. 2020-ban a V4-ek összeadott GDP-je 1101 milliárd dollár volt, amely az EU teljes GDP-jének 7%-át adta abban az évben.²³ Itt is világos az aszimmetria, hiszen ennek több mint felét a lengyel gazdaság állította elő. Ugyanakkor viszonylag egyenlő az eloszlás GDP per capitában mérve: a visegrádi országok megközeledőleg az uniós átlag felét érik el, Csehország kivételével, amely az uniós átlag

²⁰ NYUSZTAY László: „Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: a Visegrádi Négyek első évtizedének néhány tapasztalata” in: NYUSZTAY et al.: Tudományos Évkönyv 2002: híd kelet és nyugat között. (Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2003.) 104.

²¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/V4_demografiai_jellemzok.pdf

²² https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/V4_demografiai_jellemzok.pdf 4

²³ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>

kétharmadán áll.²⁴ Kereskedelem szempontjából érdemes kiemelni, hogy a visegrádiak nagyobb gazdasági partnerei Németországnak, mint a nagyszomszéd Franciaországnak.²⁵ Az iparban pedig fegyvertény, hogy Közép-Európa az Unió egyik „műhelyének” számít, a V4-es autógyártás Németország után a második helyen áll.²⁶ Ezeket az előnyöket fokozza a régiós gazdaságoknak a Covid-19 okozta válságra mutatott ellenállási képessége. 2021-ben ugyanis mindegyik ország erős visszaugrásra számíthat, 3,2%–4,5% közötti valódi GDP és 8,4%–18,3% közötti befektetési növekedéssel.²⁷

3.2. Visegrádtól délre és keletre: külkapcsolatok

3.2.1. Helyzetáttekintés

A Visegrádi Csoport tagjai közül hárman mind az Unió, mind a NATO keleti szárnyát alkotják. Éppen ezért külpolitikai szempontból a szomszédok, főleg Ukrajna és a Nyugat-Balkán, kiemelt helyet foglalnak el. Az ezen területek felé kifejtett aktivitás, például a demokratikus gyakorlatok, a gazdasági és politikai kapcsolatok szorosabbá tétele a V4 egyik legfontosabb geostratégiai célja.²⁸ A Balkán és Kelet-Európa az uniós politikában is fontos terület, így a kettő összehangolása jelentős eredményeket hozhat. Ez a visegrádi államok együttműködésének jelentőségét növelheti a jövőben. A külpolitikai célok összeegyeztetése a múltban is eredményes volt. Azzal, hogy a 2000-es évek elején segítették Szlovákia felzárkóztatását az euroatlanti integrációban, kialakult egy közös portfólió: a „know-how” átvitele, főleg úgy, hogy az a posztkommunista államok uniós csatlakozásának külpolitikai eszköze legyen.²⁹ Ebből a szempontból a V4-ek különleges helyzetben vannak, hiszen csak kevés olyan ország létezik a világban, amely a demokratikus átmenet tapasztalatát „NEFE-termékként” (nemzetközi fejlesztés) tudja értékesíteni.³⁰ Erre tehát a jövőben is érdemes lesz építeni, hiszen jelenleg az EU további bővítése a közbeszéd tárgyát képezi.

²⁴ https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=EU&name_desc=false

²⁵ Jaroslav DANISKA: „Visegrad: from an intellectual idea to political reality.” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2018/1-2. 51.

²⁶ Kong TIANPING: „The Role of Visegrad Group and its Prospect: an Outsider’s View.” *Foreign Policy Review*, 2017/10. 56.

²⁷ <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/visegrad-4-economies-appear-resilient-to-covid-19-third-waves-13-04-2021>

²⁸ Jan HORNAT: *The Visegrad Group and Democracy Promotion. Transition Experience and Beyond*. (London: Palgrave Macmillan, 2021.) 150.

²⁹ Martin DANGERFIELD: „The Contribution of the Visegrad Group to the European Union’s ‘Eastern’ Policy: Rhetoric or Reality?” *Europe-Asia Studies* 2009/10. 1740.

³⁰ ERTSEY Katalin: „A Visegrádi Csoport nemzetközi fejlesztési politikája. Esélyek és tervek az összehangolt cselekvésre.” *Külgazdasági és Külügyi és Külgazdasági Intézet*, T-2015/12. 16.

3.2.2. A keleti partnerség

Visegrád külpolitikája szempontjából beszédes, hogy az Unió keleti partnerség projektjét Lengyelország terjesztette elő, a megállapodást pedig Prágában írták alá 2009-ben. Bár a partnerségbe beletartozik Fehéroroszország, Moldova, Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán, a V4-ek számára Ukrajna a legfontosabb (2015 óta biztonsági szempontból is).³¹ Ez a kapcsolat Ukrajna szempontjából is kiemelkedő (szintén 2013–14 óta), így kölcsönösségről van szó. Visegrád az orosz–ukrán kapcsolatok ellenségessé válása óta jelentősen hozzájárult utóbbi energiabiztonságához, illetve segítséget nyújt a nyugati integrációban.³² Nem véletlen tehát, hogy a 2014 decemberében tartott kijevi találkozón Porosenko ukrán elnök kijelentette, reméli, a jövőben a V4 kibővül V5-re.³³

Azonban meg kell jegyezni, hogy a kollektív együttműködésnek több hátráltató tényezője van, ami leginkább az egyes visegrádi államok és Ukrajna bilaterális kapcsolatában gyökerezik. Csehország, Szlovákia és Magyarország szoros gazdasági kapcsolata Oroszországgal például nyilvánvaló akadályt jelent. Ugyanakkor a legproblematicusabbnak a magyar–ukrán viszonyt mondhatjuk, amelynek oka a kárpátaljai magyar kisebbség helyzete. A 2017 szeptemberében elfogadott ukrán oktatási törvény, amely felrúgja a korábban megkötött ukrán–magyar államközi szerződést, diplomáciai háborúhoz és a kapcsolatok fokozott elhidegüléséhez vezetett.³⁴ Mindemellett Ukrajna szerepe alapvető fontosságú az egész közép-európai térség számára, aminek részletezésére a továbbiakban még kitérek.

3.2.3. A Nyugat-Balkán

Az 1990-es években a visegrádi államok mindent megtettek, hogy elhatárolják magukat a Balkántól és Kelet-Európától, mígnem sikerült Közép-Európát elismertetni mint önálló régiót.³⁵ Erre a keleti partnerség tagjai valószínűleg nem képesek, ugyanakkor a Nyugat-Balkán kínál lehetőségeket. Bár hiányzik az a történelmi kötőszövet, ami Közép-Európát összetartja, a nyugat-balkáni államok a V4-es példát követve képesek lehetnek egy laza, nem intézményesített együttműködést megteremteni. Ebben számíthatnak is az

³¹ Krushynska VADYMIIVNA: „Visegrad Four and Ukraine: possibilities of cooperation.” *European Science Review*, 2015/9-10. 130.

³² VADYMIIVNA, 31. lj. 130.

³³ Uo. 130.

³⁴ JESZENSZKY Géza: „Mi lett a magyar–ukrán barátságból?” *Magyar Szemle*, 2018/11-12. 104.

³⁵ Attila ÁGH: *Eastern Enlargement and the future of the EU27: EU foreign policy in a global world.* (Budapest: 'Together for Europe' Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences, 2006.) 291.

északi szomszédok segítségére, a Nyugat-Balkán ugyanis stratégiailag jelentős terület a V4-ek számára. A közös álláspont szerint az itt fekvő államok a legfelkészültebbek az uniós integrációhoz.³⁶

Maga a Balkán több szempontból is központi helyet foglal el a regionális és uniós politikában: görög adósságválság, alternatív gázvezetékek lehetőségei, a török gazdasági-politikai kapcsolat, migrációs nyomás stb.³⁷ Visegrádi (elsősorban magyar) szempontból ehhez különösen hozzájárul a délszláv háború tapasztalata, amely megmutatta az instabil déli szomszéd veszélyeit és a demokratikus nemzetépítés szükségességét.³⁸ A 2000-ben létrehozott Nemzetközi Visegrád Alap (IVF) jó példa az utóbbira. Az alapító dokumentum szerint az Alap célja mindig is az volt, hogy a visegrádi térség népeit közelebb hozza egymáshoz, emellett a Keleti Partnerség és Nyugat-Balkán országai közt is képviselje a szolidaritást és együttműködést.³⁹ Ennek megfelelően a kulturális, tudományos és üzleti kapcsolatok mélyítését szolgáló projektek nemcsak Közép-Európán belül, hanem az említett területeken is számíthatnak az IVF finanszírozására. Megalakulása óta az Alap összesen közel 100 millió eurót osztott szét ilyen célú tevékenységekre, aminek értékét növeli, hogy a 2008-as gazdasági válság ellenére mindegyik állam folytatta saját részének befizetését.⁴⁰ Ennek a sikerét jelzi, hogy az IVF mintájára, annak technikai segítségével jött létre a Nyugat-Balkáni Alap (WBF), amelynek célja a térség uniós csatlakozásának segítése a regionális együttműködésen keresztül.⁴¹

A visegrádi országok számára tehát adott befolyásuk déli kiterjesztése. Ez a keleti iránnyal kevésbé van így, hiszen szinte egyből az orosz érdekekbe ütközik. A Balkán ezzel szemben egyaránt fekszik az Unió, az USA, Oroszország és immár Kína érdekszférájában. Ez pedig lehetőséget biztosít, elsősorban Magyarország történelmileg is megágyazott kapcsolataira építve, a külpolitikai és külgazdasági aktivitás kifejtésére. Emellett egy esetleges balkáni bővítés során a V4-ek hatékonyan tudják csatornázni a Brüsszelből jövő stabilitási és fejlesztési képességeket.⁴² Ezáltal a V4-ek fontos geopolitikai játékosokká válhatnak, növelve az együttműködés értékét.

³⁶ Tomás STRÁZAY: „A Visegrádi Négyek és a Nyugat-Balkán - Az inspiráció új forrásainak nyomában.” *Pro Minoritate*, 2011/3. 39.

³⁷ TÓTH Bálint László: „A Visegrádi csoport (V4) Nyugat-Balkán-politikája.” *Külgügy Szemle*, 2015/2. 27.

³⁸ ÁGH, 35. lj. 291.

³⁹ <https://www.visegradgroup.eu/declaration-of-the-200609>

⁴⁰ HORNAT, 28. lj. 141, 147.

⁴¹ <https://www.visegradfund.org/news/strengthening-cooperation-western-balkans-fund/>

<http://westernbalkansfund.org/about-us/>

⁴² TÓTH, 37. lj. 25.

3.3. Régiós energiabiztonság – múlt, jelen, jövő

3.3.1. Helyzetáttekintés

Az energiabiztonság a múltban, jelenben és jövőben is a geopolitika egyik fő aspektusa. Így Európa, azon belül a V4-ek, nem engedhetik meg maguknak ennek a mellőzését. De mit is jelent az energiabiztonság? A közfelfogás talán szűk módon ítéli meg ennek a fogalmát, pedig valójában tágas területet fed le. A teljesség igénye nélkül elegendő felsorolni legfőbb tényezőit: a kínálat (azaz maga az ellátás), az energiaárak, az ellátás megbízhatósága, a kereskedelmi fenntarthatóság, forrásdiverzifikáció és a környezeti hatások/externáliák.⁴³

Hogyan illenek bele a V4-ek Európa energiabiztonsági képletébe? Az orosz gázvezetékek Fehéroroszországot (Belaruszt), Ukrajnát, Szlovákiát, Csehországot és Lengyelországot átszelve futnak Németország nyugati és Olaszország északi részéig. Kelet- és Közép-Európa tehát létfontosságú tranzitzona a kontinens energiaellátása szempontjából. Amíg a térség a Szovjetunió táborát alkotta, nem merült fel kérdés az ellátással, annak megbízhatóságával kapcsolatban. A „nagy testvér” ellátta a tőle függő kisállamok szükségleteit, általában a világpiacon olcsóbban. Ez a helyzet azonban drasztikusan megváltozott 1989-et követően. A VSZ és KGST felbontása, majd a Szovjetunió összeomlása után Közép-Európa számára bizonytalanná vált az energiaellátás. A gáz és olaj elakadása rémképként lebegett a visegrádi vezetők szeme előtt.⁴⁴ Bár ez nem következett be, a régió hamarosan megtapasztalta, milyen következményei lehetnek a geopolitikai játszmáknak. A szovjet vezetés az 1980-as évek végén tudatosan mélyítette a szatellitállamok energiafüggetlenségét, hogy akadályozzák a nyugati struktúrákba való integrációt.⁴⁵ De ezen a téren nyugaton is léptek, nemcsak keleten. 1991-ben Hágában aláírták a non-diszkrimináció és piaci ármeghatározás elvét, valamint a természeti kincsek feletti állami szuverenitást előíró energiachartát.⁴⁶ Ebből nőtt ki a 2007-ban aláírt Energia Charta Egyezmény, később a 2015-ben több mint 65 ország által elfogadott Nemzetközi Energia Charta.⁴⁷ A V4-ek együttműködése ezen a területen pedig 2009 után indult meg látványosan, ami a következő fejezetek tárgyát képezi.

⁴³ Jesper PEDERSEN: *Bolstering European Energy Security*. (German Marshall Fund of the United States, 2014.) 19.

⁴⁴ SZEMERKÉNYI Réka: „Piac vagy politika. Európai energiabiztonsági koncepciók.” *Külügyi Szemle*, 2005/4. 176.

⁴⁵ Mariusz RUSZEL: „The significance of the Baltic Sea Region for natural gas supplies to the V4 countries.” *Energy Policy*, 2020/146. 1.

⁴⁶ SZEMERKÉNYI, 44. lj. 186.

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127028>

3.3.2. A 2009-es válság és következményei

A 2009. januári események megmutatták annak veszélyét, hogy Európa jelentős részének energiaellátása Ukrajna és Oroszország stabilnak nem mondható viszonyán alapul. A legfontosabb tranzitzőna működése vagy leállása a Moszkvával való aktuális kapcsolat függvényeként jelentkezett. Egy megoldatlan konfliktus esetén, mint ahogy az be is következett, számos európai ország (főleg a Rajnától keletre) súlyos ellátási problémával nézett szembe. Persze ez a probléma bőven megelőzte 2009-et. Számos esetben megmutatkozott, hogy Oroszország egyaránt képes és hajlandó is fegyverként használni európai olaj- és földgázexportját. Néhány példát kiemelve: a '90-es évek végén, 2000-es évek elején a Lukoil és a Transneft összehangoltan leállította az olaj- és földgázzállítást Litvániába, hogy ezzel kényszerítsék ki (végül sikertelenül) a mazeikiai olajfinomító eladását; 2004-ben Fehéroroszországtól zárták el a földgázt, mivel nem akarták eladni a BelTransGaz vállalat 51%-os részesedését; 2006. januárban a Gazprom elzárt minden Ukrajnába vezető földgázvezeték egy árvitára hivatkozva, ugyanakkor valószínűbb, hogy a lépés a narancsos forradalom és Viktor Juscsenko megválasztására adott válasz volt; 2008-ban pedig Csehországtól zárták el figyelmeztetés nélkül a gázvezeték, miután Prága aláírt egy amerikai rakétavédelmi radarállomás építéséről szóló egyezményt.⁴⁸ Az orosz energia adu ász tehát nemcsak a posztszovjet országokat, hanem a visegrádiakat is éppúgy érinti: Lengyelország 45%-ban, Magyarország 60%-ban, Csehország 80%-ban, Szlovákia pedig 100%-ban orosz földgázt importál (érdemes megemlíteni, hogy Németország földgáza is 43%-ban orosz import).⁴⁹

Európa kiszolgáltatottsága tehát nyilvánvaló volt. 2008-ban 116,9 milliárd köbméter földgáz érkezett Ukrajna felől, amely az EU-s energiainport közel 1/3-a volt.⁵⁰ Emellett az is problémát jelentett, hogy a jelentős földgázszállító rendszerek üzemeltetői szívesebben fektettek belföldi gázvezetékek és tározók építésébe, hanyagolva a sokkal bonyolultabb interkonnektorokat.⁵¹ Így az orosz földgáz valóban szinte csak Ukrajnán keresztül kerülhetett Európába (évi 95 milliárd köbméteres kapacitás, míg a lengyel–fehérorosz vezeték ennek a harmada).⁵² A helyzet akkor vált igazán aggasztóvá, amikor 2009. január elsején a Gazprom, az orosz energiakereskedelem hegémónja,

⁴⁸ Janusz BUGAJSKI: *Expanding Eurasia: Russia's European Ambitions*. (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2008.) 81-82.

⁴⁹ Meltem MÜFTÜLER-BAÇ - Deniz BAŞKAN: „The Future of Energy Security for Europe: Turkey's Role as an Energy Corridor.” *Middle Eastern Studies*, 2011/2. 364.

⁵⁰ Simon PIRANI et al.: *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*. (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2009.) 6.

⁵¹ Tomasz DABOROWSKI: „Visegrad gas market integration - brief history and reality check.” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2014/3-4. 13.

⁵² RUSZEL, 45. lj. 1.

elzárta az ukrán felhasználásra érkező földgázt. Ez ekkor még nem érintette a többi európai országot, a tranzitvonalak működésben maradtak. Azonban fennállt a lehetősége, hogy a V4 közül kettő (Szlovákia és Magyarország) súlyos válságba kerül, ha hirtelen eláll az orosz földgáz. Az összehangolt infrastruktúra és a közös regionális energiabiztonsági stratégia hiánya ekkor lehetővé tette az orosz függésben lévő országok akár teljes megbénítását. Január hatodikán a helyzet tovább mérgesedett, mivel a Gazprom jelentősen lecsökkentette az Európába áramló földgáz mennyiségét. Az egyik legnagyobb ukrán állami földgázvállalat, a Naftohaz Ukrajini adatai szerint január elsején 318,4 millió köbméter földgáz mozgott át az EU és Moldova felé, míg ez a szám január hatodikán már csak 55,4 millió köbméter volt.⁵³ Majd január hetedikén a tranzitút vonal leállt. Az Unió hiábavaló próbálkozásokat tett a megoldás elérésére, így a krízis január második feléig elhúzódott. Végül 19-én Vlagyimir Putyin és Julija Tyimosenko miniszterelnökök a Gazprom és Naftohaz vezetőivel együtt aláírtak egy tíz évre szóló szerződést, így másnap újra működésbe léptek a vezetékek.⁵⁴ A háromhetes válság megmutatta, hogy Moszkva egy pillanat alatt képes működésképtelenné tenni a tőle függő országokat.

A visegrádi országok az EU-s csatlakozást követő, főként konfliktusos időszakot az orosz–ukrán gázvita hatására zárták le. Ez újra katalizálta a regionális együttműködést, aminek meghatározó tényezője az energiabiztonság fejlesztése volt. A válság ösztönző erőként hatott a regionális szolidaritásra is. Először fordult elő, hogy Csehország visszairányította a visegrádiak közt leginkább sújtott Szlovákiába a bejövő gázt. A Balkánon előállt humanitárius vészhelyzet (háztartások fűtés nélkül maradása) enyhítésére pedig Magyarország stratégiai tartalékából juttatott Szerbiának.⁵⁵ Világossá vált, hogy az uniós és regionális energiabiztonság nem tud megvalósulni számottevő, nemzetközileg összeegyeztetett infrastrukturális beruházás nélkül. Erre utalt Orbán Viktor miniszterelnök 2011-ben, amikor azt írta: *„Az energiabiztonság érdekében közös célunk, hogy több lábra állítsuk az ellátást, csökkentjük a kontinens egyoldalú függőségét. Ezért az energiahálózataink jobb együttműködéséhez minden feltételt meg kell teremtenünk: összekapcsolásokkal, a hiányzó szakaszok vagy irányok – mint pl. Közép-Európában az észak-déli irány – pótlásával”*.⁵⁶ Még 2009-ben wíliczkai találkozójukon a visegrádi vezetők megállapodtak egy energiainfrastruktúra-csoport létrehozásáról.⁵⁷ A következő évben pedig Budapesten egy V4+ találkozó keretében összesen 11, közép-európai és balkáni ország képviselői tettek nyilatkozatot,

⁵³ PIRANI et al., 50. lj. 21.

⁵⁴ SÁRINGER, 16. lj. 26.

⁵⁵ DABOROWSKI, 51. lj. 14.

⁵⁶ ORBÁN Viktor: „Az európai megújulás éve”. *Magyar Szemle*, 2011/1-2. 11.

⁵⁷ <https://www.visegradgroup.eu/2009/press-release-of-the>

többek közt az észak-dél irányú interkonnektorok megépítéséről.⁵⁸ Így például különös hangsúly került a lengyel–horvát LNG-tározók jövőbeli összekötésére, illetve a konstancai LNG- és CNG-tározók támogatására.

A visegrádiak energetikai együttműködésének számos pozitív fejleménye lett. Először a cseh–szlovák gázvezeték kétirányúsítása, majd a lengyel–cseh és magyar–szlovák interkonnektorok megépítése 2014-ig bezárólag. A tágabb partnerség keretében pedig megvalósult a magyar–horvát és magyar–román korridor, illetve a Jamal-Európa vezeték kétirányúsítása Lengyelország és Németország között. Utóbbi (a lengyel–cseh infrastruktúra javításával kombinálva) lehetővé teszi Varsó számára évi 10 milliárd köbméter földgáz importját nyugati irányból.⁵⁹ Szintén mutatós Szlovákia fejlődési íve. 2009-ben még a válság nagy vesztese, a regionális hálózatfejlesztési projekteknek köszönhetően 2012-re a térség egyik legjelentősebb földgáz-kereskedelmi központjává vált.⁶⁰ Uniós szinten is beindultak a folyamatok, különös hangsúlyt kapott a regionálisan megszervezett, kohéziós politikán alapuló együttműködés, illetve energiabiztonsági mechanizmusok megteremtése. Erre mutattak a jelek, amikor 2009-ben török–bolgár–magyar–osztrák–román megegyezés született, Brüsszel támogatásával, a Nabucco vezeték megépítésére. Ez megvalósulása esetén becsatornázt volna a Kaszpi-tenger vidékéről érkező földgázt az európai vérkeringésbe. Közép-Európa pedig Magyarország révén kiemelt stratégiai pozícióval erősödött volna. A projekt azonban úgy tűnik, véglegesen lekerült az asztalról. Ugyanakkor a V4-ek sikeresen lobbizták ki a Közép-Európát érintő észak-dél irányú interkonnektorok uniós szintű felkarolását, amelyek így 2013–20 és 2021–27 között is prioritást élveztek/nek (TEN-E).⁶¹

3.3.3. Jövőbeli kilátások

A Visegrádi Csoport sikerrel tudta kihasználni az Unió által nyújtott forrásokat és kereteket.⁶² Ennek ellenére az orosz gáztól való függés továbbra is áll. Magyarország például 2014-ben olajának 90%-át, földgázának 95%-át

⁵⁸ <https://www.visegradgroup.eu/2010/declaration-of-the>

⁵⁹ DABOROWSKI, 51. lj. 19.

⁶⁰ EPERJESI Zoltán: „Az Európai Unió orosz földgázfüggőségét csökkentő lépések, valamint az orosz földgáztermelés geopolitikai aspektusai.” *Külügyi Szemle*, 2017/1. 66.

⁶¹ https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy_en#documents

⁶² Érdemes megemlíteni az Európai Bizottság szerepét a gáz és elektromos infrastruktúra fejlesztés finanszírozásban és az intézményi keret megteremtésében, előbbi 2009 után 4 milliárd euróval támogatták (EEPR).

<https://www.europeansources.info/record/european-energy-programme-for-recovery-eep/>

importálta Oroszországból (Csehország állt legjobban 55% és 90%-kal).⁶³ A földgáz terén a belső termelés sem lehet hosszú távon alternatíva. Ebből a szempontból a lengyelek és magyarok állnak a legjobban, a fogyasztás 20% és 16,5%-át tudják így fedezni, míg a csehek és szlovákok praktikusán semennyit.⁶⁴ A nyugat-európai országok a közvéleményt követve egyre inkább átállnak a megújuló energiaforrásokra, akár hosszú távú energiabiztonságukat kockáztatva is.⁶⁵ Ez pedig jelentősen megnövelte a kitétséget az orosz földgáznak és az ezzel járó stratégiai fenyegetettségét. Ezt a tendenciát erősíti a Berlin–Moszkva-tengely elmélyülése, amely Gerhard Schroeder kancellár alatt indult és Angela Merkel alatt is folytatódott: Németország az orosz gázexport ötödét, olajexport tizedét vásárolja fel.⁶⁶ A döntéshozóknak ugyanakkor nem szabad szem elől téveszteni, hogy a túlzott függés a stratégiai versenytárstól hosszú távon nem szolgálja az ország érdekét. Így az energiafüggetlenség terén a megoldás az atomenergia lehet a jövőben. Ezt támasztja alá Franciaország példája, Macron elnök bejelentése alapján újabb atomerőműveket fognak építeni az energiabiztonság fenntartása érdekében.⁶⁷

A V4-ek részéről azonban van egy ellensúly, amit az együttműködés részben kiegyensúlyoz. Ez pedig a magyar, cseh és szlovák gáztározók magas száma és jó minősége. Az EU 2010-es 547 milliárd köbméter gázfogyasztása csupán 18%-ban volt fedezhető az európai létesítmények tároló kapacitásával, míg a közép-kelet-európai régió 63 milliárd köbméter fogyasztása 40%-ban.⁶⁸ Ez azt jelenti, hogy feltöltött állapotban a régió gázfogyasztása akár közel fél évig helyi tározókból is kivitelezhető. A 2009-eshez hasonló válság esetén a feltöltött gáztározók a közeli országok számára is létfontosságúak lehetnek, mivel Szerbia korlátozott, míg Bosznia-Hercegovina, Moldova és Szlovénia semmilyen tárolókapacitással nem rendelkezik.⁶⁹

Magyarország kiemelkedik a visegrádiak közül, mert gáztározó kapacitása messze meghaladja a többi háromét. 2012 októberében 60%-os kihasználtság mellett közel 7 milliárd köbméter volt raktáron, míg Lengyelországban 100%-os kihasználtság mellett körülbelül 2 milliárd köbméter, Csehországban 98%-os kihasználtság mellett körülbelül 4 milliárd köbméter, Szlovákiában 96%-os kihasználtság mellett körülbelül 3 milliárd köbméter volt

⁶³ Gary SCHMITT: *Poland, Hungary, and the Czech Republic. The Security Record of „New Europe”*. (American Enterprise Institute, 2016.) 16-17.

⁶⁴ RUSZEL, 45. lj. 3.

⁶⁵ PEDERSEN, 43. lj. 22.

⁶⁶ Christopher CHIVVIS - Thomas RID: „The Roots of Germany’s Russia Policy.” *Survival*, 2009/2. 110.

⁶⁷ <https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Macron-says-France-will-construct-new-reactors>

⁶⁸ HUM Antal et al.: „Jelentés az energiapiacokról.” *Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont*, 2013/2. 9.

⁶⁹ Uo. lj. 9.

raktáron.⁷⁰ Ez azt is jelenti, hogy a V4-ek, ha összehangolt energiátároló politikát folytatnak, Ukrajna mellett az egész kelet-európai régió számára stratégiai forrást tudnak biztosítani válság idején. Ez azért is fontos, mert 2030-ra várhatóan csak a V4-ek földgázalapú energiafelhasználása évi 48,5 milliárd köbméterre fog növekedni.⁷¹

Oroszországgal kapcsolatban érdemes kitérni a kétoldalú függőségre. Ez az energia területén is kétélű fegyver. Az ukránokat 2009-ben teljesen el lehetett zárni a földgáztól, ugyanakkor ezzel Európa többi országa is hasonlóan járt – ez pedig Oroszország megbízhatóságában tett hosszú távú károsodást.⁷² Bár Moszkva az utóbbi években nagyobb hangsúlyt fektet exportpiacainak diverzifikálására, ennek megvalósítása nem halad gyorsan. 2019-ben Európa részesedése az eladott orosz olajból 53,5%, a vezetékes földgázból 86,5% a kőszénből pedig 41% volt – a gazdaságilag sokkal nagyobb Ázsia csak utóbbiban volt első helyen.⁷³ Ez tehát azt mutatja, hogy Moszkva számára létfontosságú az európai piac, ennek elvesztését nem engedheti meg magának. A Putyin-korszak alatt Oroszország gazdasága megduplázódott, ez azonban a 3,6 ezer milliárd dollár értékű szénhidrogén exportnak köszönhető – ebből tudták 2000-2008 között az államadósságot 56%-ról 7%-ra csökkenteni, illetve 2017-re 448 milliárd dolláros devizatartalékot felhalmozni.⁷⁴

Nyilvánvaló tehát, hogy az Unió mint legfőbb vevő, szintén meghatározó stratégiai helyzetben van. Ha a jövőben sikerül az energiaforrások diverzifikációja, az oroszoknak más piacokon kell pótolni a kieső bevételt. Ehhez azonban nem rendelkeznek kellő vezetékhalózzal, ugyanis a Putyin-éra alatt a fő energetikai vállalatok nem a logisztika és termelési módszerek/eszközök modernizálására fókuszáltak, hanem az európai államok energiainfrastruktúrájának felvásárlására, a tranzitútvonalak irányítására.⁷⁵ Ráadásul, ahogy arra rámutattak, az Északi Áramlat 2 az egyik utolsó kapcsolat Nyugat-Európa és egy gazdaságilag hanyatló Oroszország között, aminek az ebből származó jövedelemre éppúgy (ha nem jobban) szüksége van, mint Európának a földgázra.⁷⁶ A két Balti-tenger alatt futó vezeték azonban azzal fenyegeti a V4-es országokat, hogy Ukrajna mellett ők is elvesztik a tranzitútvonallal járó stratégiai előnyöket. Sőt, így Németország válik a Közép-Európába

⁷⁰ Uo. 10.

⁷¹ RUSZEL, 45. lj. 5.

⁷² Stephen LARRABEE: „Russia, Ukraine and Central Europe: The Return of Geopolitics.” *Journal of International Affairs*, 2010/2. 40.

⁷³ Jakub GODZIMIRSKI: „Russian energy and grand strategy.” *Norwegian Institute of International Affairs*, 2020/16. 2.

⁷⁴ Nikos TSAFOS: „Who’s Afraid of Russian Gas? Bridging the Transatlantic Divide.” *CSIS Briefs*, 2018. 2.

⁷⁵ BUGAJSKI, 48. lj. 74.

⁷⁶ <https://formiche.net/2021/04/the-geopolitical-imperative-of-nord-stream-2-deblasio/>

érkező orosz gáz legfontosabb tranzitországává. Ezért a jövőben az észak-déli kétirányú LNG-összeköttetésnek ebből a szempontból is fontos szerepe lehet. Ha a balti-tengeri régióban kivitelezés alatt levő projektek befejeződnek (a tervek szerint a 2020-as évek közepére), a belső termeléssel együtt a V4-ek földgázfelhasználása 70%-ban fedezhetővé válik.⁷⁷

3.4. Biztonság és védelem Közép-Európában

3.4.1. Helyzetáttekintés

A V4-ek védelempolitikai együttműködését két tényező alapozta meg: a Varsói Szerződés öröksége és a NATO-integráció. Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia a rendszerváltozás után nagymértékben egymásra volt utalva: hirtelen kelet és nyugat közé kerültek, hivatalosan egyikhez sem tartozva. Ez leképeződött abban, hogy kiléptek a VSZ-ből, de a NATO-csatlakozás még messze volt. Ez a helyzet védelmi szempontból nyilvánvaló problémákkal járt. A 36 évig működő rendszer leállása miatt szétesett az integrált légvédelem, a szovjet hadianyag és alkatrészek érkezése leállt.⁷⁸ Nem beszélve arról, hogy a VSZ égisze alatt a közép-európai országok 750 000 főt foglalkoztató, mai értékben 14 milliárd dolláros hadiipart tartottak fenn.⁷⁹ 1991 után azonban a vásárlói bázis is megszűnt, aminek súlyát érzékelteti, hogy a '80-as években a konvencionális fegyverek exportját tekintve Csehszlovákia a 8. helyen állt.⁸⁰ Az általános hadseregsökkentés szintén negatívan érintette ezt a szektort (csak Lengyelország közel félmillió hadsereget tartott fenn).

A visegrádi együttműködés korai éveiben tehát ezeket kellett áthidalni, egymás logisztikai segítségét előmozdítani. Az együttműködést és a nyugati integrációt jelentősen segítette, hogy a védelem terén a három ország egymással harmonizáló elveket követett. A fegyveres erők felett megszilárdult a demokratikus ellenőrzés, kizárólag defenzív katonai doktrínákat alkalmaztak és egyértelművé tették a NATO-felvétel igényét.⁸¹ Beszédes volt, hogy az 1999-es csatlakozásig mind Csehszlovákia, mind Lengyelország hajlandó volt vállalni a biztonsági limbót az újraegyesített Németország szomszédságában

⁷⁷ RUSZEL, 45. lj. 5.

⁷⁸ Theo van den DOEL: *Central Europe: The New Allies?* (Oxford: Westview Press, 1994.) 89-90.

⁷⁹ Timo BEHR - Albane SIWIECKI: „EU enlargement and armaments. Defence industries and markets of the Visegrad countries.” *European Union Institute for Security Studies*, 2004/54. 10.

⁸⁰ Pál DUNAY: *Hungary: defining the boundaries of security.* In: Regina C. CARP (szerk.): *Central and Eastern Europe. The Challenge of Transition.* (New York: Oxford University Press, 1993.) 143.

⁸¹ DOEL, 78. lj. 73-74, 77, 81, 85.

- ezzel is mutatva, hogy túlléptek a második világháború tragikus tapasztalatain.⁸²

A helyzet tehát radikálisan más képet mutatott, mint az első világháború után. Bár a '90-es évek második felében az együttműködésről Schrödinger macskájához hasonlóan nem lehetett megmondani, hogy él-e vagy meghalt, például a Mečiar-féle radikális nacionalizmus miatt, fel sem merült bármilyen fegyveres konfliktus lehetősége. Csehszlovákia 1993-as felbomlása is demokratikusan zajlott le, nem jelentve biztonsági kockázatot a térségben (míg a délszláv háború komoly védelmi kockázatot jelentett Magyarország számára). A V4-ek között tehát nincs hatalmi rivalizálás, katonai feszültségek, se domináns vezető (utóbbihoz Lengyelország áll legközelebb, valójában nincs elegendő adottsága, se szándéka hozzá).⁸³

3.4.2. Régiós védelempolitika - sikerek, hiányosságok, lehetőségek

A V4-ek legfontosabb védelempolitikai céljukat 1999-ben elérték (Szlovákia öt évvel később), részesei lettek a NATO kollektív védelmi rendszerének. A történelem pedig úgy hozta, hogy szinte azonnal meg kellett mutatni, mennyire gondolták komolyan elkötelezettségüket a szervezet felé. Alig két héttel a három új tag felvétele után a NATO megkezdte katonai intervencióját a koszovói háború megállítására. Ebben a visegrádi országok stratégiai helyzete kiemelkedő volt, hiszen Magyarország volt az egyetlen Szerbiával határos NATO-tagállam. A V4-ek aktív szerepvállalását mutatja, hogy a koszovói KFOR-misszió teljes haderejének 7%-át adták, az EU boszniai Althea műveletében pedig már 13%-át.⁸⁴ Emellett a V4-ek részt vettek az ISAF haderő afganisztáni tevékenységében és 2003-tól iraki stabilizációs műveletekben. Jelenleg Magyarország látja el a KFOR vezetését, amely a 2021 nyarán lezajló afganisztáni visszavonulást követően a NATO legnagyobb missziója.⁸⁵ A közös akcióknak egyértelmű pozitívuma, hogy abban az időszakban tudták javítani a négy ország közti bizalmat, amikor a sikeres euroatlanti integráció után az együttműködést a kiüresedés fenyegette.

A NATO keleti bővítését azonban történelmi kontextusban kell vizsgálni. Ennek központi elemét a szovjet birodalom hamvaiból újjászülető Oroszor-

⁸² Jiří DIENSTBIER: „Central Europe’s Security.” *Foreign Policy*, 1991/83. 119-120.

⁸³ MARTON Péter - BALOGH István - RADA Péter: *Biztonsági tanulmányok. Új fogalmi keretek, és tanulságok a visegrádi országok számára.* (Budapest: Antall József Tudásközpont, 2015.) 194-195.

⁸⁴ Dominik P. JANKOWSKI: „A V4-ek védelmi együttműködése (1999-2017)” In: STEPPER Péter (szerk.): *Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Történelmi és politikai nézőpontok.* (Budapest: AJTK, 2019.) 212.

⁸⁵ <https://warsawinstitute.org/hungary-command-importance-kfor-mission-hungarian-perspective/>

szág jelenti, amely a '90-es években még nem tért magához a politikai-gazdasági válságból. A Clinton- és Bush-adminisztrációk ezt a helyzetet használták ki, bár lehetett számítani arra, hogy a Kreml válaszolni fog, amint ereje engedi. Főleg a balti hármak bevétele volt nyílt kihívás, a lépés egy megalázó pofonnal volt egyenlő Moszkva számára. Nem véletlen, hogy ezt követően került sor a 2008-as grúziai eseményekre: Oroszország világossá tette, hogy eddig és ne tovább. A Visegrádi Csoportnak tehát figyelembe kell venni, hogy Putyin külpolitikája az identitásválságot és megalázottságot az orosz nagyhatalom visszaépítésével és erődemonstrációval hidalja át. Még hozzá sikeresen. Ebben pedig központi szerepet játszik az EU- és NATO -bővítések elleni kemény fellépés, illetve annak hangsúlyozása, hogy Oroszországot ellenséges, megbízhatatlan környezet veszi körbe.⁸⁶ Ebből a szempontból a V4-ek szintén az ellenséges környezet részét képezik. Mégis, a geopolitika részben beleszól a közép-európai védelmi együttműködésbe.

A krími válság után fokozatosan bevezetett EU-szankciók Oroszország ellen megosztották a V4-eket, aminek földrajzi-gazdasági oka van. Csehország, Szlovákia és Magyarország is intenzív orosz gazdasági kapcsolatokkal rendelkezik, illetve a földrajzi távolság miatt nem áll fenn az a fenyegetettségérzés, mint Lengyelországnál.⁸⁷ A keleti események ugyanakkor érzékenyen érintették a csoportot: Ukrajnával Csehországon kívül mindannyian határosak, kulcsfontosságú pufferzónát jelent Moszkvával szemben. Az ország belső gyengesége így komoly biztonsági kockázat, főleg úgy, hogy az orosz vezetés módszeresen hozzáfogott kelet-európai befolyásának visszaépítéséhez.⁸⁸ Emellett jelentős magyar és lengyel kisebbség is él az országban.

Márciusban a szlovák fővárosban a V4-ek kiadtak egy közös kiáltványt, amely leszögezte: *„A Krím-félsziget és Szevasztopol illegális annektálása, az Ukrajna ellen zajló agresszív orosz akciók, illetve a NATO keleti határán történő provokációk alapvető kihívást jelentenek régióink biztonsága ellen (...) Ebben a tekintetben a V4-ek koordinálni fogják nemzeti pozíciójukat, hogy maximalizálni tudják az Ukrajnát segítő törekvéseket”*.⁸⁹ Ukrajna területi integritása és a befagyott konfliktus mielőbbi megoldása tehát mindenképpen a visegrádiak érdekét szolgálja. Ennek megfelelően a V4-ek részesei a Nagyon Magas Készenlétű Összhaderőnemi Műveleti Erőnek (VJTF). Ez a NATO orosz agresszióra adott válaszként jött létre a 2014-es walesi csúcstalálkozót követően. A 2020. évi elnökséget Lengyelország töltötte be, a 6000

⁸⁶ Taras KUZIO: „Why Vladimir Putin is Angry with the West. Understanding the Drivers of Russia’s Information, Cyber and Hybrid War. Federal Academy for Security Policy, 2017/2. 2.

⁸⁷ Marcin ZABOROWSKI: „Central European security: history and geography matter.” NATO Defense College Policy Briefs, 2021/2. 2.

⁸⁸ LARRABEE, 72. l.j. 43.

⁸⁹ <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2014/bratislava-declaration>

fős haderőben a V4-ek is jelen voltak.⁹⁰ A balti államokban folyó NATO-miszsiókban a visegrádi országok szintén együttesen vettek részt.

Francis Fukuyama utópisztikus előrejelzése a történelem végéről és a liberális demokráciák győzelméről nem igazolódott be. A világban ismét növekednek a feszültségek, számos fegyveres konfliktus és válságóc bontakozott ki (nem egy Európában és közvetlen szomszédságában). A világ országainak védelmi kiadásai ennek megfelelően a hidegháború óta a legmagasabb szinten vannak, ami 2026-ig további 37%-kal fog növekedni.⁹¹ Kulcsfontosságú tehát, hogy a V4-ek ne szakadjanak le ebben a versenyben, együttműködésükben kapjon helyet a konvencionális védelem.

Fontos megemlíteni, hogy a 2008-as gazdasági világválság hatására mind a négy államnak csökkentenie kellett katonai kiadásait: Csehország 16%-kal, Lengyelország 20%-kal, Szlovákia 22%-kal, Magyarország 29%-kal.⁹² Ez a tendencia a 2010-es évek második felétől azonban, többek közt a krími és migrációs válságokat követően, megváltozott. Szlovákia például 2015-től kezdve évi 0,1%-kal növeli GDP-arányos katonai kiadásait, míg Magyarország a rendszerváltozás utáni időszak legnagyobb haderőfejlesztési programját indította el 2017-ben.⁹³ A regionális védelempolitikák összehangolását mindegyik visegrádi ország vezetősége támogatja. Ezeket az ambícióknak számos deklaráció támasztja alá, ugyanakkor ennek potenciálját eddig csak részben sikerült megvalósítani - a legfőbb hiányosságok a közös beszerzések, modernizáció, kibervédelem és kutatás-fejlesztés terén észlelhetők.⁹⁴

Szintén ide tartozik az EU közös védelempolitikájának új alapja a, PESCO - a V4-ek ebben is részt vesznek, bár a számos projektből csak egy olyan van, amiben mindannyian (katonai mobilitás).⁹⁵ Szintén érdemes megemlíteni az amerikai külpolitika változását. Kína felemelkedésével és egyre asszertívabb magatartásával közel áll ahhoz, hogy nyílt kihívást jelentsen a Washington-központú nemzetközi rend számára. Ezt érzékelve az Egyesült Államok figyelme a 2010-es évek óta Kelet-Ázsiára és a Csendes-óceánra összpontosul, elfordulva Közép-Európától. Ezt bizonyítja például, hogy Barack Obama visszavonta a Bush által indítványozott ballisztikus rakétavédelmi rendszer

⁹⁰ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_172334.htm

⁹¹ https://atos.net/wp-content/uploads/2020/07/ATOS_LOOK-OUT_DE-FENSE.pdf 2.

⁹² Zdeněk KRIZ et al.: „Defense Co-Operation Between Germany and the Visegrad Countries.” *The Journal of Slavic Military Studies*, 2018/3. 358.

⁹³ KRIZ et al., 92. lj. 359.

<https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/zrinyi-2026-2026.html>

⁹⁴ <https://warsawinstitute.org/visegrad-four-defense-cooperation-years-missed-opportunities/>

⁹⁵ JANKOWSKI, 84. lj. 222.

cseh- és lengyelországi telepítését, fejlődését okozva a két ország vezetőinek.⁹⁶ Ez pedig további akadályt gördíthet a jövőbeni együttműködés elé.

A hiányosságok ugyanakkor együttműködési lehetőséget is jelentenek a jövőre nézve. Erre mutat például a V4-ek védelmi zászlóshajó projektje. 2013. márciusában egy varsói V4+ Németország és Franciaország konferencián a kormány- és államfők, illetve a védelmi miniszterek egyaránt megállapodtak egy V4-es EU-harccsoport felállításában (V4 EU BG). Ez eddig 2016-ban és 2019-ben állt készenlétben, legközelebb pedig 2023-ban láthat el küldetést. A harccsoporthoz hozzátartozik a V4 Összhaderőnemi Logisztikai Támogató Csoport Parancsnokság (V4 JLSG HQ). Ez a tervek szerint 2023-ban lesz teljesen operatív, sikeres működés esetén fontos eszköze lehet a védelmi beszerzések koordinálásában, hadgyakorlatok szervezésében és a Harccsoport logisztikai segítségével.⁹⁷ Mindennek a keretét a 2014-es Budapesten aláírt „*Long Term Vision Of The Visegrad Countries On Deepening Their Defence Cooperation*” dokumentum adja. Ez három fő területet jelölt ki a jövőbeni együttműködésre: 1. védelmi ipar, beszerzések és kapacitásfejlesztés 2. határokon átívelő tevékenységek 3. oktatás, kiképzés, gyakorlatozás.⁹⁸ A beszerzések terén látszik is némi összehangoltság, bár ez a jövőben hatékonyabbá válhat a V4 JLSG HQ-nak köszönhetően. Az a trend figyelhető meg, hogy az amerikai vállalatok összességében preferenciát élveznek a régióban. 2019–20-ban Magyarország Raytheon gyártású NASAMS légvédelmi rendszert, Szlovákia Lockheed-Martin gyártású F-16-os vadászgépeket vásárolt, Lengyelország pedig bejelentette 24 db F-35-ös vadászgép vásárlását.⁹⁹ A Harccsoport működésének állandósítása pedig lehetővé teszi az oktatás-kiképzés és a határokon átívelő gyakorlatok kivitelezésének fejlesztését. Ezeknek abból a szempontból van jelentősége, hogy így egy hasonló rendszerrel felszerelt, közösen kiképzett személyzet alakul ki. Ergo növekszik a visegrádi haderők interoperabilitása, könnyebb kialakítani egy védelmi ökoszisztémát. Ezáltal a Harccsoport egy gördülékenyebben együttműködő, értékesebb harci egységet képviselhet NATO keleti határán.

3.4.3. Biztonságpolitikai perspektívák

A közelmúltra vetve egy rövid pillantást rögtön látszik, hogy Közép-Európa országai nem mentesek a biztonsági kockázatoktól. 1990-ben a Palesztin

⁹⁶ Anna PÉCZELI: Comparing Trends in the Relations of Central European Countries with the United States. In: Anna PÉCZELI (szerk.): The Relations of Central European Countries with the United States. (Budapest: Dialóg Campus, 2019.) 229.

⁹⁷ <https://warsawinstitute.org/visegrad-four-defense-cooperation-years-missed-opportunities/>

⁹⁸ <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=253>

⁹⁹ ZABOROWSKI, 87. l.j. 4.

Iszlám Dzsihád megtámadta Lengyelország libanoni nagykövetségét, a következő évben pedig egy Szovjetunióból emigráló zsidó csoport buszát érte bombamerénylet Budapesten.¹⁰⁰ 9/11-nek, a 2002-es bali és a 2004-es madridi merényleteknek is volt lengyel áldozata, míg cseh, szlovák és magyar áldozatokat követelt több egyiptomi, pakisztáni és a domogyedovói repülőtér elleni merénylet.¹⁰¹ Az 1990-es években Közép-Európa a nemzetközi terror-szervezetek logisztikai műveleteinek eldorádója volt - az átmenet kaotikus időszaka, az állami hatalom gyengülése és a szervezett bűnözés erősödése rendkívül előnyös környezetet biztosított.¹⁰² Néhány példát kiemelve: a Kurdisztáni Munkáspárt (PKK) hálózata illegális gyémántkereskedelmet folytatott Kelet-Szlovákiában; Tamil Tigrisek és szikh militáns csoportok emberkereskedelmet folytattak Kelet-Közép-Európában; albán csoportok pedig a közép-európai drogereskedelemből finanszírozták a Koszovói Felszabadítási Hadsereget (UÇK).¹⁰³ Emellett a visegrádi régió a nukleáris hasadóanyagok illegális kereskedelmének tranzitútvonala: Szlovákiában 1994-ben és 2007-ben is letartóztattak fegyverminőségű, részben uránium 235-ös izotópot csempésző személyeket.¹⁰⁴ A belső terrorizmus fogalmát pedig akár az Aranykéz utcai robbantás, akár a 2008–2009-es romagyilkosságok merítik ki. A visegrádi országok szempontjából az a tendencia látszik, hogy a terrorista cselekmények inkább a szervezett bűnözéshez (előbbi) vagy radikális jobboldali szervezetekhez (utóbbi) köthetők. Emellett azonban számolni kell a dzsihadizmus veszélyével is. A V4-ek közel-keleti NATO-szolgálatra könnyen célkeresztbe helyezheti őket, másrészt pedig a schengeni övezetet kihasználva nehéz megakadályozni a potenciális terroristák mozgását.

Ezek a tényezők, hozzáadva a 2015 óta Nyugat-Európában történt iszlamista terrorcselekményeket, világosan mutatják a biztonsági együttműködés szükségét. A V4-ek több közös adottságából kifolyólag ez sikeres lehet. A visegrádiak terrorelhárítási politikája és taktikája hasonló, integrálva van az EU, ENSZ és Pénzügyi Akciócsoport (FATF) ezen területű szerveibe.¹⁰⁵ Utóbbi kapcsán említésre méltó, hogy az 1990-es évekhez képest nagy előrelépés történt a nemzetközi szervezett bűnözés és terrorizmusfinanszírozás visszaszorításában. Ennek összehangolt munkáját úgynevezett pénzügyi információs egységek (FIU) végzik, aminek magyarországi megfelelője a NAV alá tartozó Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Iroda. A V4-ek

¹⁰⁰ Miroslav MARES: „Terrorism-Free Zone in East Central Europe?” *Terrorism and Political Violence*, 2011/2. 237.

¹⁰¹ MARTON et al., 83. lj. 292.

¹⁰² MARES, 100. lj. 238.

¹⁰³ Stephen BERNTHART: *International Terrorism and Political Violence*. (Victoria: Trafford Publishing, 2002.) 184-189.

¹⁰⁴ MARTON et al., 83. lj. 199.

¹⁰⁵ <https://warsawinstitute.org/cooperation-visegrad-countries-regarding-counter-extremism-operations/>

„FIU” egységei jól teljesítenek a nemzetközi kooperációban (főleg a magyar-szlovák), különösen a gyors reagálás miatt.¹⁰⁶ Az európai terrorelhárítási intézményeket kihasználva (pl.: radikalizálódás-tudatossági hálózat (RAN) és az EUROPOL) hatékonyabbá lehet tenni a visegrádi biztonságpolitikát. Ezzel a V4-ek segítséget is nyújthatnak Európa nyugati államainak a megelőzésben, például a közép-európai tranzitútvonal felszámolásával. Mivel az Iszlám Állam bukását követően az Európából érkező harcosok 10–30%-a érkezett haza, ez különösen aktuális.¹⁰⁷

3.5. A migrációs válság

3.5.1. Helyzetáttekintés

Az európai kontinenst története során, főleg a 19–20. században, milliók hagyták el és bizonyos időszakokban milliók mozogtak egyik részéből a másikba. De Európa modernkori történelmében az 1985-ös év volt az első, amikor a bevándorlók száma meghaladta a kivándorlókét.¹⁰⁸ Ennek közvetlen előzménye a nyugati gyarmatbirodalmak néhány évtizeddel korábbi összeomlása volt. Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia, Belgium elkezdtek tömegesen beengedni a főként afrikai és ázsiai gyarmatokról elindulókat, míg Németország török vendégmunkásokat invitált családotól, százezrek számra. Ennek köszönhetően Európa muszlim népessége az elhanyagolható szintről drasztikusan növekedni kezdett. Franciaországban 1990-re 568 ezer muszlim élt, 20 évvel később 4,7 millió (a lakosság 7,5%-a) – az előrevetítés szerint '90 és 2030 között a muszlim népesség tizenkétszeresére nő.¹⁰⁹ Összességében tehát elmondható, hogy a kontinens hozzászokott az ázsiai és afrikai bevándorlók egyre növekvő számához. Érdeemes megemlíteni, hogy Oroszország, ha az európai államok közé soroljuk, messze felülmúl mindenkit a muszlim lakosság számát tekintve, így az ebből fakadó konfliktusok alól ők sem mentesek (persze ez a birodalmi hódítás következménye). Mi a helyzet Közép-Európával? Itt is megfigyelhető a modern kori muszlim bevándorlás, ugyanakkor ez számokban és arányokban teljességgel eltöprel

¹⁰⁶ <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2021/05/Report-1-Visegrad-4-Countering-the-financing-of-terrorism-while-not-directly-threatened-by-terrorism-final.pdf>

¹⁰⁷ Sylvene SEE: Returning Foreign Terrorist Fighters: “A Catalyst for Recidivism among Disengaged Terrorists.” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 2018/6. 7.

¹⁰⁸ BEREND T. Iván: *Az Európai Unió története. Integráció, populizmus, nacionalizmus.* (Budapest: Kossuth Kiadó, 2021.) 208.

¹⁰⁹ PAP Norbert – KITANICS Máté: „Az európai iszlám és a muszlim bevándorlás” In: TARRÓSY István et al. (szerk.): *Migráció a 21. században.* (Pécs: Publikon Kiadó, 2016.) 314.

a nyugati szintek mellett. A V4-ek kb. 54 ezres muszlim közössége közül egyedül a lengyelországi tatárok rendelkeznek történelmi folytonossággal (ez pedig 600 évre megy vissza), a főként arab és török közösségek első- és másodikgenerációs bevándorlók.¹¹⁰

3.5.2. 2015: a népvándorlás éve

Az Európai Uniót 2015-ben addig soha nem tapasztalt migrációs hullám rázta meg. Hogyan jutott Európa ebbe a krízisbe? Ha vetünk egy pillantást az előzményekre, megtaláljuk a választ. A Gallup 2009–11 közötti időszakban elvégzett felmérése szerint Ázsiából és Afrikából 630 millió ember szeretne más, jobbnak ítélt helyre költözni, amiből 19 millióan már előkészületeket is tettek – az Európai Uniót 178 millióan tartják célterületnek.¹¹¹ A 2015-ös válság ebből adott kóstolót.

Európát délről olyan államok veszik körbe, ahol a kilátástalan szegénység, robbanásszerű népességnövekedés és a globalizált gazdasági folyamatokba történő csatlakozás hiánya a jellemző.¹¹² Ehhez adódnak hozzá a fegyveres konfliktusok és terrorszervezetek akciói (szíriai, líbiai és iraki polgárháború, afganisztáni háború, szubszaharai törzsi és vallási harcok), illetve a klímaváltozás negatív hatásai. Nem véletlen tehát, hogy hirtelen milliók indultak meg. A 2011-es líbiai NATO-intervenció megdöntötte Moammer Kadhafi rendszerét, az azóta tartó véres polgárháborúnak köszönhetően bevándorlók tízezrei indulhattak Európába az országon keresztül, jellemzően túlsúfolt és életveszélyes járműveken. A szíriai helyzet szintén katalizálta az Európába való bevándorlást. Így 2015-ben akkora hullám érte el a kontinenst, hogy ennek rendezett kezelése bármilyen normatív jogi kereten belül lehetetlenné vált.¹¹³ 2014-ben összesen 225 ezer menedékkérő érkezett Európába, míg 2015-ben csak szeptember hónapban ennyien.¹¹⁴ Az év során az EU területére illegálisan belépők száma megközelítette a 2 milliót – ez 600 ezerrel meghaladta azok számát, akik uniós területen belül hivatalosan menekültstátuszt kérve nyertek.¹¹⁵

Ez az embertömeg nyilvánvalóan felkészületlenül érte az európai országokat. Görögországba 2014-ben 43 ezren léptek be, a következő évben 850

¹¹⁰ PAP - KITANICS, 109. lj. 317.

¹¹¹ <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs43.pdf> 20, 25.

¹¹² SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára: „A mediterrán térség és az Európai Unió.” *Európai Tükör*, 2010/5. 87.

¹¹³ BEREND 108. lj. 210.

¹¹⁴ <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

¹¹⁵ Ladislav CABADA et al.: *Security, Foreign and European Policy of the Visegrad Group*. (Prága: Metropolitan University Prague Press, 2018.) 166.

ezren – erre az exponenciális növekedésre persze nem is lehetett felkészülni.¹¹⁶ A tömegek a szubszaharai Afrikából, Afganisztánból és a „MENA” (Közel-Kelet és Észak-Afrika) országokból érkeztek. Sokan az említett konfliktusok elől menekültek (a szíriai lakosság kétharmada humanitárius segítségre szorul, fele otthona elhagyására kényszerült)¹¹⁷, ugyanakkor rendkívül jelentős a gazdasági bevándorló kategóriába tartozók aránya. Akik Közép-Európáig eljutottak, nem közvetlenül veszélyeztetettek (ők jellemzően a legközelebbi biztonságos országba menekültek), hanem amúgy értékesíthető munkavégző képességgel rendelkező, közepes helyzetű csoportok.¹¹⁸ Legtöbbjük célja valamelyik skandináv állam vagy a kitárt ajtójú Németország elérése volt.

3.5.3. Az Unió válsága – a regionális együttműködés reneszánsza

Az Unió határvédelmi dezintegrációja hamarosan politikai válságot idézett elő a közösségen belül (a Damoklész kardjaként lebegő eurózóna-válság mellett). A helyzetre reagálva az Európai Bizottság 2015 májusában kiadta az Európai Migrációs Stratégia című közleményt, amelyben javaslatok szerepeltek bizonyos azonnali intézkedések meghozatalára. Ezek között volt például az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) finanszírozásának növelése, az embercsempészet elleni küzdelem és a leginkább érintett tagállamok pénzügyi támogatása. A legfontosabb elem azonban egy új mechanizmus bevezetése lett volna. A dokumentum szerint: „Az EU-nak állandó rendszerre van szüksége ahhoz, hogy megossza a nagyszámú menekülttel és menedékkérővel kapcsolatos felelősséget a tagállamok között. A Bizottság 2015 végéig jogalkotási javaslatot terjeszt elő egy olyan kötelező erejű és automatikusan aktivizálódó áthelyezési rendszer kialakítása céljából, amely arra szolgál, hogy tömeges beáramlás esetén elossa az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyeket az EU-n belül.”¹¹⁹ E szerint tehát a szolidaritás jegyében a tagállamoknak le kellett volna mondani szuverenitásuk egy részéről, elfogadva, hogy a 2015-höz hasonló helyzetekben kötelező lesz bizonyos számú bevándorlót befogadniuk. Ennek a mechanizmusnak a próbájára 20 ezer bevándorló szétosztását javasolták, aminek körülbelül

¹¹⁶ Krzysztof JASKULOWSKI: *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland. Between Nationalism, Fear and Empathy.* (London: Palgrave Macmillan, 2019.)

33.

¹¹⁷ Natasha HALL - Will TODMAN: „Lessons Learned from a Decade of Humanitarian Operations in Syria.” *CSIS Briefs*, 2021/April. 1.

¹¹⁸ LÁNYI András: „A globalizáció házhoz jön” in: SÁBJANICS István (szerk.): *Modern kori népvándorlás. A migráció komplex megközelítése.* (Budapest: Dialóg Campus, 2017.) 17.

¹¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> 5.

12%-át kellett volna a V4-eknek magukra vállalni.¹²⁰ A kvótarendszer körül kibukkanó vita drasztikusan megosztotta az Uniót. Ezt jól példázza, hogy augusztus 31-én Angela Merkel német kancellár elmondta híres „Wir schaffen das” beszédét, míg két nappal korábban Magyarország négy méter magas drótkerítéssel lezárta déli határát.

A válság kezdetén a közép-európai országok közül egyedül Magyarország, Csehország és Szlovákia kritizálta az Unió migrációs stratégiáját. Ezzel tulajdonképpen európai szinten is egyedül voltak. Orbán Viktor miniszterelnök már a 2015. januári Charlie Hebdo elleni merénylet után kijelentette, hogy Magyarország nem fogad be bevándorlókat, a megoldást pedig a határellenőrzés szigorítása jelenti.¹²¹ Majd a Bizottság javaslatát követően Robert Fico szlovák miniszterelnök és Miloš Zeman cseh elnök is kifejezték idegenkedésüket a relokációval kapcsolatban.¹²² A V4-ek főleg arra hivatkoztak, hogy a brüsszeli stratégia nem segíti kellően a balkáni tranzitútvonalon fekvő államokat, másrészt pedig nem fogadták el a kvótarendszer-alapú kötelező betelepítést.¹²³ Németország igyekezett kijátszani a kártyáit a lengyel pozíció befolyásolására, amiben sikeres is volt. Például annak hangoztatásával, hogy a dél-európai államok nem lesznek képesek fenntartani az oroszellenes szankciókat, ha Varsó nem mutat több szolidaritást.¹²⁴ Régiós szinten azonban megmutatkozott a szolidaritás: Szlovákia saját lakosságának elutasító szándékai ellenére ideiglenesen befogadott 500 bevándorlót Ausztriából.¹²⁵ 2015 szeptemberében a Bizottság a májusi javaslatra építve újabb javaslatot terjesztett elő. Ez a kötelezően áthelyezendő bevándorlók számát már 120 ezerre növelte, az áthelyezési mechanizmust pedig a kötelezősége mellett állandósította volna. Ezt megelőzően a V4-ek vezetői találkozót tartottak Prágában, ahol kijelölték saját együttműködésük legfontosabb területeit. Ezek közé tartozott a bevándorló és menekült kibocsátó országok megsegítése, a jelentős menekült populációt eltartó államok segítése (elsősorban Törökország és a Balkán), technikai felszerelés és szakértők küldése az EU külső határain

¹²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> 21.

¹²¹ https://index.hu/belfold/2015/01/14/orban_mindenkinel_egy_lepes-sel_elorebb_jar_bevandorlo-ugyben/

¹²² Arkadiusz NYZIO: „The Second Revial?: The Visegrád Group and the European Migrant Crisis in 2015-2017”. *Politeja*, 2017/5. 51.

¹²³ CABADA et al, 115. lj. 165.

¹²⁴ NYZIO, 122. lj. 59.

¹²⁵ <https://spectator.sme.sk/c/20059300/gabcikovo-voters-oppose-migrant-camp.html>

fekvő államokba, illetve a nyugat-balkáni államok határvédelmének és migrációs kezelésének segítése.¹²⁶ Szintén hangsúlyozták az EU-n belüli szolidaritás önkéntes jellegének megőrzését. Ennek ellenére az Európai Parlament elfogadta a Bizottság javaslatát. Az ugyanakkor beszédes, hogy erre a 106 V4-es EP-képviselőből csupán 11 szavazott igennel (ebből 4 képviselte valamelyik kormánypartot).¹²⁷ Meglepetésszerű volt azonban, hogy Lengyelország az Európai Unió Tanácsában hozzájárult a javaslat megszavazásához, míg a többi visegrádi ország itt is ellenkezett.

Ahhoz, hogy a migrációs politika mentén teljes egyetértés alakuljon ki a visegrádiak között, két tényező volt szükséges. Az egyik a jobboldali Jog és Igazságosság (PiS) győzelme a 8 éve hatalmon levő Polgári Platform–Lengyel Néppárt koalíció felett 2015. májusban és szeptemberben.¹²⁸ A másik pedig a 2015-ben kezdődő iszlamista terrorhullám, azon belül is a novemberi párizsi támadás.¹²⁹ A lengyel választásokon a migráció nem meglepően központi téma volt. Beata Szydło a kampány alatt botrányosnak nevezte, hogy a lengyel kormány támogatta a relokációs javaslatot, hangsúlyozva, hogy ez precedenst teremtett arra, hogy az Unió a jövőben bevándorlók további ezreinek befogadását kényszerítse ki. Andrzej Duda egy választási vita során kijelentette, hogy a lengyeleknek vissza kellene térni a Visegrádi Csoportba, aminek megújulásában megragadhatják a kezdeményezést.¹³⁰ Nem meglepő tehát, hogy a választásokat követően Varsó beállt a magyar–cseh–szlovák álláspont mögé. Szintén jelentős, hogy a német „Willkommenskultur”-ral ellentétben Közép-Európában és a Balkánon szaporodni kezdtek a határzárak: Szlovénia a horvát határán, Észak-Makedónia a görög határán, Bulgária a török határán, Ausztria pedig a szlovén és olasz határátkelőinél.¹³¹ Ebben alapvető szerepet játszott a V4-ek kiállása a határvédelem terén – 2015. október–november során közös határrendészeti együttműködés jött létre, amely alapján Magyarország déli határaihoz rendőrkontingensek érkeztek a három országból.¹³²

¹²⁶ <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>

¹²⁷ NYZIO, 122. lj. 64.

¹²⁸ Májusban Andrzej Duda lett a köztársasági elnök, szeptemberben Beata Szydło lett a miniszterelnök.

¹²⁹ <https://www.dailymail.co.uk/news/article-3333233/Poland-s-new-PM-says-country-not-accept-EU-quota-4-500-refugees-wake-Paris-terror-attacks.html>

¹³⁰ NYZIO, 122. lj. 68-69.

¹³¹ Tim MARSHALL: *Falak. Életünk kerítések árnyékában.* (Budapest: Park Könyvkiadó, 2021.) 243.

¹³² <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-kormanyoszovivo/hirek/peldaerteku-a-v4-ek-egyuttmukodese>

A 2016-os évben, nagyrészt a határátkelések megnehezédése miatt, jelentősen csökkent a migrációs nyomás. Így az akut határvédelmi feladatok mellett arra is sor kerülhetett, hogy a V4-ek előálljanak a kvóta-rendszer alternatívájával. Így született meg a rugalmas szolidaritás gondolata. E szerint minden tagállam képességéhez és tapasztalatához mérten kell, hogy részt vegyen az EU migrációs politikájában, a bevándorlók elosztásának pedig önkéntes alapon kell érvényt juttatni. Emellett azt is hangsúlyozták, hogy az Uniónak erősített kooperációt kell folytatnia a tranzit és kibocsátó országokkal, a külső határok védelme mellett.¹³³ Az év második felére eső szlovák Tanács-elnökséget kihasználva a visegrádiak a hatékony szolidaritást terjesztették elő. Ez a rugalmas szolidaritást fejlesztette tovább: ha egy tagország jelentős migrációs nyomás alá kerül, megsegítése a többi tag kötelessége, ugyanakkor ennek módját egyes országokra szabottan kell megteremteni (ez lehet relokáció, de önkéntes alapon).¹³⁴ Szintén ebben az évben Varsóban jött létre a V4 kezdeményezésű „Migration Crisis Response Mechanism”. Ennek lényege új vagy már létező kapcsolatok javítása volt a tagállamok migrációval foglalkozó állami intézményei között, irányításával pedig Lengyelországot bízták meg.¹³⁵ Bár kezdetben ennek a kezdeményezésnek nem volt sok fogantatja, mégis beszivárgott az uniós politikába. A Bizottság 2020-as új migrációs és menekültügyi paktuma legalábbis efelé mutat. A dokumentum ugyanis hangsúlyozza a „testre szabott szolidaritási válaszingedményeket” és „rugalmas lehetőségeket”, ami közel esik a V4-es állásponthez.¹³⁶ Szintén érdemes kiemelni, hogy a V4-ek 2017. júliusig kifizették az általuk vállalt több mint 100 millió eurós pénzügyi hozzájárulást az Unió bevándorlási alapjai felé.¹³⁷ Ezek az intézkedések „PR” szempontból is fontosak voltak, mivel a csoportot ért kritikák közt gyakori az, hogy csak blokkolják az Unió munkáját, alternatívát nem mutatnak fel.¹³⁸

A V4-ek sikeresen tematizálták a migrációs válság kezeléséről szóló vitákat, amiben alapvető fontosságú volt a régiós együttműködés, a kvótarendszer közös elutasítása.¹³⁹ Bár ennek bevezetését nem tudták megakadályozni, a lejártá óta nem született permanens relokációs mechanizmus (legyen az

¹³³ <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>

¹³⁴ <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf>

¹³⁵ <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4>

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu

¹³⁷ JUHÁSZ Krisztina: „A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikája.” *Magyar Közigazgatás*, 2018/2. 40.

¹³⁸ https://mandiner.hu/cikk/20160417_ezert_nem_allok_szoba_magyarokkal_anne_applebaum_interju_mandiner

¹³⁹ JUHÁSZ, 137. lj. 45.

kötelező vagy önkéntes). Ráadásul az is világossá vált, hogy az Európai Bizottság még az Európai Unió Bíróságán keresztül sem tudja érvényesíteni menekültpolitikáját, ahogy azt a lengyel, magyar és cseh példa mutatja. Mára a V4-ek mellett több ország is elutasítja a kvótát. Ezt paradigmaváltásként lehet értékelni az európai bevándorláspolitikában.¹⁴⁰ Így világos, hogy egy hosszú távú megoldáshoz egyetértés lesz szükséges a tagállamok között. Az mindenestre bizonyos, hogy a migrációs válság erős kötőszövetet teremtett a V4-ek együttműködésében. A kvóta ügyében pedig a két oldal közti árkok jelen állás szerint inkább mélyülnek, ami azt jelenti, hogy a közeljövőben várhatóan nem lesz közös megoldás.¹⁴¹

4. ÖSSZEGZÉS ÉS KILÁTÁSOK

A Visegrádi Csoport hamarosan 31. évfordulóját fogja ünnepelni. Az 1991-et követő három évtizedet túlélte és minden jel szerint a belátható jövőben is működni fog. Nemcsak, hogy túlélte, hanem egy jól felismerhető „brand” lett belőle – olyannyira, hogy a külső szemlélők alapból azt feltételezik, a V4-eknek ott is közös az álláspontjuk, ahol valójában eltérnek az érdekeik.¹⁴² A négy közép-európai országot átszövő gazdasági és stratégiai érdekek biztosítékot adnak arra, hogy a V4-ek a hosszú távú közös célokat továbbra is figyelembe véve rendezzék esetleges bilaterális konfliktusait, hasonlóan az utóbbi évekhez. A fontos politikai és gazdasági kérdésekben természetes, hogy megmutatkoznak a nemzeti érdekellentétek. Ugyanakkor a közép-európai együttműködést jellemző rugalmas struktúra alkalmas arra, hogy egy közös perspektíva felé terelje ezeket. Így kooperáció és érdekellentét egyszerre, de nem azonos szinten léteznek a csoportban. Ennek köszönhetően minden hiányosságuk ellenére elérték megalakulásuknak legfontosabb célját: az euroatlanti integrációt. Az is megmutatkozott, hogy a létrejött keret meg tud újulni, új tartalommal és fórumokkal lehet feltölteni, ami lehetővé teszi a folytonosságot és egy valóban hosszú távú együttműködést Európa sokat szenvedett térségében. Az író egyetért a kijelentéssel, miszerint „*negyedszázad alatt a V4-*

¹⁴⁰ Anna KOBIERECKA – Martin RIEGL: „Introduction” in: Robert LOS – Anna KOBIERECKA (szerk.): *The V4 Towards Migration Challenges in Europe. An Analysis and Recommendations.* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2017.) 10.

¹⁴¹ Viktor GLIED - Lukasz ZAMECKI: „Together, but Still Separated? Migration Policy in the V4 Countries.” *Politics in Central Europe*, 2021/1S. 664.

¹⁴² Alex ETL: THE V4 and the EU. In: Zoltán GÁLIK - Anna MOLNÁR (szerk.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union.* (Budapest: Dialóg Campus, 2019.) 284-285.

*együttműködés egy történelmileg sohasem tapasztalt közép-európai stabilitás eredményévé és forrásává vált”.*¹⁴³

¹⁴³ JAROLÍM Antal: A V4-együttműködés jelentősége az EU-csatlakozás folyamatában. In: STEPPER Péter (szerk.): Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Történelmi és politikai nézőpontok. (Budapest: AJTK, 2019.) 90.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alex ETL: „The V4 and the EU” in: Zoltán GÁLIK - Anna MOLNÁR (szerk.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union*. (Budapest: Dialóg Campus, 2019.)
2. Anna KOBIERECKA – Martin RIEGL: I”ntroduction” in: Robert LOS – Anna KOBIERECKA (szerk.): *The V4 Towards Migration Challenges in Europe. An Analysis and Recommendations*. (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2017.)
3. Anna PÉCZELI: „Comparing Trends in the Relations of Central European Countries with the United States.” In: Anna PÉCZELI (szerk.): *The Relations of Central European Countries with the United States*. (Budapest: Dialóg Campus, 2019.)
4. Arkadiusz NYZIO: „The Second Revial?: The Visegrád Group and the European Migrant Crisis in 2015-2017”. *Politeja*, 2017/5.
5. Attila ÁGH: *Eastern Enlargement and the future of the EU27: EU foreign policy in a global world*. (Budapest: ‘Together for Europe’ Research Centre of the Hungarian Academy of Scieneces, 2006.)
6. Baya AMOURI: “The Interaction between the EU and V4 Countries on the European Refugee Crisis” in: GARAI Nikolett (szerk.): *The Visegrad Group Facing New Challenges*. (Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2018.)
7. BELUSZKY Pál: „Változó helyünk Európában” in: KOVÁCS Éva - ZSINKA László (szerk.): *Közép-Európa az integráció küszöbén*. (Budapest: Teleki László Alapítvány, 1997)
8. BEREND T. Iván: *Az Európai Unió története. Integráció, populizmus, nacionalizmus*. (Budapest: Kossuth Kiadó, 2021.)
9. Christoper CHIVVIS - Thomas RID: „The Roots of Germany’s Russia Policy.” *Survival*, 2009/2.
10. David KOTZ - Fred WEIR: *Revolution from above. The Demise of the Soviet System*. (London: Routledge, 1997.)
11. Dominik P. JANKOWSKI: „A V4-ek védelmi együttműködése(1999-2017)” in:
12. DUNAY Pál: „Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: befektetés eredmény nélkül?” *Külpolitika*, 1997/2.
13. EPERJESI Zoltán: „Az Európai Unió orosz földgázfüggőségét csökkentő lépések, valamint az orosz földgáztermelés geopolitikai aspektusai.” *Külügyi Szemle*, 2017/1.
14. ERTSEY Katalin: „A Visegrádi Csoport nemzetközi fejlesztési politikája. Esélyek és tervek az összehangolt cselekvésre.” *Külügyi és Külgazdasági Intézet*, T-2015/12.
15. Gary SCHMITT: *Poland, Hungary, and the Czech Republic. The Security Record of „New Europe”*. (American Enterprise Institute, 2016.)

16. HANÁK Péter: „Közép-Európa: az imaginárius régió.” *Világosság*, 1989/8-9.
17. HUM Antal et al.: „Jelentés az energiapiacokról.” *Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont*, 2013/2.
18. Jakub GODZIMIRSKI: „Russian energy and grand strategy.” *Norwegian Institute of International Affairs*, 2020/16.
19. Jan HORNAT: *The Visegrad Group and Democracy Promotion. Transition Experience and Beyond*. (London: Palgrave Macmillan, 2021.)
20. Janusz BUGAJSKI: *Expanding Eurasia: Russia's European Ambitions*. (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2008.)
21. Jaroslav DANISKA: „Visegrad: from an intellectual idea to political reality.” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2018/1-2.
22. Jean-Frédéric MORIN - Jonathan PAQUIN: *Foreign Policy Analysis. A Toolbox*. (New York: Palgrave Macmillan, 2018.)
23. Jenő HORVÁTH: „Contributions to the History of Regional Co-Operation in the Eastern and Central European Region (1989-1997).” *Economy and Society*, 1998/1.
24. Jesper PEDERSEN: *Bolstering European Energy Security*. (German Marshall Fund, 2014.)
25. JESZENSZKY Géza: „Mi lett a magyar-ukrán barátságból?” *Magyar Szemle*, 2018/11-12.
26. JESZENSZKY Géza: *Kísérlet a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédsági politikája a rendszerváltás éveiben*. (Budapest: Osiris, 2016.)
27. Jiří DIENSTBIER: „Central Europe's Security.” *Foreign Policy*, 1991/83.
28. JUHÁSZ Krisztina: „A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikája.” *Magyar Közigazgatás*, 2018/2.
29. Kathrin SITZLER: „Regionális együttműködés és európai integráció. A Pentagonale magyar szemszögből.” *Kisebbségkutatás*, 1991/1.
30. Kong TIANPING: „The Role of Visegrad Group and its Prospect: An Outsider's View.” *Foreign Policy Review*, 2017/10.
31. Krushynska VADYMIVNA: „Visegrad Four and Ukraine: possibilities of cooperation.” *European Science Review*, 2015/9-10.
32. Krzysztof JASKULOWSKI: *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland. Between Nationalism, Fear and Empathy*. (London: Palgrave Macmillan, 2019.)
33. Ladislav CABADA et al.: *Security, Foreign and European Policy of the Visegrad Group*. (Prága: Metropolitan University Prague Press, 2018.)

34. LÁNYI András: „A globalizáció házhoz jön” in: SABJANICS István (szerk.): *Modern kori népvándorlás. A migráció komplex megközelítése.* (Budapest: Dialóg Campus, 2017.)
35. Mariusz RUSZEL: „The significance of the Baltic Sea Region for natural gas supplies to the V4 countries.” *Energy Policy*, 2020/146.
36. Martin DANGERFIELD: „The Contribution of the Visegrad Group to the European Union’s ‘Eastern’ Policy: Rhetoric or Reality?” *Europe-Asia Studies*, 2009/10.
37. MARTON Péter - BALOGH István - RADA Péter: *Biztonsági tanulmányok. Új fogalmi keretek, és tanulságok a visegrádi országok számára.* (Budapest: Antall József Tudásközpont, 2015.)
38. Meltem MÜFTÜLER-BAÇ - Deniz BAŞKAN: „The Future of Energy Security for Europe: Turkey’s Role as an Energy Corridor.” *Middle Eastern Studies*, 2011/2.
39. MEZŐ Ferenc: „Közép-Európa a politikai elit fogságában”. *Limes*, 2000/4.
40. Miroslav MARES: „Terrorism-Free Zone in East Central Europe?” *Terrorism and Political Violence*, 2011/2.
41. Natasha HALL - Will TODMAN: „Lessons Learned from a Decade of Humanitarian Operations in Syria.” *CSIS Briefs*, 2021/April.
42. NIEDERHAUSER Emil: *Kelet-Európa története.* (Budapest: MTA Történettudományi Intézet, 2001.)
43. Nikos TSAFOS: „Who’s Afraid of Russian Gas? Bridging the Transatlantic Divide.” *CSIS Briefs*, 2018.
44. NYUSZTAY László: „Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: a Visegrádi Négyek első évtizedének néhány tapasztalata” in: NYUSZTAY et al.: *Tudományos Évkönyv 2002: híd kelet és nyugat között.* (Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2003.)
45. ORBÁN Viktor: „Az európai megújulás éve”. *Magyar Szemle*, 2011/1-2.
46. Pál DUNAY: „Hungary: defining the boundaries of security” in: Regina C. CARP (szerk.): *Central and Eastern Europe. The Challenge of Transition.* (New York: Oxford University Press, 1993.)
47. PAP Norbert – KITANICS Máté: „Az európai iszlám és a muszlim bevándorlás” in: TARRÓSY István et al. (szerk.): *Migráció a 21. században.* (Pécs: Publikon Kiadó, 2016.)
48. PERÉNYI Zsigmond - REMETE Balázs: „V4 - Visegrád az EU-n belül” in: BALASKÓ Angéla (szerk.): *A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei.* (Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2018.)
49. Peter KENEZ: *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End.* (New York: Cambridge University Press, 2006.)

50. Przemyslaw PACULA: „A visegrádi országok NATO-integrációjának folyamata” in: Stepper Péter (szerk.): *Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Történeti és politikai nézőpontok*. (Budapest: AJTK, 2019.)
51. SÁRINGER János: „Visegrád újjászületése az államszocializmus bukása után (1991-2004)”. in: BALASKÓ Angéla (szerk.): *A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei*. (Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2018.)
52. Simon PIRANI et al.: *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*. (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2009.)
53. SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára: „A mediterrán térség és az Európai Unió.” *Európai Tükör*, 2010/5.
54. Stephen BERNTHART: *International Terrorism and Political Violence*. (Victoria: Trafford Publishing, 2002.)
55. Stephen LARRABEE: „Russia, Ukraine and Central Europe: The Return of Geopolitics.” *Journal of International Affairs*, 2010/2.
56. Sylvene SEE: Returning Foreign Terrorist Fighters: “A Catalyst for Recidivism among Disengaged Terrorists.” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 2018/6.
57. SZEMERKÉNYI Réka: „Piac vagy politika. Európai energiabiztonsági koncepciók.” *Külügyi Szemle*, 2005/4.
58. SZÜCS Jenő: „Vázlat Európa három történeti régiójáról”. *Történelmi Szemle*, 1981/3.
59. Taras KUZIO: „Why Vladimir Putin is Angry with the West. Understanding the Drivers of Russia’s Information, Cyber and Hybrid War” *Federal Academy for Security Policy*, 2017/2.
60. Theo van den DOEL: *Central Europe: The New Allies?* (Oxford: Westview Press, 1994.)
61. Tim MARSHALL: *Falak. Életünk kerítések árnyékában*. (Budapest: Park Könyvkiadó, 2021.)
62. Timo BEHR - Albane SIWIECKI: „EU enlargement and armaments. Defence industries and markets of the Visegrad countries.” *European Union Institute for Security Studies*, 2004/54.
63. Tomáš STRÁZAY: „A Visegrádi Négyek és a Nyugat-Balkán - Az inspiráció új forrásainak nyomában.” *Pro Minoritate*, 2011/3.
64. Tomasz DABOROWSKI: „Visegrad gas market integration - brief history and reality check.” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2014/3-4.
65. TÓTH Bálint László: „A Visegrádi csoport (V4) Nyugat-Balkán-politikája.” *Külügyi Szemle*, 2015/2.
66. Viktor GLIED - Lukasz ZAMECKI: „Together, but Still Separated? Migration Policy in the V4 Countries.” *Politics in Central Europe*, 2021/1S. 664.

67. Zdeněk KRIZ et al.: „Defense Co-Operation Between Germany and the Visegrad Countries.” *The Journal of Slavic Military Studies*, 2018/3.

Internetes források:

1. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
2. <http://westernbalkansfund.org/about-us/>
3. <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-kormanyoszovivo/hirek/peldaerteku-a-v4-ek-egyuttmukodese>
4. https://atos.net/wp-content/uploads/2020/07/ATOS_LOOK-OUT_DEFENSE.pdf
5. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>
6. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=EU&name_desc=false
7. https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy_en#documents
8. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu
9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127028>
10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>
11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>
12. <https://formiche.net/2021/04/the-geopolitical-imperative-of-nord-stream-2-de-blasio/>
13. <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/zrinyi-2026-2026.html>
14. https://index.hu/belfold/2015/01/14/orban_mindenkinel_egy_le_pessel_eloebb_jar_bevandorlo-ugyben/
15. https://mandiner.hu/cikk/20160417_ezert_nem_allok_szoba_ma_gyarokkal_anne_applebaum_interju_mandiner
16. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs43.pdf>
17. <https://spectator.sme.sk/c/20059300/gabcikovo-voters-oppose-migrant-camp.html>
18. <https://warsawinstitute.org/cooperation-visegrad-countries-regarding-counter-extremism-operations/>
19. <https://warsawinstitute.org/hungary-command-importance-kfor-mission-hungarian-perspective/>
20. <https://warsawinstitute.org/visegrad-four-defense-cooperation-years-missed-opportunities/>

21. <https://warsawinstitute.org/visegrad-four-defense-cooperation-years-missed-opportunities/>
22. <https://www.dailymail.co.uk/news/article-3333233/Poland-s-new-PM-says-country-not-accept-EU-quota-4-500-refugees-wake-Paris-terror-attacks.html>
23. <https://www.europeansources.info/record/european-energy-programme-for-recovery-eepr/>
24. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/visegrad-4-economies-appear-resilient-to-covid-19-third-waves-13-04-2021>
25. <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2021/05/Report-1-Visegrad-4-Countering-the-financing-of-terrorism-while-not-directly-threatened-by-terrorism-final.pdf>
26. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/V4_demografiai_jellemzok.pdf
27. https://www.loc.gov/resource/mtj1.053_0995_0997/?st=text
28. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_172334.htm
29. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf>
30. <https://www.visegradfund.org/news/strengthening-cooperation-western-balkans-fund/>
31. <https://www.visegradgroup.eu/2009/press-release-of-the>
32. <https://www.visegradgroup.eu/2010/declaration-of-the>
33. <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2014/bratislava-declaration>
34. <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>
35. <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>
36. <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4>
37. <https://www.visegradgroup.eu/declaration-of-the-200609>
38. <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=253>
39. <https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Macron-says-France-will-construct-new-reactors>

Dr. BELCSÁK PÉTER

Nemzetek Európája – értékviták és kihívások a 21. század európai integrációjában

1. Bevezetés
 2. Az integráció folyamata – az Európai Unió kialakulásától a Nemzetek Európájáig
 - 2.1 Út az Alkotmányos Szerződésig
 - 2.2 Az Európai Alkotmányos Szerződés kudarca
 3. Az Európai Unió államisága – értékviták és kihívások
 - 3.1 Az állam ismérveinek nélkülözése
 - 3.2 A területi megosztottság jelei: belső együttműködések
 - 3.3 Jogállamisággal kapcsolatos dilemmák
 4. Az Európai Unió jövőjét érintő identitásdilemmák
 - 4.1 Differenciálódással kapcsolatos konfliktusok
 - 4.2 Jövőre vonatkozó elképzelések
 5. Következtetések
- Irodalomjegyzék
Ábrajegyzék

1. BEVEZETÉS

A 21. század küszöbét átlépve Európa válaszúthoz érkezett. Az európai államok együttműködésének megszületése idején, válaszul a második világháború kirobbanására, az emberi jogok folyamatos fejlődésére vagy a Hitler vezette Németország által okozott borzalmakra, az alapító atyák, mint Jean Monnet és Robert Schuman alappal tehették elképzeléseik középpontjába a föderális Európa kialakítását. Ezek a víziók akkor történelmi realitások voltak, az adott kor, adott viszonyai között. A Római Szerződések aláírását követő több mint fél évszázad, valamint az Európai Unió bővítésének és mélyítésének a folyamata olyan történelmi állapotot eredményezett, amikor ezt a vágyalmot már jóval árnyaltabban kell vizsgálni és értelmezni.

Egy olyan világban, ahol a globalizációs folyamatok egyre inkább teret nyernek és a különböző világpolitikai szereplők egyre inkább összefognak, csoportosulnak a nagyobb érdekérvényesítő képesség érdekében, figyelemre méltó az Európai Unióhoz hasonló integrációk, összefogások dinamikájának a tanulmányozása. Az európai kontinensen az Európai Unió a leginkább meghatározó közösség, amely kialakulása óta folyamatosan fejlődik. Ez a fejlődés egyaránt megmutatkozik a bővülés és az együttműködés mélyítése tekintetében is. Mindez a fejlődés természetesen magában hordozza a lehetséges konfliktusok és érdekütközések megjelenését is, amit a hatékony működés

érdekében kezelni kell, valamint megtalálni rájuk a lehetőleg mindenki számára kielégítő megoldást.

Az Európai Unió sajátos képződmény, egyszerre alkotják nagy és törpe-, északi és déli, nyugat- és kelet-európai államok. A sort természetesen számos jelzővel lehetne folytatni, de úgy gondolom, már ezzel is jól szemléltethető, hogy különböző aktorok alkotják, így működését is mondhatni, a folyamatos egyensúlyteremtés, kompromisszumkeresés és diplomáciai praktikák jellemzik. E folyamatok a tagok számának bővülésével egyre nagyobb erőforrásokat igényelnek, nem is beszélve a rá fordított idő megnövekedésével. Az integráció jövőjét illetően ennek következtében eltérő képek, vágyak fogalmazódnak meg bizonyos tagállamok esetében. Egyes tagállamoknak a jelenleg elért eredmények és integrációs szint tökéletesen megfelel, és nem kívának a jelenleginél többet feladni a szuverenitásukból, míg más tagállamok a szorosabb együttműködés érdekében tovább mélyítenék az együttműködésüket.

Ennek megfelelően egy erős nemzetállami alapokon nyugvó kapcsolatot erősítő, valamint a nemzetek feletti szupranacionalitás pártján álló „tábort” különböztethetünk meg. Az eltérő állásponton lévő tagállamok az utóbbi időben egyre többször kerülnek egymással konfrontációba a tárgyalások alatt, ami figyelemmel az Európai Unióban lévő számos egyhangúságot, illetve minősített többséget igénylő döntéshozatali folyamatokra, egyre inkább megbénítja a működést. Az utóbbi években egyre többször lángolnak fel az ellentétek legfőképpen a jogállamiság kapcsán, egészen odáig fajulva, hogy egyes tagállamok tagságát is igyekeznek megingatni a költségvetési források megvonásának lehetővé tételén keresztül.

Több mint 50 évvel az integráció megindulását követően Joschka Fischer korábbi német külügyminiszter 2000-ben a Humboldt Egyetemen tartott előadásában kifejtette, hogy az alapító hatok szükségleteire kialakított intézmények már nem funkcionálnak megfelelően, nem felelnek meg egyebek mellett a demokratikus politikai rendszer követelményeinek sem. Véleménye szerint igaz ugyan, hogy a Maastrichti Szerződéssel a nemzeti szuverenitás olyan alapvető elemei, mint a nemzeti valuta, a belső és külső biztonság uniós hatáskörbe kerültek, ez mégsem jelenti a nemzetállamok felszámolását.¹ A korábbi francia miniszterelnök élesen bírálta szavait, mondván, hogy a francia nép sosem fogadna el olyan státuszt, mint amilyen az egyes államok helyzete az Egyesült Államokban, vagy a tartományoké Németországban.²

¹ Forrás: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>

² Forrás: https://www.liberation.fr/planete/2000/05/19/la-france-et-l-allemande-rencontre-aujourd-hui-a-rambouillet-le-plan-fischer-au-menu-europeen-l_325087/

Jürgen Habermas német filozófus, szociológus nézetei szerint ugyanakkor a polgárai akaratával és tudatával integrált államok egyre mélyebben bonyolódnak bele azokba a funkcionális összefüggésekbe, amelyek nem veszik tekintetbe a nemzeti határokat. Elsősorban a globalizált piacok és a digitális kapcsolatok hozzák létre a hálószerű összefonódásokat. E szabadon burjánzó, rendszerszerű integráció politikailag nemkívánatos mellékhatásait látva fokozódó mértékben merül fel egy olyan irányítási szükséglet, amelynek a nemzetállamok egyre kevésbé tudnak eleget tenni. A politikusok és a polgárok érzik a politikai cselekvőképesség csökkenését, és lélektanilag érthető, de mégis paradox védekező reakcióként annál hevesebben kapaszkodnak a nemzetállamba és annak rég porózussá vált határaiba. Valójában a hiányzó nemzeti cselekvési játékkeret csak nemzetek feletti szinten lehet kiegyenlíteni.³

Az elképzelések és vélemények közötti abszolút igazság megállapítása, illetve hogy milyen fejlemények és integrációfejlődési vagy éppen dezintegrációs folyamatok várhatóak, nehéz lenne megmondani, főleg egy olyan időszakban, amikor számos külső hatás, mint a bevándorlás, a járványok vagy a világgazdaság hatásai érik a formálódó európai integrációt. A jövővel kapcsolatban 2017-ben a Bizottság közzétette a *White paper of the future of Europe*⁴ elnevezésű dokumentumot, amely öt lehetséges irányt (forgatókönyvet) vázolt fel az Európai Unió jövőjét illetően. Az egyes szcenáriók között megtalálható az erős nemzetállamokra építő unió, valamint a föderális jegyeket magán hordozó, uniónak kedvező irányvonal.

Tekintettel arra, hogy a 21. századra a globalizáció, a migráció, a járványhelyzet és főként a jogállamisággal kapcsolatos egyre inkább kiélesedett viták olyan kialakult állapotot eredményeztek napjainkban, amelyben az integráció mellett (nem helyett!) felértékelődik a szuverén nemzetállamok aktív szerepe az európai folyamatok alakításában. Emellett több esetben vetődik fel az Unióban egy „több sebességű működés” elképzelése, ahol a különböző országok, különböző sebességgel mélyítenék az együttműködésük kereteit, ám ez az elképzelés kezd egyre inkább távolodni a realitásoktól.

A nemzetállami keretek megőrzése különösen fontos az olyan tagállamok számára, mint például Magyarország, amelyet történelme során többször megfosztottak a szuverenitásától és csak nagyon komoly harcok árán sikerült azt visszaszerezni és megszilárdítani. A föderális Európa gondolatát sokan csak álomnak látják, amely elérhetetlen, hiszen nem elég a gazdasági kü-

³ Forrás: <https://www.goethe.de/resources/files/pdf45/13145460-STANDARD.pdf>, továbbá ld. HABERMAS, Jürgen: *Esszé Európa alkotmányáról*. (Budapest: Atlantisz Kiadó 2012.) 39-49.

⁴ Részleteiben lásd a vonatkozó résznél. Forrás: https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-future-europe_hu

lönbségekre gondolni, de nagyon jelentős kulturális, társadalmi és történelmi különbségek vannak az egyes tagállamok között, amelyek áthidalhatatlanok, illetve a legenyhébb kifejezéssel élve is nehezen feloldhatók.

Megkérdőjelezhetetlen, hogy a globális kihívásokkal szemben szükség van egy közös európai összefogásra, egy európai integrációra, kérdés azonban ennek az ideális formája és abban a nemzetállamok szerepe és lehetőségei. Napjainkra egyre inkább eltolódní látszik a hangsúly a szupranacionális szint felé, amelyet Gulyás Gergely miniszter „lopakodó hatáskörbővítés”-ként jellemzett⁵, amely alkotmányos konfliktusokat okozhat és komoly veszélyt rejt magában. E veszélyeket jól szemlélteti Pokol Béla műve⁶ és Varga Zs. András műve⁷ is.

Az állam hosszú évezredes történelmi fejlődésének eredménye a jogállamiság elveinek kikristályosodása. E védett értékeket a nemzetállamok hozták létre, mégis paradoxon módon napjainkra egy nemzetállamok akaratából létrejött, államok feletti entitás használja fegyverként éppen az őt létrehozókkal szemben, szankcionálás céljából. A jogállamisággal kapcsolatos viták várhatóan továbbra is meghatározzák majd a tagállamok együttműködésének további irányait.

Pályamunkám fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy Európának és a tagállamoknak is rá kell ébredniük arra, hogy az erős nemzetállamok alkotta Európai Uniónak jobb kilátásai vannak a jövőre nézve, mint a föderális Európa megvalósulásának. Nem várható el a nemzetállamoktól az Unió irányából, hogy szuverenitásuk további részéről lemondjanak. A föderális egység gondolat helyett pedig a nemzetállamok közötti együttműködésre kellene helyezni a hangsúlyokat.

2. AZ INTEGRÁCIÓ FOLYAMATA – AZ EURÓPAI UNIÓ KIALAKULÁSÁTÓL A NEMZETEK EURÓPÁJÁIG

2.1. Út az Alkotmányos Szerződésig

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) előképének tekinthető Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK) létrehozásáról szóló Párizsi szerződést 1951. április 18-án írta alá Franciaország, Németország, valamint Belgium, Hollandia, Luxemburg (a továbbiakban: Benelux államok) és Olaszország ünnepélyes keretek között. 2021-ben 70 év eltelt már a szerződés aláírása óta, ami alatt az EU életében rengeteg dolog játszódott le, nem történt másként ez az integráció dinamikájában sem.

⁵ Forrás: <https://www.origo.hu/itthon/20210921-gulyas-gergely-a-nemzetek-europaja-es-az-eu-jovoje-europai-korkep-identitas-szabadsag.html>

⁶ POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam.* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2017.)

⁷ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája.* (Budapest: Századvég Kiadó 2015.)

Felmerülhet bennünk a kérdés, napjainkban – amikor az EU a legenyhébb szóval sem tekinthető egységesnek, amikor különböző belső informális „klubok” működése a meghatározó, és amikor bizonyos tagállamok törekednének a minél szorosabb, minél több területre kiterjedő együttműködésre, míg más tagállamok elégedettek az eddig elért eredményekkel és nem kívánának még több szuverenitástról lemondani – mi is lenne igazából reális és kívánatos módja az együttműködésnek?

Első lépésként fontos tisztázni a mű egyik kulcsfogalmát, mi is az az integráció. Az integráció legáltalánosabban egyesülési folyamat, különböző részek egészévé váló összeolvadása, beolvasztás, beilleszkedés, vagy egyesülés. Tekintheünk rá mennyiségi megközelítésben vagy éppen történeti folyamatként is. Az integráció magasan strukturált folyamat, a különböző részek működése többszintű, többfunkciós és többdimenziós. A nemzetközi integráció az államközi regionális és a globális integrációs folyamat új fejleménye. Az EU integráltságával több szempontból is kiemelkedő a ma létező több tucat integrációs célú szervezet közül, legyen szó akár az együttműködés egyedülállóan magas intenzitásáról vagy éppen a közel átfogó egységes piac és valuta kialakításáról.⁸

Európában egyedülálló integrációs fejlődés ment végbe, mégis továbbra is az államok képezik azt az erős politikai keretet, amely a közhatalmat legitimálja. Az államok kezében összpontosuló politikai hatalom ellenére az egyes államok külön-külön egyre kevésbé tudnak megbirkózni kormányzati és gazdasági feladataikkal, mivel a felmerülő problémák egyre sokrétűbbek. Az integrációs folyamattal fokozatosan kialakuló EU azonban sikeresen tudta mérsékelni a szuverén államok közötti érdekütközéseket.

Az európai egység gondolata mögött a leggyakrabban a tartós béke megteremtésének a célja húzódott meg. Az egységes Európa gondolatával foglalkozók⁹ éppen ezért tartották olyan fontosnak azt, hogy szülessen egy olyan megállapodás az európai államok között, amely elejét veheti az elhúzódó háborús konfliktusok kiéleződésének.¹⁰ A II. világháború borzalmi alapjaiban rázták meg Európát és alapjaiban járultak hozzá az egységes Európa képének megváltozásához, amely nemcsak a korábbi együttműködések bukásában nyilvánult meg, de hatására egyre jobban felszínre törtek a különböző elképzelések is a hatékonyabb egység megteremtése érdekében. Winston Churchill is kifejtette elkötelezettségét az Európai Egyesült Államok megalapítása mellett a zürichi egyetemen 1946-ban. Churchill szorgalmazta, hogy Franciaor-

⁸ PALÁNKAI TIBOR: „Javaslat az integrációelmélet újragondolására: gondolatok az EU jövőjéről elméleti megközelítésben” *Európai Tükör*, 2017/1. 31.

⁹ Ld. Dante, Comenius, Rotterdami Erasmus vagy Immanuel Kant munkái

¹⁰ BÓKA ÉVA: *Az európai integráció – Elméletek történelmi perspektívában* (Budapest: Corvina Kiadó Kft. 2008.) 11-12.

szág béküljön ki Németországgal és közösen építsenek fel egy európai föderációt.¹¹ Ezt követően fogalmazódott meg egyre több esetben az európai vezetőkben, hogy a laza kormányközi kapcsolatokon nyugvó – tehát az egyes államok autonómiáját erősen védő – rendszer helyett egy szupranacionális alapon szerveződő – nemzetek feletti – szervezet tudja garantálni a béke fenntartását.¹²

Az ESZAK létrehozását megelőzően Jean Monnet és Robert Schuman számára is világos volt, hogy az európai közvélemény nem fogad el egy nemzetek feletti kormányzatot, ezért tudatosan apró adagokban akarták az európaiakat a gondolathoz hozzászoktatni. Javaslatukban ezért a föderáció megteremtését kezdetben egy szűkebb területre koncentrálták. Úgy vélték, hogy az alapvető fontosságú szén- és acélipar központi ellenőrzése révén lehetetlenné válik az önálló háborús készülődés.¹³ Monnet és Schuman elképzelését támogatta másik három kereszténydemokrata irányultságú európai vezető is.¹⁴ Végül 1952. január 1-jén lépett hatályba az ESZAK-ot megteremtő Párizsi Szerződés, amely hatalmas lépést jelentett az egységes Európa felé.¹⁵ A Római Szerződéssel már tovább mentek a részes államok, mivel a szerződésben létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget és deklarálták szándékukat, hogy egy egyre szorosabb együttműködést hozzanak létre.¹⁶ Megfogalmazták benne a négy „piaci szabadságot”¹⁷ is, amely az alapját adta a később tárgyalt belső integrációk működésének is.

2003-ban, a nagyobb keleti bővítést megelőzően, meghatározták az Európai Unió Tanácsában az új szavazati arányokat, kiterjesztették a többségi döntéshozatalt, valamint rögzítették az Európa Parlamenti képviselői helyek számát. A szavazati súlyok elosztása leginkább politikai kompromisszum eredménye és nem feltétlen járt együtt az arányosság követelményével.¹⁸ Az Európai Parlament tagjainak számát 732-ben maximalizálták, de a mandátumok elosztása messze nem követte az egyes országok létszámarányait¹⁹,

¹¹ OSZTOVITS András (szerk.): *EU jog* (Budapest: HVG Orac Lap- és könyvkiadó Kft. 2015.) 31.

¹² HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budapest: HVG Orac Lap- és könyvkiadó Kft. 2011.) 21-22.

¹³ Uo. 26.

¹⁴ Konrad Adenauer – német kancellár, Alcide de Gasperi – olasz miniszterelnök, Paul-Henri Spaak – belga miniszterelnök

¹⁵ OSZTOVITS, 11. lj. 34.

¹⁶ Ld. Római szerződés 2. cikk. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU>

¹⁷ munkaerő, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása

¹⁸ Ld például Olaszország (~60 milliós lakosság – 29 szavazat) és Spanyolország (~38 milliós lakosság – 27 szavazat), (2014. október 31-ig alkalmazva).

¹⁹ 2001-ben Németország 99 képviselői helyett kapott (82,26 milliós népességre), Magyarország 24-et (10,2 milliós népességre)

mivel a kis országoknak sokkal nagyobb volt a súlyuk, mint ami létszámarányosan indokolt lett volna. Ennek ellenére továbbra is a nagyobb államok akarata dominált, szerepük megkerülhetetlen volt egy-egy döntés meghozatalában.

2004 és 2007 között két bővítési hullámban előbb tíz európai ország, köztük Magyarország csatlakozott az EU kötelékébe, majd később 2007. január 1-jétől Románia és Bulgária vált tagállammá. A keleti bővítéssel nem csupán majdnem megduplázódott a tagországok száma, de a belső heterogenitás is jelentősen megnövekedett, ami előjele volt a nagyobb problémák kialakulásának is, mivel az addigi modell és struktúra az alapító hatok érdekeit tükrözte. A differenciáltság nemcsak gazdaságilag, de számos egyéb területen is megmutatkozott, mint a polgárosodás előrehaladottsága vagy az eltérő demokratikus hagyományok.²⁰ Valójában, ha ma megnézzük a belső ellentétet az EU-ban, látható, hogy az alapító államok többnyire egységesen vélekednek ugyanabban a kérdésben, míg a legtöbb konfliktus a 2004 után csatlakozott államokkal szemben figyelhető meg.

2.2. Az Európai Alkotmányos Szerződés kudarca

A csatlakozások nemcsak intézményi, de költségvetési szempontból is próbára tették az addigi szervezetrendszert. Változásokra volt szükség több területen is. Az Európai Tanács 2001. decemberi Laekenben rendezett csúcsertekezletén elhatározta, hogy a szerződések egységesítése, valamint az integrációban való továbblépés miatt is életre hívták az ún. Európai Konventet, amelynek feladatául szabták egy alkotmány kidolgozását a jövő Európája számára.

Bár az alkotmányozó Konvent úgy indult, hogy az a szabad gondolkodás tág tere lesz, hamarosan kiderült, hogy ez a szabad gondolkodás erősen korlátozott. Nyilvánvalóvá vált, hogy a 105 delegált tagjának nagy része föderalista nézet vall, a lakosság azon részét, amely a nemzetállami szuverenitás fenntartásának szükségességét hangsúlyozza, aránytalanul kevesen képviselték. Nem mellesleg, utóbbi tény vezetett a későbbi francia és holland elutasításhoz is.

A Konvent tárgyalásain az együttműködés többféle modellje is előkerült, de a legteljesebb képet Alain Lamassoure adta, aki szerint elvben Európa négy formáció közül választhat. Ezek közül egyik a konföderáció, amelyben a nemzetállamok dominálnak és nemzetközi egyezmények alapján működnek együtt, minimális központi költségvetéssel. A másik lehetőség a föderális ál-

²⁰ PALÁNKAI, 8. lj. 45.

lam, amely az előző ellentéte és amelyben az Unió egy szuverén egység, alkotmánnyal és egy nagy központi költségvetéssel. A másik két elképzelés, az előző kettő valamilyen kombinációja lett volna.²¹

A Konvent 2003. július 18-án az Európai Tanács elé terjesztette az Alkotmányos Szerződés elnevezésű szöveget, amit a tagállamok 2004-ben el is fogadtak.²² Azonban a szerződés a ratifikációk során elbukott, így az abban megfogalmazott változások sosem léptek életbe.

A kudarcot követően két évig megtorpant mindennemű előrelépés az EU életében. Ekkor vette kezébe az események alakítását a német soros elnökség. Az állam- és kormányfők elhatározták, hogy újabb kormányközi konferencia keretében újabb szerződést alkotnak meg az Alkotmányos Szerződés legfontosabb vívmányainak megőrzésével. 2007 júliusában el is fogadták a Reformszerződés elnevezésű megállapodást, amelyet 2007. december 13-án Lisszabonban írtak alá.

A szerződéssel a tagállamok elfogadtak számos szervezett, döntéshozattal, jogalkotással és működéssel kapcsolatos alapvető változást, amely hatalmas előrelépést jelentett. A szerződés alapjaiban változtatott az EU vezetési és kormányzástani struktúráján és több új tisztséget is létrehozott.²³ A reform a vezetési funkciók tekintetében legérzékenyebben a soros elnökség intézményét érintette. Egészen eddig a politikai vezetési funkció az Európai Tanácshoz és az Európai Unió Tanácsához volt kapcsolható, élén a soros elnök tagállammal, amelynek a politikai vezetési funkció mellett igazgatási és koordinatív teendői voltak. A reformokat követően a soros elnök tagállamnak az állandó elnökkel (külpolitikai képviselő esetén az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelőjével is) osztoznia kell a feladatokban és a felelősségben.²⁴

Végül a tagállamok az EU-ra egyes területeken a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatásköröket ruházhatnak. Itt az EU a tagállami hatáskört nem vonhatja el és kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállami rendelkezések harmonizációját. Ilyen például az ipar vagy az idegenforgalom területe.²⁵

²¹ LÓRÁNT Károly: *Az EU jövője és Magyarország mozgástere* (Budapest: Kairosz Kiadó, 2015.) 25-26.

²² OSZTOVITS, 11. lj. 52-54.

²³ BLUTMAN László: *Az EU joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG Orac Lap- és könyvkiadó Kft. 2013.) 37-38.

²⁴ HORVÁTHY Balázs – VÖRÖS Imre (szerk): *Az EUs jogfejlődés irányai a Lisszaboni Szerződés után* (Budapest: HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2012.) 85.

²⁵ BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019.) 18-20.

3. AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLLAMISÁGA – ÉRTÉKVITÁK ÉS KIHÍVÁSOK

3.1. Az állam ismerveinek nélkülözése

Georg Jellinek az államiság feltételeit három általános és szükségszerű elemre vezette vissza, amellyel megalkotta az állam közjogi fogalmának „háromelemű tanát”. Meghatározása szerint egy állam három legfontosabb ismerve: (a) **államterület**, (2) államalkotó **népesség** és (3) adott terület felett gyakorolt, eredeti és mások által elismert **főhatalom**.²⁶ Továbbá, ha megnézzük a nemzetközi jogban kiemelkedő, 1933. december 26-án létrejött Montevideói Egyezményt²⁷, szintén láthatjuk, hogy hasonló feltételek jelennek meg az államiság ismerveivel kapcsolatban, amelyek a következők: (1) **állandó népesség**, (2) **meghatározott terület**, (3) **kormány** és (4) **más államokkal való kapcsolatfelvétel képessége**.²⁸

Előzőek alapján, jogi és intézményi szerkezetét tekintve tehát miért is nem minősülhet az Európai Unió olyan entitásnak, mint egy állam? Miért nem tud úgy működni, mint egy föderáció, az Amerikai Egyesült Államok? Egyértelműen látható, hogy azért, mert az állam fogalmával szemben támasztott követelményeknek az alábbiakban elemzett pontok alapján nem felel meg maradéktalanul.

(a) Népesség szempontjából elsőként az államok esetében az állampolgárokat említhetjük. Az EU-ban beszélhetünk ugyan uniós polgárságról²⁹, ám az nem eredeti, hanem származtatott jogviszony (a tagállami állampolgárságból származik), így nem feleltethető meg az állam és annak állampolgára között meglévő köteleknek. Előbbi esetben csupán másodlagos, származtatott polgárságról beszélhetünk, amelyet a migráció és az esetlegesen kötelezővé váló betelepítési kvóták tovább torzíthatnak a jövőben, míg utóbbi esetben kiemelést érdemel, hogy az államok szuverenitása³⁰, hogy meghatározzák népességüket, az állampolgárság tartalmát, amely tartalmilag messze meghaladja az uniós polgárság intézményét. A személyi felségjogot az államok gyakorolják, nem pedig egy szupranacionális intézmény, tehát elsődleges uniós állampolgárságról nem beszélhetünk.

²⁶ TAKÁCS Péter: *Államtan – A modern állam és elmélete* (Budaest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem 2012.) 68-74.

²⁷ Forrás: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>

²⁸ Montevideo Convention Article 1

²⁹ Ld. Maastrichti szerződés 8. cikk Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

³⁰ A szuverenitás fogalmához lásd pl. BODIN, Jean: *Hat könyv a köztársaságról.* (1576)

(b) A területtel kapcsolatban az államokkal szembeni elvárás az egységes és oszthatatlan terület. Az EU esetében nem igazán beszélhetünk egységes területről, hiszen az alakuló és jelenleg is működő belső együttműködések megosztják az egységességét, amelyre kitűnő példa az eurózóna és a Schengeni együttműködés. Ezek a belső integrációk, saját „határaikkal” megosztják az egységes Európai Uniót, sőt manapság egyre több konfliktust és értékvitát is generálnak a résztvevő tagállamok között.

(c) A szuverén és mások által elismert főhatalom problematikáját kiválóan szemlélteti a korábbi alfejezetben bemutatott Alkotmányos Szerződés tervezetének elutasítása és kudarca. Ennek hátterében a 2000-es évek nagy euro-optimizmusának, az újonnan megjelenő föderatív Európa gondolatának a bukása áll, ezek vezettek tulajdonképpen az Alkotmányos Szerződés-tervezet elutasításához.

Az EU fundamentumát nemzetközi szerződések képezik, amelyek a nemzetközi jog szabályai szerint működnek, a tagállamok felhatalmazására³⁴ épülnek és hatályba lépésükhöz ratifikációs folyamatokat igényelnek. Az EU nem tudott eljutni arra a pontra, hogy legfőbb jogforrása, alapító szerződése egy belső, nemzeti jogon alapuló fundamentum legyen. A nemzetközi szerződések főszereplői az államok, a nemzetközi jog adja a kereteket. Az állami, föderatív működés feltétele az lenne, hogy az államok feladják a szuverenitásukat, amelyet egy legfőbb jogforrás – alkotmány – fog össze, amely definiálja a hatásköröket a szövetségi szint és a tagállami szint között. Az ilyen típusú, föderatív államiság klasszikus példája az Amerikai Egyesült Államok.

3.2. A területi megosztottság jelei: belső együttműködések

A tagállamok az európai integráción belül további tömörülések részesei is egyben, bizonyos tagállamok akár többnek is. A kialakulásuk oka visszavezethető az eltérő fejlettségi szintekre vagy éppen az együttműködés intenzitásának eltérő kívánalmára. A területi megosztottsággal és az azt okozó belső együttműködési formákkal (schengeni övezet, eurózóna) kapcsolatban néhány gondolat erejéig érdemes bővebben foglalkozni a továbbiakban.

³⁴ Magyarország esetében lásd: *Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdése* szerint: Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. (Európa klauzula)

Schengeni övezet

Az EU mai rendszerének kialakulásában hatalmas szerepe volt a schengeni egyezmény kidolgozásának és megkötésének, ugyanis az egyezmény révén lehetővé vált a belső határok őrzésének megszüntetése, valamint lefektette a külső határok együttes védelmének és ellenőrzésének az alapjait.³² Schengen kormányközi alapon került megtárgyalásra és elfogadásra a kezdeti formája, majd fokozatosan vált az EU szupranacionális szervei által kiszélesített politikává a határőrizet, emellett számos ügynökséget (Europol, Frontex) is létrehoztak, hogy ezáltal is segítsék a politika végrehajtását.

A schengeni tagállamok³³ közötti határellenőrzés megszüntetése erős nyomást jelentett a részes államok számára politikáik harmonizálására vagy a közös uniós politikák elfogadására olyan kérdésben, mint például a harmadik országbeli állampolgárok vízumja, bevándorlás, a határokon átnyúló terrorizmus stb. – így a bel- és igazságügyi együttműködés területe az EU legterjedelmesebb és leggyorsabban fejlődő politikai területe lett.³⁴

Az utóbbi években egyre nagyobb kihívások érték az övezetet, és a közel-múltban lezajlott események kapcsán az is kérdésessé vált, hogy vajon mennyiben lehet a jövőben fenntartani egy ilyen jellegű rendszert. Az elsődleges problémát az jelenti ugyanis, hogy ugyan a schengeni szabályok értelmében a szabad mozgás jogát a nyílt határok biztosítják, azonban egyes események, illetőleg bizonyos helyzetek mégis csak szükségessé tehetik a határok valamilyen szintű alkalmazását³⁵. E körben nem arra kell gondolni különösen, hogy a határokat a tagállamok a schengeni megállapodást megelőző formában szereznek visszaállítani, hanem sokkal inkább a határok más funkciói iránti igények felerősödése figyelhető meg.

Az elmúlt évek során több olyan eseménysorozat is megrázta az európai közösséget, amely kapcsán a szabad mozgás joga némiképp korlátozásra szorult és a határok nyitottsága sem érvényesülhetett teljes mértékben. Az Arab Tavasz néven elhíresült mozgalmat, és Közel-Keleten lezajlott fegyveres konfliktusokat követően tömegesen jelentek meg menekültek Európa szerte, akiknek a befogadása nem kis adminisztratív és egyéb terhet rótt az uniós tagállamokra. A megfelelő ellenőrzések lefolytatása végett pedig a tagállamok jó része visszakényszerült állítani a határ menti ellenőrző pontokat. Tovább fokozódott a helyzet, az Európában lezajló terrorcselekmények hatására, minden állam számára egyértelművé vált ugyanis, hogy ellenőrzési

³² SALLAI János: *A Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai* (Budapest: Rendőrtiszti Főiskola 1999.) 5.

³³ Ld. 1. ábra

³⁴ WEBBER, Douglas: *European disintegration? – The Politics of Crisis in the European Union* (London: Red Globe Press 2019.) 135-136.

³⁵ Jelenleg is van lehetőség a határőrizet visszaállításra ideiglenesen: közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból.

pontok nélkül sokkal kitettebbé válhat az EU az ellenséges cselekmények elkövetőivel szemben.³⁶

A schengeni rendszerrel nem az a baj, hogy eleve nem a 2015-ben csúcspontú migrációs hullámra tervezték, hanem hogy annak láttán megbénult. Az EU-politikák egyik súlyos deficitje a menekült-, és a migrációs válság kezelése. A migrációs vagy bevándorlási válság nem átmeneti probléma, Európa számára várhatóan jelentősen súlyosbodó folyamat kezdete. Fő forrását a politikai menekülteken kívül a gazdasági és szociális migránsok, a demográfiai menekültek, valamint az ún. klímamenekültek adják. Európának alapvető érdeke, hogy mind a menekült-, mind a migrációs válságot elhárítsa és kezelje, és lehetőleg uniós szintű egyetértésre jusson. Ez eddig csak korlátozott sikerrel járt.³⁷

A közelmúltban mind közösségi szinten, mind pedig tagállami hatáskörben számos olyan intézkedés látott napvilágot, amelyek napjainkra nagyban hozzájárultak a migrációs és biztonsági helyzet konszolidálásához. Végleges megoldásról azonban még nem beszélhetünk. Az előrejelzések alapján viszont egyértelműen az látszik, hogy a különböző geopolitikai és klímaváltozási hatások következtében az EU-ra nehezedő bevándorlási nyomás a jövőben még nagyobb intenzitással folytatódhat. Nyitott, de egyre inkább sürgető kérdés marad tehát, hogy Schengen fennmaradása érdekében sikerül-e az EU-nak a közel-keleti és afrikai térségekben lelassítania az elvándorlást, és emellett közösségi szinten is kielégítő lépéseket tennie a külső határvédelem, valamint a belső biztonság fejlesztésére.

Eurózóna

Az integráció egyik legnagyobb sikereként tartják számon az európai gazdasági integráció megvalósulását. Az alapvető gazdasági indokok mentén alapuló európai szerveződés révén létrejött Közösségek számára a gazdasági integráció mindvégig fontos célkitűzést jelentett, amelynek csúcsa lett a közös pénzügyi rendszer felállítása a Gazdasági és Monetáris Unió (a továbbiakban: GMU) megalakításával. Az EU-t alkotó mind a 27 tagállam részese a GMU-nak, ahol a tagok összehangolják gazdaságpolitikáikat az EU közös gazdasági célkitűzéseinek elérése érdekében. Ennél az együttműködésnél jelenleg 19 tagállam még tovább ment, ők (az EU tagországok 70%-a, akik az

³⁶ ZÁMBÓ Katalin: „A schengeni egyezmény jelene és jövője: meddig húzzuk még határok nélkül...?” In: HAUZINGER Zoltán – GAÁL Gyula (szerk.): *Tanulmányok „rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról* (Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja 2011.) 295-305.

³⁷ PALÁNKAI, 8. lj. 44-45.

uniós állampolgárok 78%-át képviselik) alkotják jelenleg azt a térséget, amelyet ma euróövezetként vagy eurózónaként³⁸ ismerünk. Az eurózóna tagállamainak hivatalos fizetőeszköze az euró.

Ugyan elmondható, hogy a szerződések értelmében az eurózónába előbb, vagy utóbb, de az összes tagállamnak be kell lépnie, ám érdemes megnéznünk a még nem csatlakozott országok helyzetét is. Két részre bonthatjuk őket: vannak, akik egyelőre és belátható időn belül képtelenek teljesíteni a konvergenciakritériumokat, noha minél előbb belépnének, ugyanakkor vannak, akik a kritériumoknak megfelelnek ugyan, de a lelkesedésük nincs meg a belépéshez.

A GMU-ba való belépéssel a tagországok lemondanak az önálló monetáris politikáról, amelynek számos következménye van. Mindenekelőtt azt érdemes megjegyezni, hogy a monetáris politika központosítása révén a tagállamok nemzeti bankjai a továbbiakban nem élhetnek önállóan a klasszikus monetáris eszközökkel, mint például a jegybanki alapkamat módosítása, így kamatlábat sem emelhet egy esetleges pénzügyi válsággal fenyegető helyzetben. Továbbá nem élhetnek a nemzeti jegybankok azzal az eszközzel sem, hogy pótlólagos pénzkibocsátással lépjenek közbe egy likviditási válsággal fenyegető helyzetben. Ugyanis a fent példálózó jelleggel megnevezett eszközök és kompetenciák a közös pénznem bevezetése következtében az Európai Központi Bank kizárólagos hatáskörébe kerülnek.³⁹

Az EU reformviták kapcsán gyakran elhangzik, hogy „több Európára” van szükség, mely leginkább a monetáris integráció kapcsán merül fel. Az euró reformja felveti a föderális elemek kialakítását mind intézményi, mind politikai vonatkozásban. A föderális típusú megoldások a közös költségvetés kapcsán merülnek fel, mivel az eurózóna stabilizálása és fenntarthatóságának biztosítása igazi föderális költségvetést igényelne. Ilyen vonatkozásban az előrelépés a föderális struktúra irányába nem kerülhető meg.⁴⁰

A GMU és az euróövezet jövőjét egy 2017-es vitaanyag⁴¹ is rögzíti, benne számos tervvel, de az eurózónával kapcsolatban Emmanuel Macron francia elnök is fogalmazott meg víziókat európai programjában⁴², külön pénzügyminiszter, saját költségvetéssel és önálló parlamenti háttérrel képzeli el, habár jelenleg is rendelkezik külön intézményi struktúrával.

Az EU dinamikus magja nagy valószínűséggel az euróövezetre fogja építeni a szorosabb együttműködést. A továbbfejlődés irányai a fiskális dimenzió kiépítésében látszanak, távolilag pedig a közös adórendszer kiépítése

³⁸ Ld. 2. ábra

³⁹ LŐRINCSE ISTVÁNFY Hajnalka – KACSIREK László – TÖRÖK Ádám – ZSINKA László: *Európai gazdasági integráció* (Veszprém: Pannon Egyetemi Kiadó 2004.) 184-186.

⁴⁰ PALÁNKAI, 8. lj. 41-42.

⁴¹ Forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/reflection-paper-emu_en.pdf

⁴² Forrás: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe>

felé. A szilárdabb gazdasági alappal, megkezdődhet a belbiztonság megerősítése és a határellenőrzés javítása, és ezzel párhuzamosan a közös menekült-politika megteremtése. Mindennek vélhetően egy francia–német egység képezi majd a motorját, míg a körülöttük lévő tagállamokkal együtt alkotnák az ilyen értelemben vett mageurópát.⁴³

3.3. Jogállamisággal kapcsolatos dilemmák

E kérdéskörben disszertációk is születhetnének, azonban ehelyütt terjedelmi okok miatt csupán áttekintő jelleggel jelenik meg a jogállamisággal kapcsolatos dilemma, amely napjaink egyik legégetőbb problémája az EU-ban és kapcsolódik a szuverenitás–föderáció szembenálláshoz.

A jogállam kifejezés problémája abból indul ki, hogy túlságosan értéktelített fogalom és nincsen egységesen elfogadott definíciója (ti. mást jelent egy francia, egy német és egy magyar számára). Az utóbbi években egyre inkább előtérbe kerülnek azok a vádak, miszerint egyik-másik tagállam nem tartja be a jogállamiság követelményét. Ez a folyamat mára egészen odáig jutott, hogy az EU intézményei által elfogadott jogállamisági mechanizmus⁴⁴ életbe léptetése esetén meghatározott esetekben felfüggeszthető egy tagállam számára EU költségvetési és helyreállítási alpból járó kifizetések. Az jogállamisági mechanizmus megelőzési célú eszköz, amely a jogállamiság védelmét szolgálja: segít felismerni és kezelni a kezdődő, illetve a már kialakult problémákat. Ennek az új eljárásnak az alapját a jogállamisági jelentés képezi. A 2021-es, legfrissebb jogállamisági jelentés⁴⁵ hazánkra nézve az igazságszolgáltatási rendszer, a korrupció és a médiával kapcsolatban fogalmazott meg aggályokat, hasonlóan a 2020-ban kiadott jelentéshez⁴⁶.

A jogállamisággal kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy azt a szuverén nemzetállamok hívták életre, a nemzetállamok voltak azok, akik azt tartalommal töltötték meg saját zsinórmértéket létrehozva. Az EU története során pedig eljutott arra a pontra, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részéről való lemondásával szerzett hatalmát arra használja, hogy számon kérje a jogállamiság értékeit az őt létrehozó államokon. Ez odáig fajulhat, hogy bizonyos folyamatokat követően, végső esetben felfüggeszthetik egy adott állam szavazati jogát az Európai Unió Tanácsában, illetve napjainkban az uniós költségvetési források felfüggesztésével is fenyegetnek.

⁴³ BALÁZS Péter: *Hogyan tovább Európa?* (Budapest: Noran Libro 2017.) 26.

⁴⁴ Forrás: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu

⁴⁵ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>

⁴⁶ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX%3A52020SC0316>

Eddig két tagállam, Lengyelország és Magyarország esetében vetődött fel a folyamat elindítása. Mindkét állam közép-kelet-európai, tagja a V4-eknek és közös a kiállásuk az erős nemzetállamok alkotta EU mellett. 2021 novemberében az Európai Bizottság levélben kezdte meg a párbeszédet Magyarországgal és Lengyelországgal az uniós pénzek körüli korrupciós és csalási ügyekkel kapcsolatban, amely az első lépés a fent említett jogállamisági mechanizmusban.⁴⁷

4. AZ EURÓPAI UNIÓ JÖVŐJÉT ÉRINTŐ IDENTITÁSDILEMMÁK

Az európai integráció történetét a kezdetektől két látszólagos ellentétpár kíséri végig. Az első ellentét a nemzetek Európája („szuverenisták”) és a nemzetek feletti Európa („föderalisták”) koncepciója között feszül. A sokszínűség és a heterogenitás áll szemben az egység és homogenitás értékpárral. Az első ellentétben való állásfoglalást az alapító atyák is elkerülték, azt a jövőre és a szerződések értelmezésére bízták, hiszen a kezdetekben rögtön egyik vagy másik oldal mellett állást foglalni, egyenlő lett volna az azonnali kudarc reális esélyével. Fontos azonban kiemelni, hogy a nemzeti érdekérvényesítés és az integráció gondolata a kezdetektől fogva egymás mellett, és nem egymás rovására érvényesült.⁴⁸ A homogenitás mellett egyértelműen a megkülönböztetésektől mentes Európa hívei teszik le a voksukat, míg a heterogenitás mellett leginkább a nemzeti szuverenitást féltők emelik fel a szavukat, hogy az integráció fokozatos fejlődése ellenére is meg tudják őrizni a saját karakterisztikájukat, egyediségüket, ami őket érdekessé teszi.

Az integrációs változásokkal párhuzamosan alternatív európai politikai modellek fogalmazódtak meg, amelyeknek a két szélsőértéke az Európai Egyesült Államok és a nemzetállamok szövetsége. A szélső formák között pedig léteznek átmenetek, amikor az együttműködés csak bizonyos, kölcsönösen érdeklődésre számot tartó területekre terjed ki. Ilyen átmenetként említhető például a többsebességes Európa gondolata is. Ugyanakkor az az érdekesség figyelhető meg, hogy a különböző, jövőre vonatkozó integrációs elképzelések javának a gyökere ugyanaz: visszatérés a régi „aranykorhoz”, amikor csak néhányan ültek az asztal körül, mivel csak így lehet megakadályozni az integráció felhígulását.

Az uniós polgároknak az Unió jelenlegi és jövőbeli tevékenységével kapcsolatos véleményét tartalmazó EUROBAROMETER 2018-as felmérés alapján a 2017-es 49% után (eddig legmagasabb érték) 2018-ban a megkérdezettek 44%-a szerint újabb integrációs lépéseket kell megtennie az arra kész tagállamoknak anélkül, hogy megvárnák az összes tagállam kellő felkészültségét

⁴⁷ Forrás: <https://hu.euronews.com/2021/11/12/megteszi-az-első-lepest-a-bizottsag-a-magyar-es-lengyel-jogallamisagi-mechanizmus-ugyeben>

⁴⁸ Forrás: <https://index.hu/kulfold/2021/03/03/prohle-gergely-diplomacia-polgarsag-eu/>

erre, míg 43%-uk szerint ki kell várni, míg az összes tagállam készen áll, 13% nem tudja.⁴⁹ Országokra lebontva annak az eshetősége, hogy az integrációs lépéseket az arra kész tagállamok a többi tagállam nélkül tegyék meg, 23 országban csökkent a támogatottsága, a 2017 és 2018 között eltelt 1 év alatt. Leginkább negatívan (-11%) az Egyesült Királyságban, leginkább pozitívan (+5%) Ciprus esetében változott, az EU28 összességében pedig 4%-ot esett a korábbi felméréshez képest. Ugyanezek az eredmények, csak az összes tagállam bevárásnak igénye tekintetében a leginkább Portugália esetében nőtt meg 9%-kal és Ciprusban csökkent 8%-kal az egy évvel korábbihoz képest. Magyarország esetében az előbbi esetben a támogatottság 48% (-4 %), míg utóbbi esetben 40% (változatlan)⁵⁰.

Magyarország álláspontja a 2004-es csatlakozás óta változatlan és megingathatatlan az erős nemzetállamok alkotta unió preferálása tekintetében. A magyar kormány következetesen kiáll az erős nemzetállamok alkotta európai együttműködési forma mellett és ezzel párhuzamosan ellenzi a föderális Európa ideáját. A kormányzat kommunikációja szerint semmilyen „belső kör” létrehozása nem vezethet „elit klubhoz”, amiből az esetlegesen kívül maradókat másodrendű tagokká válnak. Ugyanakkor amennyiben mégis bizonyos tagállamok szorosabbra fűznék a viszonyukat egymással, akkor az ezen entitáshoz történő csatlakozásnak a későbbi feltételeit előre rögzíteni szükséges, valamint ragaszkodnak a korábban megszerzett jogok garantálásához.

Az erős nemzetállamok kontra központosított unió dilemmájával kapcsolatban Dr. Trócsányi László volt igazságügyi miniszter, jelenleg európai parlamenti képviselő 2021 végén adott interjújában kifejtette, hogy a legfontosabb kérdés ma a „központosítás” és a „szubszidiaritás” ügye. Az európai intézmények úgy gondolják, hogy a tagállamok képtelenek az előttük álló problémák megoldására és ezért a központosítás jelenti a csodaszert. Az Európai Unió Bírósága olyan joggyakorlatot alakított ki, amely a központosításnak és nem a szubszidiaritás érvényesülésének kedvez. Az európai parlamenti képviselő továbbá kifejtette, hogy erős a megkülönböztetés a központosítást támogató és ellenző tagállamok polgárai között, azzal a hasonlattal szemléltetve: mintha lennének „jó állampolgárok”, akik elfogadják a központosítást, és a többiek, akik a „rossz állampolgárok”. Az uniós intézmények közti küzdelem kapcsán Trócsányi László úgy fogalmazott: az Európai Parlament mindig több hatalmat és jogkört akar, az Európai Bizottság pedig fél ettől a parlamenttől, s folyamatosan nyomás alatt dolgozik. Az EP-képviselő elmondta: „alulról felfelé szerveződő” Európát szeretne, kiemelve, hogy nem utasítja el az európai együttműködést, amelynek hasznos hozadékaiként példaként említette az Erasmus programot, a négy alapszabadságot (árak, szolgáltatások,

⁴⁹ 3. sz. ábra

⁵⁰ 4. sz. ábra

tőke és személyek szabad mozgása), a schengeni övezetet és a versenyjogot is.⁵¹

4.1. Differenciálódással kapcsolatos konfliktusok

A differenciálódás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére, egyes jogok európai szinten történő koncentrációjával. Mindezek révén feloldhatók a patthelyzetek az integrációs folyamatokban, másfelől a dezintegrációs trendek kiváltására is vezethetnek. A differenciált integrációs folyamatban a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A nagy magországok nem meglepő módon vetik fel a differenciált integráció lehetőségét. A többsebességű konstrukció nem igényli az alapszerződések módosítását (egységes marad a 27 tagú EU) miközben azok a tagállamok, amelyek többet szeretnének, lehetőséget kapnak együttműködésük elmélyítésére.⁵²

2017 márciusában Versailles-ban Franciaország, Németország, Spanyolország és Olaszország a differenciált együttműködés mellett tették le voksukat. Jelenleg háromféle koncepcióba rendezhetők a vélemények:

- többsebességű Európa (bizonyos közös célkitűzéseket azon uniós országok csoportja teljesít, amely képes és törekszik az előrehaladásra),
- rugalmas Európa (országcsoportok érdekeiknek és szándékuknak megfelelően más-más témakörök kapcsán intézményesítik az együttműködésüket),
- a hagyományosan brit konzervatív hozzáállásra jellemző „à la carte” Európa (a tagok maguk választhatnák ki az integrációs csomagból, hogy annak melyik eleméhez kívánnak csatlakozni).

A vázolt koncepciók közül a „többsebességű Európa” esetében a végcél egy kvázi szövetségi állam létrehozása, amelyre törekednek a tagállamok, de ezt a kívánatos állapotot az eltérő adottságokból kifolyólag nem mindenki tudja ugyanakkor elérni. Megvalósulását elsősorban a 2004-es csatlakozási hullám során taggá váló államok ellenzik, leginkább az esetleges megkülönböztetés miatt.

Több tényező játszik szerepet abban, hogy az utóbbi években felerősödtek a többsebességű Európa kialakítására irányuló politikai törekvések. Az egyik a tagállamok megnövekedett számából következik, mivel az alapító országokban az EU szinte minden gondjáért a bővülést és az eltérő fejlettségű európai államokat okolják. A másik ok a pénzügyi válság, amely majdnem tönkretette

⁵¹ Forrás: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2021/11/trocsanyi-laszlo-az-eu-ban-egy-szuk-kor-kezeben-van-a-valodi-hatalom>

⁵² HALMAI Péter: „Európai reformok. Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform” *Európai Tükör*, 2018/3. 27.

az euróövezet gazdaságát. Ez magával hozta az euróövezet önállóságának növelését, ami így az azt alkotó tagok kiemelkedését hozná. További ok az EU-n belüli megosztottság fokozatos erősödése, legyen szó akár az Észak és Dél közötti költségvetés-politikai különbségekről, akár Nyugat és Kelet között mélyülő bevándorlási és menekültpolitika okozta ellentétekről, akár az egészen aktuális vakcinabeszerezési protokollhoz való hozzáállást illetően.

Martonyi János szerint ugyanakkor a többsebességű Európa legfontosabb objektív korlátja, hogy a tagállamok között nincsen állandó és egyetlen, minden területet egységesen átszelő gazdasági, politikai, földrajzi és intézményi-jogi választóvonal. Különböző szintek létrehozásának jelenleg a legkézenfekvőbb eszköze az euróövezet elkülönítése az EU-n belül, amely megtehető egy belső és egy külső kört úgy, hogy a GMU megerősítése érdekében a gazdaságpolitikák egyre szélesebb körében jöjjenek létre intézményesített és szabályozási különbségek az euróövezet és az övezeten kívüli tagállamok között.

A többsebességű hívei főleg a közösségi döntéshozatal nagyobb hatékonyságával érvelnek, az ezt megnehezítő intézményi tényezők csökkenésével. Több sebesség mellett az élen járó tagországok hatékony és sikeres együttműködése és gyakorlati eredményei vonzóvá tehetnék az együttműködést a kimaradó országok számára. Továbbá a szubszidiaritás elve is felértékelődik: a tagországok maguk dönthetnének arról, mely politikákban járhatnak el sikerrel egyedül, vagy hatékonyabban közösségekben. Ellenzői félnek a tagállamok közötti már meglévő ellentétek további mélyülésétől, és magát az európai egység ügyét érzik veszélyeztetve a nemzeti érdekek felértékelődésével, míg a kelet-európai országokban jellemzően a nemzetállam döntési jogköreit látják veszélyeztetve. A magyar kormány „erős tagállamok erős Európája” koncepciója ellenzi a kétsebességű Európát, félve attól, hogy az tovább növeli a mag- és a perifériaállamok közti különbséget.⁵³

4.2. Jövőre vonatkozó elképzelések

Az EU mindvégig egy adott, habár folyamatosan tökéletesített modell mentén alakult és fejlődött. A kialakított modellt nemcsak a tagállamok találták hosszabb távra megfelelőnek, hanem az újabb országok is ehhez csatlakoztak és ezt próbálták aztán közösen továbbfejleszteni. Noha viták mindig felmerültek, azok sohasem az európai egyesülési tervtől történő lényeges eltérésre utaltak. Mivel az alapvető működési szabályok megváltoztatásához egyhangúság szükséges, így ezekben a kérdésekben különösen nehéz előre jutni. Éppen ezért szükséges, hogy folyamatosan perspektívát adjanak a döntéshozók számára a lehetséges jövővel kapcsolatban, amit meg lehet vitatni

⁵³ Forrás: https://www.parlament.hu/documents/10181/1828247/Infokorkep_Kul_es_biztonsagpolitika.pdf/b64308e1-2d47-3bb8-3ef0-4a8cf4752540

és döntést lehet róla hozni, de ennek a politikai feltételei ma messze nem adottak.

New Pact for Europe

A *New Pact for Europe* lényegében egy kezdeményezés, amely az EU jövőjét kívánja bemutatni, mindez nyugat-európai intézmények konzorciális együttműködése révén jött létre. Az első jelentés⁵⁴ öt lehetséges forgatókönyvet vázolt fel. Az első szerint le kell mondani a túl ambiciózus tervekről, vissza kell térni az alapokhoz és megkeresni azt a minimumot, amelyek alapján még együtt tudnak működni a tagállamok. A második szerint az eddig elért vívmányok adta lehetőségekre építve kell megerősíteni az integrációt, a tagállamok további szuverenitásának átadása nélkül. A harmadik alapján tovább kell építeni az integrációt, nemcsak a múltbeli vívmányokra alapozva, hanem integrálni a tagállamokat. A negyedik forgatókönyv alapján minőségi ugrásra van szükség, vagyis a monetáris unió mellett egy valódi gazdasági, fiskális, szociális, sőt politikai uniót kell megvalósítani. Aki ebben nem venne részt, az kimarad belőle, így itt ismét a többsebességű Európa ideája tűnik fel. Az utolsó elképzelés szerint újra kell gondolni az egész Európa-építményt, a polgárokat helyezve a megújulás középpontjába.⁵⁵ Ez a tulajdonképpeni vitanyag szolgált alapjául a további elképzeléseknek.

Az Európai Bizottság Fehér Könyve Európa jövőjéről

Az EB 2017-ben kiadott Fehér Könyvben⁵⁶ öt különböző forgatókönyvet mutatott be az EU lehetséges jövőjével kapcsolatban.⁵⁷ Ezek a forgatókönyvek megmutatják, milyen lehet az EU 2025-ben, annak függvényében, hogy milyen döntések születnek az integráció jövőjét illető alapvető kérdésekben. Az egyes szakpolitikákra lebontott öt forgatókönyv jellemzői az alábbi táblázatban⁵⁸ foglalhatók össze:

⁵⁴ Forrás: https://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf?m=1389892848&

⁵⁵ KOLLER Boglárka: „Újra kitalált vagy revitalizált Európa?” in: HALM Tamás – HURTA Hilda – KOLLER Boglárka (szerk): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században – Ünnepi kötet a 65 éves Halmai Péter tiszteletére* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2018.) 366.

⁵⁶ Forrás: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁵⁷ 5. sz. ábra

⁵⁸ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN>

	Megy minden tovább	Csakis az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet, hatékonyabban	Sokkal többet együtt
Egységes piac és kereskedelem	Az egységes piac – az energetika és a digitális ágazatokat is beleértve – megerősödik; a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	Az egységes áru- és tőkepiacot megerősítik; az előírások továbbra is eltérnek egymástól; az emberek és a szolgáltatások szabad mozgása nem garantált teljes mértékben.	Mint a „Minden megy tovább” forgatókönyvben, az egységes piac megerősödik és a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	A közös előírások a minimumra korlátozódnak; az uniós szinten szabályozott területeken azonban a jogérvényesítés megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.	Az egységes piac a szabályok összehangolása; az előírások közelítése és a jogérvényesítés fokozása révén megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.
Gazdasági és monetáris unió	Fokozatosan javul az euróövezet működése.	Az euróövezeten belüli együttműködés korlátozott.	Mint a „Minden megy tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például az adózás és a szociális normák terén.	Lépéseket tesznek az euróövezet stabilizálása és megszilárdítása érdekében; a 27 tagú EU kevesebbet tesz a foglalkoztatási és szociálpolitika egyes részein.	Az öt elnök 2015. júniusi jelentésében foglalt elképzelés szerint megvalósul a gazdasági, pénzügyi és költségvetési unió.

Schengen, migráció és biztonság	Egyre jobban fokozódik a külső határok igazgatása terén folytatott együttműködés; haladás a közös menekültügyi rendszer felé; jobb együttműködés biztonsági kérdésekben.	Nincs egységes migrációs politika vagy menekültügyi politika; a biztonságra vonatkozó szorosabb koordinációt kétoldalúan folytatják; a belső határellenzés szisztematikusabb.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például biztonsági és igazságügyi kérdésekben.	A határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.	Mint a „Kevesebbet hatékonyabban” forgatókönyvben; a határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.
Külpolitika és védelem	A külpolitikai kérdésekben egyre gyakrabban képviselnek egységes álláspontot; szorosabb védelmi együttműködés.	Egyes külpolitikai kérdésekkel egyre inkább kétoldalú keretek között foglalkoznak; a védelmi együttműködés a jelenlegi helyzethez képest nem változik.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik a védelmi együttműködést és a hangsúlyt a katonai koordinációra és a közös felszerelésre helyezik.	Az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.	Mint a „Kevesebbet hatékonyabban” forgatókönyvben, az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.

Uniók költségvetés	Részben korszerűsített a 27 tagállam szintjén elfogadott reformprogram alapján.	Új hangsúlyok az egységes piachoz szükséges alapvető funkciók finanszírozása érdekében.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben; néhány tagállam részére kiegészítő költségvetést biztosítanak azokra a területekre, amelyeken többet kívánnak tenni.	Jelentősen átalakítva, hogy a 27 tagú EU szintjén elfogadott új prioritásokat szolgálja.	Jelentősen korszerűsítve és növelve, saját forrásokból történő finanszírozással; az euróövezet költségvetési stabilizációs funkciója működik.
Teljesítési képesség	Az eredményközpontú cselekvési program konkrét eredményeket hoz; a döntéshozatal továbbra is túl összetett a megértéshez a teljesítési képesség nem mindig áll összhangban az elvárásokkal.	A döntéshozatal valószínűleg könnyebben megérthető, ám a közös fellépési képesség korlátozott; a közös aggályokra gyakran kell kétoldalú megoldásokat találni.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, a 27 tagú EU szintjén az eredményközpontú cselekvési program eredményeket hoz; egyes csoportok bizonyos területeken együtt többet valósítanak meg; a döntéshozatal összetettebbé válik.	A feladatok kiemelten kezelésére vagy feladására vonatkozó kezdeti megállapodás kihívásokkal teli; bevezetését követően a döntéshozatal megértése könnyebbé válhat; az EU gyorsabban és határozottabban cselekszik ott, ahol nagyobb a szerepe.	A döntéshozatal gyorsabb és az érvényesítés határozottabb minden területen; elszámoltathatósági kérdések merülnek fel azok számára, akik úgy érzik, hogy az EU túl sok hatáskört vett el a tagállamoktól.

Ezek közül a valódi előrelépést a 3. és az 5. forгатókönyv jelenthetné, azok közül is leginkább az utóbbi. A „Sokkal többet együtt” forгатókönyvben a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg és kiterjesztik a közös döntéshozatalt. Veszélye ugyanakkor, hogy ez esetben a tagországokban egyes társadalmi csoportok esetleg megkérdőjeleznék az integráció elmélyítését, éppen ezért lehet nagyobb realitása a harmadik forгатókönyvnek. Az „Aki többet akar többet tesz” esetében a 27 tagú EU a mai módon halad tovább, ám az arra kész országok számára fennáll a lehetőség, hogy meghatározott területeken további eredményeket érjenek el.¹

Az EB akkori elnöke *Az Unió helyzete 2017* című beszédében már egy hatodik forгатókönyvet is említett, amely leginkább egy egységes integrációs modellhez hasonlítható. A „szabadságra, egyenlőségre és jogállamiságra építő” unió egységes, a tagok egyenlőek, nincsenek másodrendű polgárok, elő kell segíteni az euróövezeten kívüli tagoknak az eurózónához, a még nem Schengentagoknak a schengeni övezethez történő csatlakozását.² A felvázolt öt lehetséges irány közül nem szavazással kerül megválasztásra a „győztes” forгатókönyv, inkább számos párbeszéd és eszmecsere keretében vitatják meg a stratégiai célokat és irányokat. A legvalószínűbb, hogy nem tisztán egyik vagy másik forгатókönyv valósul meg, hanem valamilyen keverék, ami nem is lehet meglepő lévén, az Unió is sokszínű.

Magyarország számára a 3. forгатókönyv („Aki többet akar többet tesz”) a legideálisabb. Ugyanakkor hangsúlyosan a megkülönböztetésmentességet szigorúan figyelembe véve, hiszen elfogadhatatlan lenne, ha bizonyos tagállamoknak, amelyek nem vesznek részt a mélyebb együttműködésben, szerzett jogaik csorbulnának, vagy másodrangú tagállamokká válnának az Unióban.

Ennek a törekvésnek a gyakorlati megvalósulását mutatja, és jól illeszkedik a Magyarország által képviselt, erős nemzetállamok kooperációjára épülő EU álláspontjához a Nemzetek Európája Karrierprogram (a továbbiakban: NEK). A NEK-et 2020-ban indította el az Igazságügyi Minisztérium közreműködésével a Nemzeti Közszolgálati Egyetem. A programot azzal a céllal hívták életre 2020-ban, hogy „növelje az európai unió intézményeknél sikeresen pályázó és elhelyezkedő, Európa és Magyarország ügye iránt egyaránt elkötelezett, idegen nyelveken jól beszélő, megfelelő szakpolitikai ismeretekkel rendelkező magyar szakemberek számát”. Az szakmai program egyéves időszaka alatt a legfontosabb cél, hogy a hallgatók felkészüljenek az unió, illetve az európai integráció ügyeivel kapcsolatos munkavégzésre az Európai Unió intézményeiben. Az ingyenes program részeként többek között ösztöndíj-lehetőséget, mentorálást, több hónapos irányított szakmai felkészülést az

¹ HALMAI 45. lj. 22-26.

² Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPE-ECH_17_3165

európai közszolgálatra és kiemelt felkészítést kínált a program a leendő felvetté számára az Európai Felvételi Személyzeti Hivatal (EPSO) versenyvizsgáira.³ A program 2021. évi megnyitóján dr. Varga Judit igazságügyi miniszter kiemelte, hogy „Csak akkor lehet Európa erős, ha a tagállamok erősek.” Továbbá kiemelte, hogy olyan szakemberekre van szükség, akik nemcsak az európai intézmények folyosóin, hanem az uniós szakpolitikák „útvesztőiben sem tévednek el”, s rátermettségükkel megtalálják a legjobb megoldásokat.⁴

A karrierprogram arra helyezi a hangsúlyt, hogy az európai intézményekbe olyan felkészült és szakképzett magyar diplomaták kerüljenek, akik képesek az országuk érdekében végzett érdekérvényesítésre és egyszerre tudják érvényesíteni országuk és az unió érdekeit a feladatellátásuk során. A képzésről kikerült hallgatók magabiztos idegennyelv-tudás birtokában, felvértezve széles körű uniós ismertekkel alkalmassá válnak arra, hogy teljesítve az európai uniós versenyvizsgát, kiváló uniós alkalmazottá, egyben erős identitástudattal bíró magyar hazafivá váljanak.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A legfrissebb, 2021-ben kiadott, Európa jövőjéről szóló Eurobarometer-felmérés alapján az európai uniós állampolgárok majdnem fele (47%) számára az EU megítélése teljesen pozitív, valamint csupán 14%-uk szerint teljesen negatív. A három legfontosabb érték között első helyen a „demokráciát, emberi jogokat és jogállamiságot” (32%) jelölték meg, ezt követően a „gazdasági, ipari és kereskedelmi hatalmat” (30%), míg harmadik helyen „a tagállamok közötti jó kapcsolatokat és szolidaritást” (23%). A legnagyobb kihívásként a klímaváltozást (45%), a terrorizmust (38%), majd az egészségügyi kockázatokot (37%) jelölték meg.⁵

1957. március 25-e, vagyis a Római Szerződés aláírása óta eltelt több mint 60 év. A tagság az expanzív terjeszkedés hatására az alapító hatokhoz képest 4,5-szeresére növekedett, és jelenleg 27 eltérő gazdasági, kulturális és politikai jellemzőkkel bíró tagállam alkotja a sokszínű EU-t, amelynek jelenleg több súlyos problémával is meg kell küzdeni és az ezekben való helytállás új hozzáállást, de még inkább változásokat kíván. Egyszerűen ki kell jelenteni, hogy a jelenlegi konstrukció nem képes megfelelő hatékonysággal reagálni az változó világ legújabb gazdasági, politikai és humanitárius eseményeire.

A schengeni övezet megvalósulása, a határok lebontása egy önmagában előremutató, a többsébség jegeit magán hordozó belső integráció, ahol az

³ Forrás: https://ipc.sze.hu/images/Nemzetek%20Eur%C3%B3p%C3%A1ja%20Karrierprogram_plak%C3%A1t.pdf

⁴ Forrás: <https://kormany.hu/hirek/varga-judit-lehet-egyszerre-patriotanak-es-europainak-lenni>

⁵ Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-report.pdf> 25-29.

államok 2015-ig szinte konfliktusmentesen tudtak együttműködni. A 2015–2016-os menekültválság azonban megmutatta, hogy a rendszer reformokra szorul, mivel óriási nyomást helyezett az EU külső határait jelentő tagállamokra, különösen Görögországra és Olaszországra. A 2020-ban Európába berobbanó és azóta is masszívan az életünk részét képező pandémiás helyzet pedig rávilágított arra, hogy nemcsak közbiztonsági, de közegészségügyi relevanciával is bír a határok megfelelő ellenőrzése. Az euróövezet kapcsán a válságok szintén megmutatták, hogy nem tökéletes, fejlődésre szorul és bizonyos még részes államok visszakoznak feladni szuverenitásuk egy jelentős szeletét, nevezetesen a monetáris politika meghatározását. E belső integrációk fejlődése vagy kudarcai meghatározzák az EU jövőjét, amely a következő időkben leginkább az együttműködésre kész tagok közötti elmélyülés folyamatára fog koncentrálni. A szuverenitásuk megőrzésében érdekelt nemzetállamok erős érdekszövetségek felállítására törekednek, de nem minden területen és nem mindenáron. A föderális Európa helyett a különböző területeken létrejövő, eltérő intenzitású belső integrációkban való részvétellel minden tekintetben (gazdaság, versenyképesség, világpolitikai meghatározottság stb.) profitálhatnak a szuverenitásuk felesleges feladása nélkül, saját elhatározásból.

A jogállamisággal kapcsolatos vitákban szintén továbbra is meghatározóak lesznek az EU működésében. Egyelőre feloldhatatlannak látszik az elmentét a nyugat-európai és a közép-kelet-európai államok között ebben a kérdésben, mégis az Európai Parlament egyre inkább nyomást helyez az Európai Bizottságra⁶, a jogállami mechanizmus megindítása érdekében Magyarországgal és Lengyelországgal szemben.

A probléma megoldását lengyel részről csak tovább rontja az EU életének talán egyik legnagyobb horderejű és minden bizonnyal meghatározó lengyel alkotmánybírói döntés az uniós jog elsőbbségének tárgyában. A kérdés kardinális jelentőségű, hiszen az uniós jog elsőbbsége az egész EU egyik alapja. A lengyel alkotmánybírók többségi véleménye alapján „az uniós tagságból nem következik az európai bíróság döntéseinek elsőbbsége, ahogyan az sem, hogy a csatlakozásával Lengyelország lemondott volna szuverenitásáraól az EU javára.”⁷

E döntésből az is kiolvasható, hogy az állam szuverenitásának terjedelme és annak megosztva gyakorlása továbbra is az egyik legkardinálisabb kérdés a tagállamok között. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az olyan szuverenitásukhoz ragaszkodó nemzetállamok, mint Lengyelország és Magyarország

⁶ Forrás: <https://444.hu/2021/10/29/az-europai-parlament-beperelte-az-europai-bizottsagot-a-jogallamisagi-mechanizmus-miatt>

⁷ Forrás: <https://index.hu/kulfold/2021/10/07/dontott-a-lengyel-alkotmanybirosag-nincs-jogelsobbsege-az-eu-nak/>

nem zárkóznak el a párbeszédőtől a témában, ugyanakkor a történelmi és kulturális múltjából kifolyólag e két ország következetesen ellenzi, hogy a nyugati államok által diktált tartalommal telített mérce alapján ítéljék meg őket.

A jövő bizonytalan, az azonban biztos, hogy a jelen kihívásai új, többszintű válaszokat és jövőorientált szemléletmódot kívánnak. Kérdés, hogy a következő 100 évben milyen irányt vesz az EU-fejlődés és dinamikája, ám ezt most még nem lehet és nem is érdemes megválaszolni. Mindenesetre egy centralizált föderáció jelenleg nemkívánatos, távlatilag a multinacionális föderális szerkezetre van esély. A multinacionális föderáció feltételezi az elkülönült állam alatti nemzetek védelmét, megőrzését és elsősegítését, amelyek képesek lehetnek magukat mint nemzetet definiálni egy szélesebb föderális állam keretében.⁸

⁸ BURGESS, Michael: „Multinational Federalism in Multinational Federation” in: SEYMOUR, Michael – GAGNAN, Alain G.: *Multinational Federalism (Problems and Prospects) Comparative Territorial Politics* (New York: Palgrave Macmillian 2020.) 24.

IRODALOMJEGYZÉK

Önálló művek:

1. ÁGH Attila – VÉRTES András – FLECK Zoltán: *Tíz év az Európai Unióban: felzárkózás vagy lecsúszás?* (Debrecen: Kossuth Kiadó 2015.)
2. BLUTMAN László: *Az EU joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG Orac Lap- és könyvkiadó Kft. 2013.)
3. Jean BODIN: *Hat könyv a köztársaságról.* (1576)
4. BÓKA Éva: *Az európai integráció – Elméletek történelmi perspektívában* (Budapest: Corvina Kiadó Kft. 2008.)
5. BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019.)
6. FEJES Zsuzsanna - SÜLYÖK Márton - SZALAI Anikó (szerk.): *Interstate Relations* (Szeged: Iurisperitus Kiadó 2019.)
7. GAZDAG Ferenc (szerk.): *Vers une nouvelle Europe? – La France et l'Europe centrale au regard des relations franco-hongroises contemporaines.* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019.)
8. GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapja.* (Budapest: Wolters Kluwer Kft. 2017.)
9. HABERMAS, Jürgen: *Esszé Európa alkotmányáról.* (Budapest: Atlantisz Kiadó 2012.)
10. HALMAI Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek: a gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban.* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019.)
11. HALMAI Péter: *Európai gazdasági integráció.* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2020.)
12. HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budapest: HVG Orac Lap- és könyvkiadó Kft. 2011.)
13. HORVÁTHY Balázs – VÖRÖS Imre (szerk.): *Az Európai Unió jogfejlődés irányai a Lisszaboni Szerződés után.* (Budapest: HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2012.)
14. LŐRINCÉ ISTVÁNFY Hajnalka – KACSIREK László – TÖRÖK Ádám – ZSINKA László: *Európai gazdasági integráció* (Veszprém: Pannon Egyetemi Kiadó 2004.)
15. LÓRÁNT Károly: *Az EU jövője és Magyarország mozgástere* (Budapest: Kairosz Kiadó, 2015.)
16. OSZTOVITS András (szerk.): *EU jog* (Budapest: HVG Orac Lap- és könyvkiadó Kft. 2015.)
17. OSZTOVITS András (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhez.* (Budapest: Wolters Kluwer. 2013.)

18. POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam.* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2017.)
19. SALLAI János: *A Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai* (Budapest: Rendőrtiszti Főiskola 1999.)
20. TAKÁCS Péter: *Államtan – A modern állam és elmélete* (Budaest: Nemzeti Közszerzői Egyetem 2012.)
21. TRÓCSÁNYI László – LOVÁSZY László Gábor (szerk.): *Európai körkép – Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó 2020.)
22. VÁMOSI Zoltán – KOVÁCS Edina: *Az európai integráció kérdései.* (Budapest: INOK Kft. 2005.)
23. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája.* (Budapest: Századvég Kiadó 2015.)
24. WEBBER, Douglas: *European disintegration? – The Politics of Crisis in the European Union* (London: Red Globe Press 2019.)

Cikk folyóiratból:

1. ÉBERHARDT Gábor: „A schengeni ellenőrzés elmélete és gyakorlata” *Határrendészeti tanulmányok*, 2018/2. 50-67.
2. HALMAI Péter: „Európai reformok. Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform” *Európai Tükör*, 2018/3. 21-44.
3. KOLLER Boglárka: „Klubtagságok az Eu-ban: a differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai” *Politikatudományi Szemle*, 2012./1. 32-57.
4. MARTONYI János: „Differenciáció vagy dezintegráció” *Európai Tükör*, 2018/1. 95-108.
5. PALÁNKAI Tibor: „Javaslat az integrációelmélet újragondolására: gondolatok az EU jövőjéről elméleti megközelítésben” *Európai Tükör*, 2017/1. 25-47.
6. SZANISZLÓ Krisztián: „A hatalommegosztás államelméleti előképei - Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig” *Acta Humana* 2016/1. 63-88.

Cikk tanulmánykötetből:

1. BURGESS, Michael: „Multinational Federalism in Multinational Federation” in: SEYMOUR, Michael – GAGNAN, Alain G.: *Multinational Federalism (Problems and Prospects) Comparative Territorial Politics* (New York: Palgrave Macmillian 2020.) 23-44.

2. KOLLER Boglárka: „Újra kitalált vagy revitalizált Európa?” in: HALM Tamás – HURTA Hilda – KOLLER Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században – Ünnepi kötet a 65 éves Halmai Péter tiszteletére* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2018.) 365-375.
3. KOLLER Boglárka: „The Differentiated Union: The only way forward or one that leads to desintegration?” in: DELTEIL, Violaine – RICHET, Xavier (dir.): *L'Europe, une fracture à retardement: Intégration asymétrique, dépendances, fragmentation* (Paris: L'Harmattan 2019.) 97-118.
4. KOLLER Boglárka: „Többsebességű vagy menüválasztásos jövő? a differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban” in: HALMAI Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek: a gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019.) 51-65.
5. LÉVAI Imre: „Differenciált integráció: az európai regionális kormányzás evolúciója” in: ÁGH Attila – KAISER Tamás – KOLLER Boglárka (szerk.): *Többsebességű vagy többemeletes? A differenciált integrációváltozatos formái az EU-ban* (Budapest: Blue Ribbon Research Centre – Zsigmond Király Főiskola 2013.) 78-101.
6. ZÁMBÓ Katalin: „A schengeni egyezmény jelene és jövője: meddig húzzuk még határok nélkül...?” In: HAUTZINGER Zoltán – GAÁL Gyula (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról* (Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja 2011.) 293-305.

Internetes hivatkozás:

1. 444: Az Európai Parlament beperelte az Európai Bizottságot a jogállamisági mechanizmus miatt (<https://444.hu/2021/10/29/az-europai-parlament-beperelte-az-europai-bizottsagot-a-jogallamisagi-mechanizmus-miatt>)
2. Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló montevideói egyezmény (<https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>)
3. Emmanuel Macron francia államfő Európa programja. (<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe>)
4. EN-MARCHE!: Le programme d'Emmanuel Macron pour l'Europe (<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe>)
5. EURONEWS: Nem vár tovább a Bizottság, levéllel indítja a jogállamisági mechanizmust magyar és lengyel ügyben

- (<https://hu.euronews.com/2021/11/12/megteszi-az-első-lepest-a-bizottsag-a-magyar-es-lengyel-jogallamisagi-mechanizmus-ugyeben>)
6. EUROPEAN COMMISSION: Back to Schengen: A Roadmap. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, COM (2016) 120. (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf)
 7. European Governance A White Paper (2001) (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)
 8. Fehér Könyv Európa Jövőjéről (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN>)
 9. INDEX: Döntött a lengyel alkotmánybíróság, nincs jogelsőbbsege az EU-nak (<https://index.hu/kulfold/2021/10/07/dontott-a-lengyel-alkotmanybirosag-nincs-jogelsobbsege-az-eu-nak>)
 10. INDEX: Pröhle Gergely: Veszélyes, ha bizalmatlanságot szítanak az Unió iránt (<https://index.hu/kulfold/2021/03/03/prohle-gergely-diplomacia-polgarsag-eu/>)
 11. Jean-Claude Juncker: State of the Union Address 2017. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEEC_H_17_3165)
 12. Jogállamisági Jelentés 2020 – Magyarország (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX%3A52020SC0316>) Jogállamisági Jelentés 2021 – Magyarország (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>)
 13. Jogállamisági mechanizmus (https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu)
 14. Jürgen Habermas: Európa, Magyarország és egy nemzetek feletti demokrácia projektje. (<https://www.goethe.de/resources/files/pdf45/13145460-STANDARD.pdf>)
 15. Képviselői Információs Szolgálat: Infokörkép 2019. – Kül- és biztonságpolitika. (https://www.parlament.hu/documents/10181/1828247/Infokorkep_Kul_es_biztonsagpolitika.pdf/b64308e1-2d47-3bb8-3ef0-4a8cf4752540)
 16. LIBÉRATION: La France et l'Allemagne se rencontrent aujourd'hui à Rambouillet. Le plan Fischer au menu européen. L'Union divisée après la déclaration du ministre allemand.

- (https://www.liberation.fr/planete/2000/05/19/la-france-et-l-allemagne-se-rencontrent-aujourd-hui-a-rambouillet-le-plan-fischer-au-menu-europeen-l_325087/)
17. Treaty on European Union – Maastricht 1992 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>)
 18. MAGYAR NEMZET: Trócsányi László: Az EU-ban egy szűk kör kezében van a valódi hatalom (<https://magyarnemzet.hu/kulfold/2021/11/trocsanyi-laszlo-az-eu-ban-egy-szuk-kor-kezeben-van-a-valodi-hatalom>)
 19. Magyarország Alaptörvénye (<https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00>)
 20. Nemzetek Európája Karrier Program plakát (https://ipc.sze.hu/images/Nemzetek%20Eur%C3%B3p%C3%A1ja%20Karrierprogram_plak%C3%A1t.pdf)
 21. New Pact for Europe: Strategic Options for Europe’s Future (https://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf?m=1389892848&)
 22. ORIGO: Gulyás Gergely: Elengedhetetlen az európai államok közötti minél szorosabb együttműködés (<https://www.origo.hu/itthon/20210921-gulyas-gergely-a-nemzetek-europaja-es-az-eu-jovoje-europai-korkep-identitas-szabadsag.html>)
 23. Római Nyilatkozat. 2017. március 25. Az Európai Unió tagállamainak, valamint az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata. (https://europa.eu/europeanunion/file/22735/download_hu?token=ozN1zLXA)
 24. Római Szerződés (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU>)
 25. Schengen Convention ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN))
 26. Special Eurobarometer 500 - First Results: Future of Europe (<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/beheard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-report.pdf>)
 27. Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin (<https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>)
 28. Takács Péter: Államelmélet a XIX-XX. században – Georg Jellinek elmélete. (<https://core.ac.uk/download/pdf/159127065.pdf>)
 29. Varga Judit: Lehet egyszerre patriótának és európainak lenni (<https://kormany.hu/hirek/varga-judit-lehet-egyszerre-patriotanak-es-europainak-lenni>)

30. Vitaanyag a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről.
(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/reflection-paper-emu_en.pdf)
31. White Paper on the future of Europe: reflections and scenarios for the EU27 by 2025. (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)
32. Winston Churchill – Let Europe Arise!
(<https://www.arte.tv/en/videos/074567-008-A/let-europe-arise-winston-churchill/>)

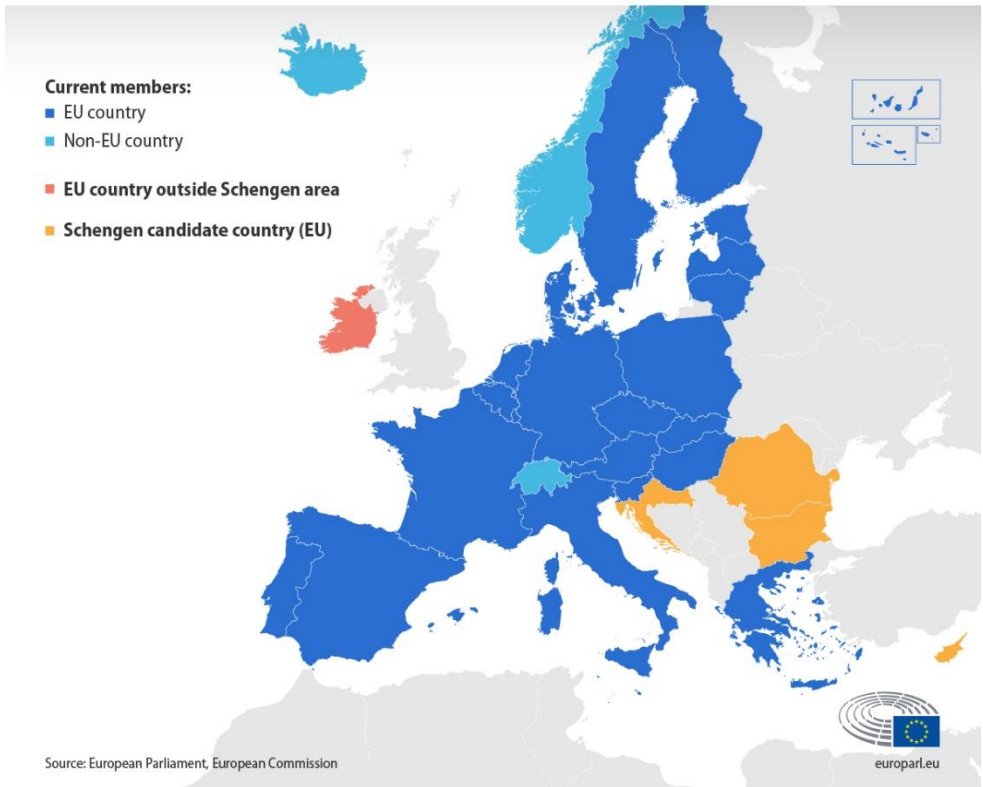
ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra

Schengeni övezet

(Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20180216STO98008/schengen-enlargement-of-europe-s-border-free-area>)

SCHENGEN AREA



2. ábra

Eurózóna

(Forrás: <https://ednh.news/eurozone-gdp-up-12-7-in-q3-biggest-quarterly-rise/>)

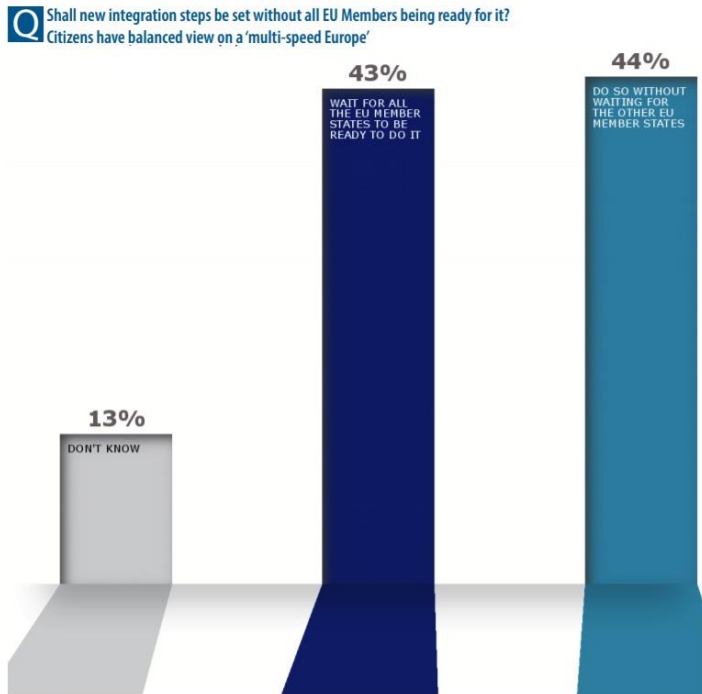
The eurozone

The 19 countries that use the euro as their national currency



3. ábra

A jövőbeli integrációs lépések módjára vonatkozó felmérés (2018)
(Forrás: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf)

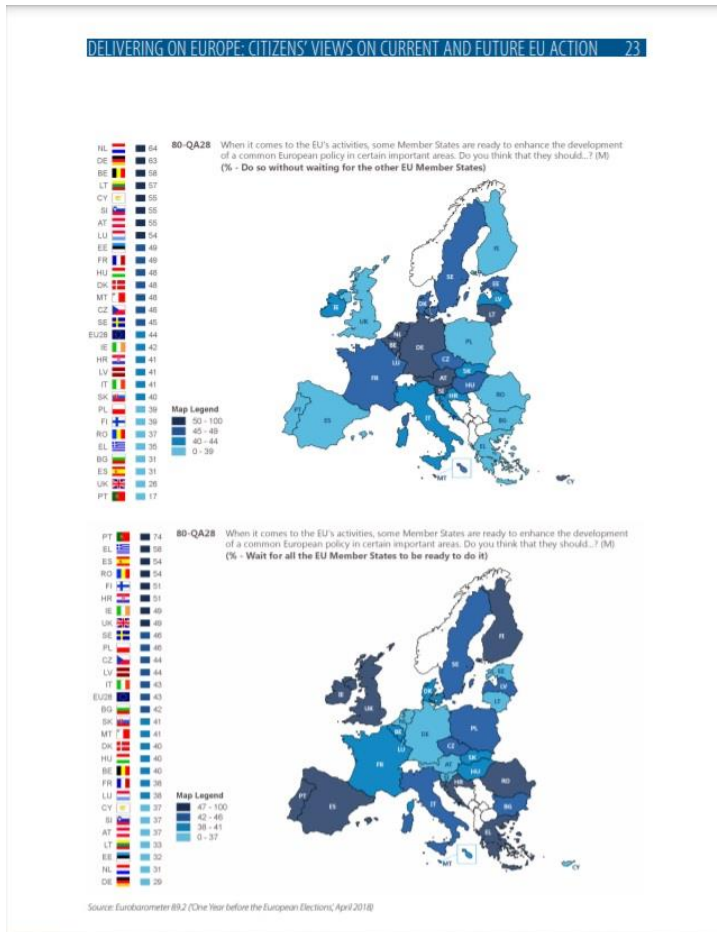


Source: Eurobarometer 89.2 (One Year before the European Elections, April 2018)

4. ábra

A jövőbeli integrációs lépések módjára vonatkozó felmérés – tagállamok szerinti bontásban (2018)

(Forrás: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf)



5. ábra

Öt forgatókönyv – milyen lesz az unió 2025-ben?

(Forrás:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_385)

Five scenarios offering a glimpse into the potential state of the Union by 2025

	<p>Carrying On <i>The EU27 focuses on delivering its positive reform agenda</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> + The positive agenda of action continues to deliver concrete results + The unity of the EU at 27 is preserved - The unity of the 27 may still be tested in the event of major disputes - The gap between promise and delivery will only progressively be closed if there is collective resolve to deliver jointly
	<p>Nothing but the Single Market <i>The EU27 cannot agree to do more in many policy areas beyond key aspects of the single market</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> + Decision-making may be simpler to understand - It becomes harder to address issues of concern to more than one Member State and therefore the gap between expectations and delivery widens on common challenges - Citizens' rights guaranteed under EU law may become restricted over time
	<p>Those Who Want More Do More <i>The EU27 proceeds as today but allows willing Member States to do more together in specific areas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> + The unity of the EU at 27 is preserved while progress is made possible for those who want more + The gap between expectation and delivery closes in countries who want and choose to do more - Questions arise about the transparency and accountability of the different layers of decision-making - Citizens' rights guaranteed under EU law vary depending on where people live
	<p>Doing Less More Efficiently <i>The EU27 focuses on delivering more and faster in selected policy areas not acting in where it is perceived not to have an added value</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> + European citizens feel that the EU is only acting where it has real added value + A clearer focus of resources and attention on a number of selected domains helps the EU27 to act faster - The EU at first has difficulty in agreeing which areas it should prioritise
	<p>Doing Much More Together <i>Member States decide to do much more together across all policy areas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> + There is far greater and quicker decision-making at EU level + Citizens have more rights under EU law - Parts of society which feel that the EU lacks legitimacy or has taken too much power away from national authorities risk being alienated

PETHŐ MARCELL

A Európai Unió digitálisplatform-szabályozási politikája

A ring bal sarkában a Bizottság, a jobb sarokban a techóriások

1. Bevezetés
 2. Miket tekintünk digitális platformoknak?
 3. A fontosabb tagállami szabályozások bemutatása
 - 3.1. A német szabályozás
 - 3.2. Az osztrák szabályozás
 - 3.3. A francia szabályozás
 4. Az európai uniós szabályozás kikristályosodása
 - 4.1. Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv
 - 4.2. Audiovizuális médiaszolgáltatókról szóló irányelvek
 - 4.3. Geo-blocking rendelet
 - 4.4. Platform to Business rendelet
 5. A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály tervezete
 - 5.1. A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata
 - 5.1.1. Online platformok
 - 5.1.2. Óriásplatformok
 - 5.2. A végrehajtás kérdései
 6. A Digitális piacokról szóló jogszabály tervezete
 - 6.1. A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata
 7. Következtetések
- Felhasznált irodalom

1. BEVEZETÉS

Az erkölcsi kérdések sosem tudtak az innováció útjába állni. A technológiai fejlődés robusztus mértékének látszólag csak a természet szabhat határt. A világ legnagyobb hatalmi átalakulásait pedig egytől egyig szellemi, vagy technológiai innovációk alapozták meg. Míg a legtöbb találmány inkább egy bizonyos ipari vertikumban fejti ki hatását, kevés találmány született, amely horizontális, áttételes változásokat hozott az emberiségnek. A vetésforgótól kezdve a gőzgépen át az ipari forradalmak gyökereiben változtatták meg a gazdaságot, a társadalmi életet, jelentős jólétet kölcsönözve a népnek, amely ezáltal egyre inkább kollektív erejére ébredt. A digitalizáció születése szintén

magasztos, gyökeres változásokkal kecsegtetett a néphatalom megerősödésétől kezdve a demokrácia kiteljesedésén át, a biztonság, valamint a jólét hatékony garantálásán kívül a kor szellemi elitje világegyesülést is vizionált.¹

Az elképesztő mértékben felgyorsult fejlődést jól szemlélteti, hogy napjainkban a világ internetfelhasználóinak száma közelíti a Föld össznépességének kétharmadához, miközben a digitális térben eltöltött idő meghaladja az alváásra fordított órák számát.² Mára bebizonyosodott, hogy az online platformok az elmúlt két évtizedben drámai változásokat indítottak el a digitális gazdaságban, 2021-ben csak a szociálismédia-platformok közül 17 darab rendelkezik egyenként 300 millió feletti regisztrált felhasználóval, amely szám a legnagyobb országok népességével vetekszik.³ A dolgozat megírásának pillanatában a GAFAM⁴ cégek piaci kapitalizációs mutatójuk alapján globálisan benne vannak a hat legértékesebb cég között. Arányuk a Standard and Poor's 500⁵ piaci kapitalizációjának a 24,7%-át teszi ki.⁶

Az online közvetítő szolgáltatások növelik a fogyasztók választási lehetőségeit, javítják az ágazat hatékonyságát és versenyképességét, valamint a polgárok társadalmi részvételét is fokozhatják. Míg azonban Európa digitális gazdaságában több mint 10 000 online platform üzemel – nagy részük kkv –, a megtermelt összérték legnagyobb része csupán néhány nagy online platformnál összpontosul.⁷ Ezen platformok úgy jöttek létre, hogy kihasználták az ágazat jellemzőiből adódó előnyöket, gyakran a saját platform-ökoszisztémájukba ágyazódtak. A hálózati hatás eredményeként egy termék vagy szolgáltatás értéke az azt használó, igénybe vevő fogyasztók, illetve felhasználók számával arányosan növekszik. Hálózati externáliát jelent, hogy egy platform használatának elterjedése nyomán a programozók azzal kompatibilis szoftvereket írnak, így az még értékesebb lesz a felhasználóinak.⁸ E platformok

¹ KILÉNYI Márk, PETHŐ Marcell: *Államiság és Technológia: Hatalom a Digitális Korban*, 2018, 4.

² <https://datareportal.com/reports/6-in-10-people-around-the-world-now-use-the-internet>

³ <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>

⁴ Google, Amazon, Facebook, Alphabet, Microsoft

⁵ Az S&P 500 egy tőzsdeindex, amely 500 amerikai tőzsdén jegyzett nagyvállalat teljesítményét követi nyomon.

⁶ Ioannis LIANOS, Andrew MCLEAN: „Competition Law, Big Tech and Financialisation: The Dark Side of the Moon, Centre for Law” *Economics and Society Research Paper Series: 5/2021*, 10.

⁷ Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) 1.

⁸ PÜNKÖSTY András: „Versenyjogi megfontolások a technológiai óriások szabályozásával kapcsolatban Az egyesült államokbeli és európai megoldási kísérletek összehasonlító elemzése” *In Medias Res 2021/2*, 256. oldal

képviselik a mai digitális gazdaság legfontosabb építőelemeit, továbbá a végfelhasználók és az üzleti felhasználók közötti ügyletek többségét is ezek a platformok közvetítik.

A magánkézben lévő cégóriások az Európai Unió gazdasági fejlődésének jövőjét alátámasztó „digitális értékek” létrehozásában vezető szerepet játszanak, és ezért a digitális egységes piac eredményes működése szempontjából kiemelt a jelentőségük.⁹ Az Európai Bizottság 2021. március 9-én bemutatta a digitális évtized programot, amelynek hosszú távú célja a versenyképesség javítása, a biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúrák kiépítése, valamint a technológiai fejlesztés.¹⁰ Ezen törekvések sikerre vitelének elengedhetetlen alappillére az emberek technológiába vetett bizalmának megléte.

Dolgozatomban körbe szeretném járni, hogy vajon a digitális eszköztár által előidézett innováció potenciális hibáira, veszélyeire kellő mértékben felkészült-e az európai uniós szabályozás. Megfelelő keretek között tudják-e tartani az alapvetően nem európai székhelyű techóriásokat, vagy tudnak-e megoldást találni a technológiai fejlődés és a jogszabályalkotás közötti egyenlőtlenség kiküszöbölésére. Azt a hipotézist állítom fel, hogy technológiasemleges online platform definíció nélkül nem lehet az Európai Unióban hosszú távon olyan jogszabályi környezetet létrehozni, ami képes teljeskörűen megvalósítani az ex-ante szabályozást, mert az innováció gyors fejlődése miatt mindig lesznek olyan újabb platformok, amik képesek kibújni a szabályozás alól.

2. MIKET TEKINTÜNK DIGITÁLIS PLATFORMOKNAK?

A dolgozatom terjedelmi kereteit meghaladná, ha globálisan elemzem az egyes országok megközelítéseit, illetve a jogalkotók témában elért eredményeit, ezért munkám során elsősorban az Európai Unió, valamint a tagállamok jogalkotásának bemutatására helyezném a hangsúlyt. A digitális platformok szabályozásának fő nehézségét – a határokon átnyúló jellegükön túl – az adja, hogy jelenleg nem létezik mindenki által elfogadott egzakt definíció a meghatározásukra. Az utóbbi években azonban számos elismert szakértő messzemenően foglalkozott a kérdéssel, megalkotva a saját fogalmi keretrendszerét.

Az Európai Parlament a 2016-ban megjelent *„Az online platformokról és a digitális egységes piacról”* elnevezésű állásfoglalásában elismeri, hogy nehézségekbe ütközik az online platformokat egységes, jogilag releváns és időtálló módon definiálni az online platformok tevékenységi területeinek széles skálája, illetve a digitális világ gyorsan változó környezete miatt. Ugyanakkor el kell kerülni az uniós belső piac széttöredezését, amely a különböző nemzeti

⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0272_HU.html

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_hu

jogszabályok és meghatározások elterjedése révén alakulhatna ki. Az Európai Uniónak hosszú távú stratégiai érdeke, hogy a szabályozásával mind a vállalkozások, mind a fogyasztók számára jogbiztonságot és egyenlő versenyfeltételeket teremtsen. Az Európai Parlament azon az állásponton van, hogy az online platformokat problémaközpontú megközelítés alapján uniós szintű ágazatspecifikus szabályozásban a jellemzőik, besorolásuk, valamint az elveik szerint kell megkülönböztetni.¹¹

Az Európai Bizottság továbbvizsgálta az online platform meghatározásának módját és arra az értelmezésre jutott, hogy a fogalom számos online tevékenységtypust magában foglal. Ide sorolhatók az online áruházak, a videó-megosztó portálok, az alkalmazásboltok, a közösségi portálok, valamint az online fizetési oldalak is.¹² A vizsgálat során a Bizottságnak sikerült öt olyan kritériumot azonosítani, amely minden digitális platformra illik:

- képesek új piacokat létrehozni és formálni, hagyományos piacok számára kihívást jelenteni és a részvétel vagy az üzleti tevékenység új formáit nagy mennyiségű adat gyűjtése, feldolgozása és szerkesztése révén megszervezni;
- többoldalú piacokon működnek, de a felhasználói csoportok közvetlen kölcsönhatásait különböző mértékben ellenőrzik;
- előnyükre kamatoztatják a „hálózati hatásokat”, amelynek révén – általános értelemben véve a szolgáltatás értéke a felhasználók számával párhuzamosan növekszik;
- felhasználóik gyors és erőfeszítést nem igénylő eléréséhez gyakran támaszkodnak információs és kommunikációs technológiákra;
- az értékteremtésben jelentős szerepük van, különösen azáltal, hogy jelentős értéket ragadnak meg, új üzleti vállalkozásokat segítenek elő és új stratégiai függőségeket hoznak létre.¹³

A 2020-as, a digitális szolgáltatások egységes piacáról szóló rendelettervezetben (a továbbiakban DSA) használt fogalom alapján az *online platform olyan tárhelyszolgáltató, amely a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére információkat tárol és nyilvánosan terjeszt, kivéve, ha ez a tevékenység egy másik szolgáltatás kisebb és kizárólag kiegészítő eleme, ami objektív és technikai okokból nem használható a másik szolgáltatás nélkül, és az ilyen*

¹¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0204_HU.html

¹² BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: *Az online közvetítő szolgáltatók, mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei*, Doktori értekezés, 2018.2.12., 15. oldal

¹³ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Európa digitális jövőjének megtervezése* 2020. 2.19.

elem másik szolgáltatásba való integrációja nem a rendelet alkalmazhatóságának elkerülésére szolgál.¹⁴ Ugyanakkor még ez a megközelítés sem mondható véglegesnek, mert például az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság véleménytervezetében az „egy másik szolgáltatás” helyett az „a fő szolgáltatás” megjelölést használnák.¹⁵

Az alapok definiálásakor érdemes vizsgálni, hogy milyen kapcsolatban állnak az online platformok a köznyelvben gyakran emlegetett technológiai óriásokkal. Tóth András a technológiai óriások alatt azokat a nagyvállalatokat érti, amelyek online platformként piacteret (pl. Amazon, Google Play, Apple Store), vagy emberi figyelem és adatok felhasználásával az online térben reklámozóknak felületet kínálnak, illetve harmadik feleknek adnak el a felhasználók szokásait is megérteni segítő adatokat függetlenül attól, hogy milyen nem pénzért kínált szolgáltatással gyűjtik egybe az emberek figyelmét (pl. Facebook, Google, YouTube).¹⁶

Összességében elmondható, hogy mindkét kategóriában közös a platformalapú üzleti modell, amelyre az online tér természeténél fogva lehetőséget kínál. A platformok interakciókat biztosítanak a kereslet és kínálat között, és ez a profitmaximalizálás miatt lehetőséget ad számukra, hogy akár mindkét oldaltól ellenszolgáltatást szedjenek be. Véleményem szerint a technológiai óriások egy szűkebb kategóriát ölel fel az online platformokhoz képest, hiszen a vállalat nagysága nem előírás az online platformok üzemeltetéséhez.

A technológiai óriások és az online platformok átfogó szabályozása a hazai és az uniós jogalkotás aktuális, egyben megosztó kérdése. A gyűlöletbeszéd és a jogellenes tartalmak elterjedése, az alapjogok sérülése, valamint a szolgáltatók sokszor átláthatatlan panaszkezelése, a jogalkotókat a platformok fokozott szabályozására készítette.¹⁷ Azonban a technológiai óriásokkal kapcsolatos aggályok túlnyomó része versenyproblémákra vezethető vissza. Ezek a nagyvállalatok jellemzően agresszív terjeszkedést folytatnak a nemzetközi piacokon, a monopóliumhelyzetükből adódóan számos módon képesek torzítani a versenyt. Megfigyelhető az a tendencia, hogy néhány nagy platform a tartós és állandósult pozíciójából eredően egyre inkább kapuórként szolgál az üzleti

¹⁴ Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról 2. cikk h) pont

¹⁵ Vélemény az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság részéről a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság részére a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról 59.

¹⁶ Tóth András: „A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra” *Versenytükör*, 2021.I. szám, 37.

¹⁷ SIMSA Tünde: *A közösségi média és az online platformok szabályozása az Európai Unióban*, Országgyűlés Hivatala 2021, 2.

felhasználók és a végfelhasználók között.¹⁸ Gyakran az alapvető platformszolgáltatásaik körül konglomerátum-ökoszisztémák jönnek létre, ami megerősíti a piacon meglévő belépési korlátokat.

A tisztességtelen gyakorlatok és a megtámadhatóság hiánya a digitális ágazatban elégtelen eredményekkel jár, ami az európai fogyasztók kárára magasabb árakat és gyengébb minőséget, valamint kisebb választékot jelent. E problémák megoldása kiemelt fontossággal bír egyrészt a digitális gazdaság méretét (a becslések szerint 2019-ben a globális GDP 4,5–15,5 %-át teszi ki), másrészt az online platformok digitális piacon játszott fontos szerepét tekintve, annak társadalmi és gazdasági vonatkozásaival együtt.¹⁹ Az Európai Unióban a digitális piacokkal kapcsolatosan a versenyjog és a versenyhatóságok váltak a legfontosabb aktorokká. Az uniós intézmények közül az Európai Parlamenten kívül meghatározó szerepet visz az Európai Bizottság versenyhatósági minőségében. Dolgozatomban később említést teszek olyan már lezajlott ügyekről, amelyekben ezen a téren tényleges eredményt ért el az uniós szabályozás.

Az uniós polgárok egyre nagyobb veszélynek vannak kitéve az online világban. Szélesebben terjednek a jogellenes tartalmak és tevékenységek, az ismeretlen háttérű algoritmusok által vezérelt döntéshozatalok tévesen korlátozhatják a felhasználók véleménynyilvánítási szabadságához fűződő jogát. Gyakran abszurdnak tűnik az internet semlegességének vitatása, pedig kétségtelen, hogy az is ideológiával átitatott folyamatok révén született meg. A tartalom bőségére a platformok 'intelligens' algoritmusok kidolgozásával reagálnak, amely a digitális profil megteremtése után előtérbe kívánja hozni az általuk érdekesnek vélt információt a felhasználó számára. A jelenségből az következik, hogy az algoritmusok bizonyos szempontból információkurátorok, tehát míg egyes információkat kiszűrnék, egyes információkat kiemelnek. Aggasztó tény, hogy az alapvető algoritmusokba nem engednek a technológiai óriások betekintést, hiszen ez képezi az egyedülálló versenyelőnyüket.²⁰

3. A FONTOSABB TAGÁLLAMI SZABÁLYOZÁSOK BEMUTATÁSA

A jelentősebb tagállami szabályozások rövid ismertetésével azt szeretném szemléltetni, hogy ezek a törvények alapvetően a közösségi médiában felmerülő gyűlöletbeszédhez visszavezethető jogsértő tartalmakat kívánják valamilyen formában szabályozni, valamint az is megfigyelhető, hogy a vizsgált országokban tavaly jelentős versenyjogi fejlemények történtek a terület szabályozásával kapcsolatban. Az igazi kihívást az jelenti, hogy a techóriások fel-

¹⁸ DMA-javaslat 1.

¹⁹ Uo.

²⁰ KILÉNYI, PETHÓ: 1. lj. 23.

használóik számával és erőforrásaik bőségével visszaélve hatalmas versenyelőnyre tehetnek szert a piachoz csatlakozni kívánó feltörekvő vállalatokkal szemben. Álláspontom szerint ezen jogszerűtlen magatartások keretbe foglalásában a tagállamok egyedül tehetetlennek bizonyulnak, hiszen a technológiai vállalatok könnyen kijátsszák őket a multinacionális jellegükből kifolyólag. Az európai szabályozási környezetet valamelyest árnyalja az Európai Unióban egyre erősödő felismerés, hogy a versenyképesség megőrzése érdekében meg kell teremteni a megfelelő jogszabályi hátteret.

3.1. Német szabályozás

A 84 millió fős Németországban a népesség 94%-a internetfelhasználó. A 16 és 64 éves korosztály körében a legnépszerűbb online platform a WhatsApp (79,6%), a YouTube (74,8%) és a Facebook (60%).²¹ Európában a globális óriásplatformok szabályozására elsőként a német törvényhozás tett lépéseket, amikor a Bundestag megszavazta a *Telemédia törvényt* (TMG), amely értelmében a szolgáltatók tudomásszerzés esetén eltávolíthatják a jogsértő tartalmat.²² A 2015-ös migrációs krízis katalizátorként hatott a szabályozás fejlődésére, mivel a közösségi médiában elszaporodtak a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos bűncselekmények, valamint a megjelenő álhírek és félretájékoztatás ellen sem tudott megfelelő garanciát adni a hatályban lévő szabályozás.²³

A 2017-ben megszületett *Hálózati Végrehajtási Törvény* (NetzDG) hatálya a nyilvános tartalommegosztást lehetővé tevő legalább kétmillió regisztrált felhasználóval rendelkező profitorientált internetes szolgáltatókra terjed ki. Ebből következik, hogy például egyéni kommunikációs felületekre – e-mail, chatszolgáltatók – nem vonatkozik a törvény. A kikényszeríthetőség hatékonyságát jelentősen növeli, hogy a joghatóság kiterjesztésre kerül a németországi telephellyel nem rendelkező szolgáltatókra is. Tartalmát tekintve szabályozásra kerül a bejelentett panaszok kezelése, valamint meghatározza a szabálysértés során alkalmazható szankciók mértékét.²⁴

A NetzDG sajátossága, hogy taxatív felsorolja a német büntető törvénykönyv azon paragrafusait, amelyek érvényesek az online platformok felületén publikált tartalmakra is. Jogsértő tevékenységnek minősül a gyűlöletkeltés, a politikai szélsőségeség kinyilvánítása, terrorista vagy alkotmányellenes tartalom közzététele, valamint az erőszakkal, rágalmozással és becsületsértéssel foglalkozó esetek. A törvény másik érdekessége, hogy az évi 100 jogsértést meghaladó panaszbejelentéssel rendelkező szolgáltatóknak kötelességük átláthatósági jelentést készíteni a kivizsgált esetekről. A nyilvánvalóan

²¹ <https://datareportal.com/reports/digital-2021-germany>

²² <https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/>

²³ SIMSA, 18. lj. 7.

²⁴ https://www.bmj.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html

törvénytartalmakat 24 órán belül el kell távolítani vagy korlátozni kell a tartalomhoz való hozzáférést. Németországban a szabálysértést szankcionáló bíróság legmagasabb összege 5 millió euró. A NetzDG-ből számos európai uniós ország merített saját jogszabályalkotása során, köztük Ausztria és Franciaország.²⁵

A digitalizáció adta kihívásokra válaszul 2021. január 20. napján lépett hatályba a német versenytörvény tizedik átfogó módosítása.²⁶ A reform célja többek között az erőfölénnyel való visszaélés elleni hatékonyabb versenyjogi fellépés az online piacokon, módosultak a fúziós szabályok, szigorodott a bíróságkiszabás módja, valamint fokozták a versenyjogi eljárások hatékonyságát a német rezsimben. A törvényt módosítást követően a Német Versenyhivatal (Bundeskartellamt) sorban indította eljárásait a technológiai vállalatokkal szemben: először a Facebook ellen indított erőfölénnyel való visszaélés gyanúja miatti eljárást terjesztette ki az új szabályok alapján, majd 2021. május 18-án az Amazonnal, május 25-én pedig a Google-lal szemben indított erőfölényes ügyet. Ezek az eljárások azért is érdekesek, mert sokszor az európai uniós szintű jogérvényesítés előszobája lehet a német jogfejlődés által kijelölt út.²⁷

3.2. Osztrák szabályozás

Ausztria hasonló trendeket mutat Németországgal az internetfelhasználók megoszlásának a tekintetében, a legnépszerűbb online platformokkal kapcsolatban. Első helyen áll a WhatsApp, őt követi a YouTube, majd a Facebook. Ausztria a jogalkotási folyamatokat európai uniós szinten képzeli el, azonban az átfogó szabályozás megalkotásáig kidolgozták a *Szövetségi törvény a kommunikációs platformok felhasználóinak védelméről szolgáló intézkedésekről* elnevezésű jogszabályt (KoPI-G), valamint az *Interneten terjedő gyűlöletkeltés elleni küzdelemről szóló törvényt* (HiNBG). A KoPI-G törvény hatálya a százezer felhasználót és ötszázezer euró árbevételt meghaladó platformokra terjed ki. Ezáltal mentesülnek a szabályozás alól az online enciklopédiák, illetve a nem profitorientált platformok. A törvény érdekessége, hogy meghatározza a kommunikációs platform fogalmát. A definíció szerint az az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás minősül annak, amely elsődleges célja a felhasználók által létrehozott tartalom tömeges terjesztése a felhasználók között.²⁸

²⁵ Uo.

²⁶ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilung/2021/19_01_2021_GWB-Novelle.html

²⁷ PÜNKÖSTY, 8. lj. 268.

²⁸ Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G) 1§ (2) bekezdés.

A törvény felépítése és szabályozási módja hasonló a NetzBG-hez, szintén a szolgáltatók feladatává teszi a bejelentések kivizsgálását és 24 órán belül elvégzését az eltávolítási vagy hozzáférés letiltási kötelezettséget. A jogellenes tartalmak az osztrák büntetőtörvénykönyv és a szabálysértési törvény alapján kerülnek taxatív felsorolásra.²⁹ A felülvizsgálat lefolytatásától abban az esetben lehet eltekinteni, amennyiben a bejelentések jellege visszaélészerű vagy automatizáltak tűnő. KoPI-G jogorvoslati lehetőséget is kínál, miszerint amennyiben egy hónapon belül több mint öt megalapozott panasz érkezik a jogorvoslati szervhez, a felügyeleti hatóság ellenőrzést végez. Indokolt esetben felügyeleti eljárást indít és a súlyosságtól függően pénzbüntetést szab ki, aminek felső korlátja tízmillió euró.³⁰

2021. szeptember 10. napján hatályba léptek az osztrák versenytörvény jelentős módosításai.³¹ A változások érintik a fúziókontrollt, a versenyt korlátozó megállapodásokat, valamint az erőfölénnyel visszaélés területét. Az online platformok szempontjából érdekes, hogy a törvény három kritériummal egészíti ki az erőfölényes helyzet fennállásának értékelésénél figyelembe veendő szempontokat, azaz *i) egy vállalat közvetítő szolgáltatásainak jelentősége más vállalatoknak a termelési vagy forgalmazási láncban feljebb vagy lejjebb lévő piacokhoz való hozzáférési képessége szempontjából, ii) az adatokhoz való hozzáférés, és iii) a hálózati hatások.*³²

A relatív piaci erőfölény meglévő fogalma kibővül a többoldalú digitális piacokon a közvetítői szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókkal, akik abban az esetben minősülnek erőfölényben lévőnek, ha ügyfeleik a közvetítői szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől függenek. A kartellbíróóság a Szövetségi Versenyhivatal (Bundeswettbewerbsbehörde) kérelmére erőfölényesnek nyilváníthatja a többoldalú digitális piacokon tevékenykedő vállalatokat. Az erőfölényesnek nyilvánított vállalat kérheti a kartellbíróóságtól, hogy állapítsa meg az erőfölényes helyzet megszűnését, ha az erőfölényes helyzet megállapításának alapjául szolgáló releváns ténybeli körülmények megváltoztak.³³

3.3. Francia szabályozás

A francia médiajogi jogalkotás eltérő fordulatot vett a német, illetve az osztrák szabályozáshoz képest, hiszen a francia törvénytervezet egy része nem állta ki az alkotmányos normakontrollt. Az Alkotmányjogi Tanács megállapította,

²⁹ Ide tartozik a kényszerítés, a zsarolás, a terrorizmus.

³⁰ KoPI-G 10§ (2) bekezdés.

³¹ Kartell- und Wettbewerbsrechts-Änderungsgesetz 2021 – KaWeRÄG 2021

³² https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2021/09/major-changes-to-austrian-competition-law?cc_lang=en

³³ <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/09/20/austria-introduces-significant-changes-to-its-competition-law/>

hogy a jogsértő tartalmak egy órán belüli eltávolítása sérti az alapjogokat, mivel ennyi idő alatt nem lehet szakjogászai kérdésben körültekintően állást foglalni, valamint a túlzottan rövid idő cenzúrára ösztönzi a felhasználókat, ami a szólásszabadság sérelméhez vezethet. A törvény alkotmányos normalkontrollon megfelelt részei 2020. július elsején léptek hatályba. A jogszabály következményeként lehetővé vált az online zaklatásokkal foglalkozó bíróság felállítása, valamint egy online tartalmat monitorozó és elemző intézmény kialakítása. Franciaországban az online platformokra maximálisan kiszabható bírság 250 ezer euró.³⁴

A Francia Versenyhivatal 2020. február 21-én ajánlásokat tett közzé azzal kapcsolatban, hogy a versenyjognak milyen módon kellene alkalmazkodnia a digitális piacok kihívásaihoz.³⁵ A versenyhivatal úgy véli, hogy a jelenlegi versenyjogi keretet hatékonyabbá és rugalmasabbá kell tenni, hogy képes legyen lépést tartani a gyors piaci változásokkal. A versenyhivatal újításában bevezeti a „*strukturáló digitális platform*” kategóriáját.³⁶ Ide tartozik az a platform, amely áruk, tartalmak vagy szolgáltatások cseréjére, vásárlására vagy értékesítésére irányuló online közvetítői szolgáltatásokat nyújt és amely strukturáló piaci erővel rendelkezik.

Ez a piaci erő elsősorban lehet a mérete, pénzügyi kapacitása, felhasználói közössége és/vagy adatállománya miatt. Egy platformnak azért is lehet strukturáló piaci ereje, mert felügyelni tudja a piacra történő belépést vagy jelentős mértékben képes befolyásolni azt a piacot, ahol a tevékenységét fejti ki. A harmadik eshetőség, hogy a strukturális piaci erő a versenytársai, felhasználói és/vagy harmadik vállalkozások tekintetében áll fent, amelyek gazdasági tevékenysége a platform által kínált szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől függ.³⁷

4. AZ EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁS KIKRISTÁLYOSODÁSA

Mivel a platformok nem tekinthetők hagyományos médiaszereplőknek, a jogalkotók számára új narratívák kidolgozása vált szükségessé. A kezdeti szabályozások az offline világhoz nyúltak vissza, azonban a korábban alkalmazott normák nem alkalmasak arra, hogy teljes mértékben átültessék őket az

³⁴ LOI n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (1) bekezdés.

³⁵ https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/2020-02/2020.02.28_contribution_adlc_enjeux_num.pdf

³⁶ <https://competition-forum.com/the-french-report-on-digital-platforms-the-birth-of-an-ex-ante-regulation/>

³⁷ <https://www.osborneclarke.com/insights/french-competition-authority-proposes-competition-reforms-digital-platforms>

információs társadalomban dominánssá váló online szektorra.³⁸ A szabályozás ismertetése során a céloom egy átfogó kép felvázolása a legfontosabb uniós gyökerű platformokkal kapcsolatos jogi aktusok bemutatása által.

Az Európai Unió az online platformok kapcsán eddig három vonatkozásban kezdeményezett szabályozást. Az első körbe az online platformok mint kereskedelmi színterek egyenlő feltételeinek megteremtése tartozik.³⁹ A második kategóriát az online platformok egységes európai uniós belső piacának biztosítását szolgáló szabályozási kezdeményezések adják.⁴⁰ A harmadikba pedig az online platformokon elhelyezett tartalmakért való felelősség kérdései tartoznak.⁴¹

4.1. Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv

A szabályozási folyamat egyik legelső jogi aktusának tekinthető a 2000-ben hatályba lépett *Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv*,⁴² amely újdonsága abban rejlett, hogy képes volt horizontális jogi keretet alkotni az Unión belüli digitális szolgáltatásnyújtásnak. Az európai egységes piacon ez a jogszabály számít a digitális szolgáltatási szabályozás sarokkövének.⁴³ Tartalmát tekintve az irányelv a belső piac megfelelő működéséhez kívánt hozzájárulni az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgásának biztosítása által.

Harmonizálta az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra alkalmazandó, a belső piaccal, a szolgáltatók letelepedésével, a kereskedelmi tájékoztatással, az elektronikus úton kötött szerződésekkel, valamint a közvetítő szolgáltatók felelősségével kapcsolatos tagállami rendelkezéseket.⁴⁴ Az e-kereskedelmi irányelv konkrét célkitűzései közé tartozott az alapvető jogok tiszteletben tartásával a jogellenes online tartalom hatékony eltávolítása, va-

³⁸ SIMSA 18.lj. 2.

³⁹ Ide tartozik a P2B rendelettel elindult szabályozási kör.

⁴⁰ Ide tartozik a Geo-blocking rendelet, az online tartalomszolgáltatások hordozhatóságáról szóló rendelet, tv/rádió tartalmak határon átnyúló online közvetítése irányelv.

⁴¹ TÓTH 17.lj. 38.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)

⁴³ <https://www.ludovika.hu/blogok/cyberblog/2020/12/18/a-digitalis-ter-atfogomegujitasara-hirdetett-programot-az-eu/>

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve 1. cikk (2) bekezdés.

lamint a fogyasztók megfelelő tájékoztatása és az átláthatóság megteremtése.⁴⁵ Az e-kereskedelmi irányelv eredményessége tekintetében 2020-ban végzett értékelés arról tanúskodik, hogy a kezdeti célkitűzéseket nem sikerült maradéktalanul megvalósítani.

Annak ellenére, hogy számos új szabályozási eszköz hozzájárulást jelent az e-kereskedelmi irányelvben meghatározott szakpolitikai célkitűzések eléréséhez, néhány problémára csak ágazatspecifikus megoldásokat kínálnak.⁴⁶ Az egyes szolgáltatástípusokra vagy jogellenes tartalomtípusokra korlátozó megoldások nem foglalkoznak következetesen ilyen problémákkal a teljes digitális ökoszisztéma vonatkozásában.⁴⁷ Az irányelvben meghatározott önszabályozó kezdeményezések jogilag nem voltak érvényesíthetők, és nem terjedtek ki a digitális gazdaság valamennyi résztvevőjére sem. A másik problémát a tagállamok közötti együttműködési mechanizmus egyértelműségének hiánya okozta. Ezzel alapvetően csökkent az irányelv hatékonysága a belső piac működésének fenntartása terén.⁴⁸

4.2. Audiovizuális médiaszolgáltatókról szóló irányelvek

Az Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvek⁴⁹ dolgozatomban szempontjából releváns kérdése az online platformokon elhelyezett tartalmakért történő felelősségvállalás kialakulása. Az első, 2007-es *audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv* egyik legnagyobb hiányossága az volt, hogy a tárgyi hatálya nem vonatkozott a felhasználók által létrehozott, videó-megosztó platformokon kínált tartalmakra, mert azok szolgáltatói a platformon tárolt tartalomért alapvetően nem tartoztak szerkesztői felelősséggel, amely kritérium pedig a médiaszolgáltatások meghatározó tényállási eleme. Enélkül a szolgáltatás nem minősülhet médiaszolgáltatásnak, ezért a tagállamok implementáló szabályait sem lehetett rá alkalmazni.⁵⁰

Ezt oldotta fel az Európai Unió jogalkotása 2018-ban, amikor véglegesítésre került az AVMS irányelv módosítása. A Tanács azzal indokolta a változ-

⁴⁵ Alexandre de STREEL, Martin HUSOVEC: The e-commerce Directive as the cornerstone of the Internal Market, *Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies*, 2020 május, 8.

⁴⁶ Például a jogellenes tevékenységek egyes típusainak terjedésére.

⁴⁷ Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról, Brüsszel, 2020.12.15, 9.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹https://nmhh.hu/cikk/199148/AVMS_iranyelvmodositas_2018__mondernizalt_iranyelv_regi_perspektivabol

⁵⁰ GELLÉN Klára: „Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv reklámjogi szabályainak változásairól az egységes digitális piaci stratégia törekvéseinek tükrében” *In Medias Res 2018/1*, 83.

tatást, hogy a *videómegosztóplatform-szolgáltatókhoz hasonlóan a közösségi médiaszolgáltatások is az információmegosztás, a szórakoztatás és az oktatás fontos médiumává váltak, többek közt azért, hogy lehetővé teszik a műsorszámokhoz és a felhasználói videókhoz való hozzáférést. A közösségi médiaszolgáltatásoknak az Irányelv hatálya alá kell tartozniuk, mivel ugyanazért a közönségért és ugyanazon bevételekért versengenek, mint az audiovizuális médiaszolgáltatások.*⁵¹ A szerkesztői felelősség tehát az audiovizuális médiaszolgáltatások fogalmi eleme, amely felelősségi struktúra a 19. század második felétől kezdve jelen van a sajtó és a média területén.⁵²

4.3. Geo-blocking rendelet

A Geo-blocking rendelet⁵³ szükségszerűségének megértéséhez érdemes megemlíteni, hogy az Európai Bizottság 2015-ben kezdeményezett egy konzultációt, amely eredménye szerint a fogyasztók csaknem 90%-a tapasztalt már hátrányos megkülönböztetést más uniós tagállamban történő vásárlásuk során. 2017-ben hasonló eredményre jutott a Bizottság e-kereskedelemmel foglalkozó ágazati vizsgálata is, amely megállapította, hogy a fogyasztási cikkek értékesítő kereskedők 38%-a gyűjt információkat a területi alapú korlátozási intézkedések bevezetése érdekében a vevők tartózkodási helyéről. Az Európai Unió hosszas előkészítés után 2018 tavaszán elfogadta a Geo-blocking rendeletet, amely a vevők indokolatlan hátrányos megkülönböztetésének tilalmát kívánja szigorítani, a kereskedelmi értékesítéstől kezdve, az árazáson át, az értékesítési és fizetési feltételekig. A rendelet megtiltja a vevők indokolatlan és hátrányos megkülönböztetését az állampolgárságukra, lakóhelyükre, vagy letelepedési helyükre hivatkozva.⁵⁴

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 Irányelvének (4) preambulum-bekezdése.

⁵² VARGA Zita: *Dinamikus technológiai tendencia vs. spirális körforgás? – A média-jog tárgyi hatályának visszatérő kérdései*, Szakdolgozat 2018, 17.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/302 rendelete (2018. február 28.) a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK és az (EU) 2017/2394 rendelet, továbbá a 2009/22/EK irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

⁵⁴ <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/jog/articles/geo-blocking.html>

4.4. Platform to Business rendelet

A 2020-ban hatályba lépett *Platform to Business rendelet*⁵⁵ a jogalkotó az online közvetítő szolgáltatók és az általuk kínált szolgáltatásokat igénybe vevő vállalkozások közötti viszonyt kívánta rendezni.⁵⁶ Az uniós jogi aktus elsődleges célja biztosítani az interneten működő közvetítő platformok és keresőprogramok átlátható és tisztességes működését, valamint a felmerülő jogvitákban a hatékony jogorvoslat lehetőségének megteremtését. A jogszabály kötelezettségeket állapít meg az Európai Unió területén online közvetítőszolgáltatást vagy keresőprogramot nyújtó vállalkozásokra nézve. Ide tartoznak az ár-összehasonlító, gyűjtő honlapok – Booking, Momondo –, illetve az üzleti felhasználóknak szolgáltatást nyújtó közösségi oldalak.⁵⁷

Tartalmát tekintve a rendelet előírásokat tartalmaz a platformszolgáltatók által alkalmazott szerződéses feltételekre, a felhasználót megillető felmondási jogra, a működés átláthatóságára és a panaszkezelésre vonatkozóan. A rendelet értelmében az online közvetítő szolgáltatók kötelesek gondoskodni a szerződéses feltételeik egyértelmű és közérthető megfogalmazásáról, valamint ezeket könnyen hozzáférhetővé kell tenniük a szolgáltatás igénybe vevői számára. A szerződéses feltételekben rögzíteni kell azokat az okokat, amelyek alapján a szolgáltató a szolgáltatás nyújtásának felfüggesztésére, megszüntetésére vagy bármely egyéb módon történő korlátozására irányuló döntést hozhat.⁵⁸

A rendelet rögzíti az üzleti felhasználó általános felmondási jogosultságát is. Ez alapján amennyiben az online közvetítő szolgáltató bármilyen módosítást kíván eszközölni az ÁSZF tartalmában, az üzleti felhasználónak lehetősége van a módosítás hatálybalépését megelőzően felmondási jogával élni. A szolgáltatók kötelesek meghatározni azokat a fő paramétereket, amelyek a legnagyobb mértékben befolyásolják a keresési találatok rangsorolását, mint például a díjfizetés ellenében történő rangsormegváltás.⁵⁹

Az online közvetítő szolgáltatók könnyen hozzáférhető és díjmentes eljárást kötelesek kialakítani az üzleti felhasználók panaszainak kezelésére. A panasz vonatkozhat arra, hogy az online közvetítő szolgáltató valamely, a rendeletben rögzített kötelezettségének nem tett eleget, érinthet technológiai

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1150 rendelete (2019. június 20.) az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról

⁵⁷ <https://www.retivarszegipartners.hu/tag/p2b-rendelet/>

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ <https://www.smeunited.eu/news/position-paper-on-ranking-transparency-guidelines>

problémát, valamint az online közvetítő szolgáltatások nyújtásához közvetlenül kapcsolódó valamely intézkedést vagy magatartást. A szolgáltatók a panaszkokat jelentőségükkel és az összetettségükkel arányos módon, észszerű időn belül kötelesek kezelni. A szabályok megsértéséért járó szankciók megállapítását a rendelet a tagállamokra bízta, de elvárja, hogy ezek a szankciók hatékonyak, arányosak legyenek és visszatartó erővel bírjanak.⁶⁰

5. A DIGITÁLIS SZOLGÁLTATÁSOKRÓL SZÓLÓ JOGSZABÁLY TERVEZETE

A COVID-19-válság rámutatott arra, hogy milyen fontos szerepet játszanak a digitális technológiák a modern élet valamennyi területén. Az e-kereskedelmi irányelv elfogadása óta az információs társadalommal összefüggő új innovatív digitális szolgáltatások jelentek meg, amelyek átalakítják az alapvető kommunikációs formákat, valamint megváltoztatják a fogyasztási szokásokat. Ezek a szolgáltatások nagymértékben hozzájárultak az uniós és a globális társadalmi és gazdasági átalakuláshoz.⁶¹ A *digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály tervezet* (a továbbiakban DSA) az egységes piac működését hivatott javítani.

Az e-kereskedelmi irányelv célkitűzéseinek megerősítésével a fogyasztóvédelmet helyezi a középpontba, részletesen kitér az online piacterekre, és megalapozza a digitális gazdaságba vetett fogyasztói bizalmat a felhasználók alapvető jogainak tiszteletben tartása mellett. A javaslat arra törekszik, hogy biztosítsa a belső piacon az innovatív digitális szolgáltatásnyújtás lehető legjobb feltételeit, valamint megbízható és tartós irányítási struktúrát dolgozzon ki a közvetítő szolgáltatók hatékony felügyeletére.⁶² A javaslat fontos biztosítékokat vezet be, amelyek lehetővé teszik, hogy a polgárok szabadon formálhassanak véleményt a virtuális környezetben, illetve gyakorolhassák egyéb alapvető jogukat.

A rendeletjavaslat csökkenteni fogja annak kockázatát, hogy tévesen vagy indokolatlanul tiltsanak le beszédeket, ösztönzi a tájékozódás és a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint megerősíti a felhasználók jogorvoslati lehetőségeit. Ezen felül biztosítani fogja az uniós polgárok védelmét akkor is, amikor azok az Unióban székhellyel nem rendelkező, de a belső piacon aktív szolgáltatók szolgáltatásait használják.⁶³ A rendeletjavaslat aszimmetrikus kötelezettségeket határoz meg a legszélesebb eléréssel és jelentős árbevétellel rendelkező online óriásplatformoknak. Ebből következik, hogy bár a célzott

⁶⁰ P2B rendelet (8) preambulumbekzdés.

⁶¹ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról Brüsszel, 2020.12.15, 1.

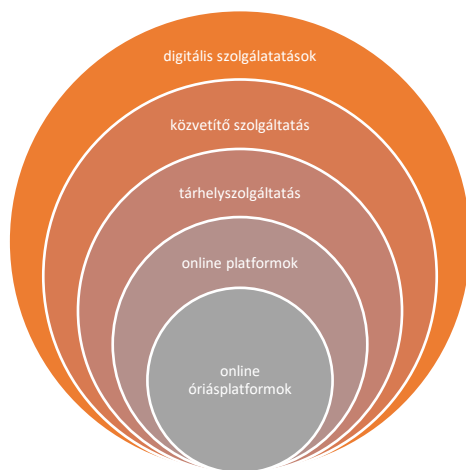
⁶² DSA 62. lj. 2.

⁶³ DSA 62. lj. 14.

intézkedések egyes nagyvállalatok esetében korlátozóbb jellegűek, arányosak a vállalatok megfelelési képességével.⁶⁴

5.1. A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata

A DSA javaslat célja a belső piac megfelelő működéséhez való hozzájárulás a közvetítő szolgáltatások tekintetében, illetve olyan biztonságos online környezetre vonatkozó egységes szabályok meghatározása, amelyben az Alapjogi Chartában megfogalmazott alapvető jogok hatékony védelmet élveznek.⁶⁵ Az I. fejezet meghatározza az általános rendelkezéseket, beleértve a rendelet tárgyát és hatályát,⁶⁶ valamint a rendeletben használt legfontosabb fogalmak magyarázatát.⁶⁷ Az egyszerű megértés segítése érdekében készítettem egy ábrát, amelyben feltüntettem az egyes kategóriák egymáshoz fűződő viszonyát. Dolgozatom szempontjából rendeletjavaslat főként az online platformok, valamint az online óriásplatformok tekintetében tartalmaz innovatív újításokat, ezért a későbbiekben részletesen ezekre térnék ki.



1. ábra Kategóriák⁶⁸

A tárhelyszolgáltatók tágabb kategóriáján belül megkülönböztetjük az online platformok alkategóriáját. A DSA-rendeletjavaslat definíciója alapján az online platformok - például a közösségi hálózatok és az online piacterek -

⁶⁴ DSA 62. lj.12.

⁶⁵ DSA 62. lj. 19.

⁶⁶ DSA 1. cikk

⁶⁷ DSA 2. cikk

⁶⁸ Saját szerkesztés

*olyan tárhelyszolgáltatók, amelyek a szolgáltatás igénybe vevői által rendelkezésre bocsátott információkat a szolgáltatás igénybe vevői kérésére nemcsak tárolják, hanem nyilvánosságra hozzák.*⁶⁹ Azonban a túlzottan széles körű kötelezettségek elkerülése érdekében a tárhelyszolgáltatók nem tekintendők online platformnak, ha az információk nyilvános terjesztése csupán egy másik szolgáltatás jelentéktelen kiegészítő eleme. Például egy online újságban ilyen lehet a hozzászólási lehetőség, mivel ez egyértelműen kiegészítő jelleggel bír a fő szolgáltatás, a kiadó szerkesztőségi felelőssége melletti hírközlés mellett.⁷⁰ Külön megjegyezném, hogy ez a platformdefiníció nem fedi le az online keresőmotor szolgáltatásokat vagy az üzenetküldő applikációkat sem.

Az online óriásplatformok kategóriájába az a platform esik, amely felhasználóinak száma havonta átlagosan meghaladja a 45 millió főben meghatározott operatív küszöbértéket, ami az uniós népesség 10 százalékának felel meg. Szükség esetén felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban elfogadott módosításokkal biztosítható az operatív küszöbérték korrigálása. Az Európai Bizottság felelőssége, hogy az online óriásplatformok jegyzéke naprakészen megjelenjen az Európai Unió Hivatalos Lapjában.⁷¹ A II. fejezet a közvetítő szolgáltatók felelősség alóli mentességére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Azt is előírja, hogy a felelősség alóli mentesség nem tagadható meg, ha a közvetítő szolgáltatók önkéntes, saját kezdeményezésű vizsgálatot folytatnak vagy megfelelnek a jogszabályoknak.⁷²

A III. fejezet öt különböző szakaszban meghatározza az átlátható és biztonságos online környezetre vonatkozó gondossági kötelezettségeket. A közvetítő szolgáltatókra vonatkozó kötelezettség például a tagállami hatóságokkal és a Bizottsággal való kapcsolattartás vagy a jogi képviselő kijelölésére vonatkozó kötelezettség.⁷³ A tárhelyszolgáltatóknak létre kell hozniuk olyan felületeket, amelyeken a harmadik felek bejelenthetik a jogellenesnek vélt tartalmakat.⁷⁴ Amennyiben a vizsgálat végén a tartalom eltávolítása mellett döntenek a szolgáltatók – az eddigi gyakorlattal szemben –, a szolgáltatás igénybe vevője számára meg kell indokolniuk a döntésüket.⁷⁵ Ebben a szituációban jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítaniuk, tekintettel arra, hogy az ilyen döntések negatív következményekkel járhatnak a szolgáltatás igénybe vevője számára.⁷⁶

⁶⁹ DSA 62. lj. 22.

⁷⁰ DSA 13. preambulumbekzdés.

⁷¹ DSA 25. cikk (4) bekezdés.

⁷² DSA 6. cikk

⁷³ DSA 10-13. cikkek

⁷⁴ DSA 14. cikk (1) bekezdés.

⁷⁵ DSA 15. cikk (1) bekezdés.

⁷⁶ DSA (42) preambulumbekzdés.

5.1.1. Online platformok

Az online platformoknak szintén belső panaszkezelési rendszert kell működtetniük az állítólagos jogellenes tartalommal, illetve a szerződési feltételekkel összeegyeztethetetlen információkkal kapcsolatos döntések vonatkozásában.⁷⁷ Ha a panasz kellő alapot szolgáltat arra, hogy az online platform úgy ítélje meg, hogy a panasz tárgyát képező információ nem jogellenes, akkor az online platformnak indokolatlan késedelem nélkül vissza kell vonnia a döntését.⁷⁸ A jogszabálytervezet ezenkívül előírja az online platformok számára, hogy értesíteniük kell az illetékes tagállami végrehajtó hatóságokat, ha olyan információk birtokába jutnak, amelyek alapján felmerül az emberek életét vagy biztonságát fenyegető súlyos bűncselekmények gyanúja.⁷⁹

A transzparencia további biztosítása érdekében a jogszabálytervezet kiemelt célja fokozni az online platformok átlátható működését. Ennek érdekében az online platformoknak jelentéseket kell közzé tenniük a jogellenes tartalom vagy a szerződési feltételekkel ellentétesnek minősülő információk eltávolításával, illetve az azokhoz való hozzáférés megszüntetésével kapcsolatos tevékenységeikről.⁸⁰ Az online hirdetések tekintetében az online platformok kötelesek feltüntetni, mely természetes vagy jogi személy nevében került sor a hirdetés megjelenítésére, illetve melyek a szolgáltatás hirdetéssel megcélzott igénybe vevőjének meghatározására szolgáló főbb paraméterekkel kapcsolatos érdemi információk.⁸¹

Az online platformoknak azonosítaniuk kell az EU-beli felhasználóiknak üzenetet küldő vagy termékeket, szolgáltatásokat kínáló kereskedőiket, és be kell szerezniük róluk a DSA-ban felsorolt információkat, például nevüket, kapcsolattartási adataikat, cégjegyzékszámukat, személyazonosító igazolványuk másolatát.⁸² Az online platformoknak úgy kell kialakítaniuk a felhasználói felületeiket, hogy lehetővé tegyék a kereskedők számára az uniós fogyasztóvédelmi és termékbiztonsági jogszabályok tiszteletben tartását.

5.1.2. Óriásplatformok

Az online óriásplatformok olyan társadalmi kockázatokkal járhatnak, amelyek hatása eltér a kisebb platformok kockázataitól.⁸³ Az online óriásplatformok használatának módja erősen befolyásolja az online biztonságot,

⁷⁷ DSA 17. cikk (1) bekezdés.

⁷⁸ DSA 17. cikk (3) bekezdés.

⁷⁹ DSA 21. cikk (1) bekezdés.

⁸⁰ DSA 23. cikk (1) bekezdés.

⁸¹ <https://cdt.org/insights/the-dsa-introduces-important-transparency-obligations-for-digital-services-but-key-questions-remain/>

⁸² DSA 22. cikk (1) bekezdés.

⁸³ DSA (54) preambulumbekkezdés.

a közvélemény és párbeszéd alakulását, valamint az online kereskedelmet. A szolgáltatásaik megtervezésének módja általában optimalizált, hogy kiaknázhassák a gyakran hirdetésorientált üzleti modelljeikben rejlő előnyöket. Hatékony szabályozás és végrehajtás hiányában az online óriásplatformok határozhatják meg a játékszabályokat anélkül, hogy eredményesen felmérnék és csökkentenék az általuk okozott társadalmi és gazdasági károkat.⁸⁴

E rendelettervezet innovatív módon előírja számukra, hogy értékelnük kell a szolgáltatásaik működéséből és használatából, illetve a szolgáltatások igénybe vevői általi esetleges visszaélésekből származó rendszerszintű kockázatokat, és megfelelő kockázatcsökkentési intézkedéseket kell hozniuk.⁸⁵ Az online óriásplatformoknak a szükséges eszközök használatával, kellő gondossággal eljárva csökkenteniük kell a kockázatértékelésben azonosított rendszerszintű kockázatokat. Ezen intézkedések keretében mérlegelniük kell például a tartalommoderálás, az algoritmikus ajánlórendszerek és egyéb online interfészek tervezésének vagy működésének fejlesztését, valamint egyéb módon történő módosítását.⁸⁶

Az első kategóriába tartoznak azok a kockázatok, amelyek a szolgáltatásaikkal, például a jogellenes tartalom terjesztésével kapcsolatosak. A második kategóriába tartoznak a szolgáltatás által az Alapjogi Charta által biztosított alapvető jogok. Ilyen kockázatok merülhetnek fel például az online óriásplatformok által használt algoritmikus rendszerek megtervezésével, hogy visszaélésre okot adó módszerekkel próbálják megakadályozni a véleménynyilvánítás szabadságát vagy a versenyt.⁸⁷ A kockázatok harmadik kategóriája a platformok szolgáltatásainak szándékos és gyakran koordinált manipulálása, ami előre látható hatással van az egészségre, a társadalmi párbeszédre, a választási folyamatokra, a közbiztonságra és a kiskorúak védelmére. Ilyen kockázatok jelentkezhetnek például hamis fiókok létrehozásakor, botok használatakor, ami a jogellenes tartalomnak minősülő vagy az online platform szerződési feltételeivel összeegyeztethetetlen információk gyors és széles körű terjedéséhez vezethet.⁸⁸

Az online óriásplatformok üzletvitelének alapvető részét képezi, hogyan priorizálják és jelenítik meg az információkat az online interfészükön annak érdekében, hogy elősegítsék és optimalizálják az információkhoz való hozzáférést a szolgáltatás igénybe vevői számára. Erre például az információk algoritmikus javasolásával, rangsorolásával kerül sor. Az ilyen ajánlórendszerek jelentős hatást gyakorolhatnak a szolgáltatás igénybe vevőjére. Ebből kifolyólag az online óriásplatformoknak könnyen érthetően ismertetniük kell a

⁸⁴ Például jogellenes tartalmak közzététele, a piac korlátozása.

⁸⁵ DSA 27.cikk

⁸⁶ DSA (60) preambulumbekkezdés.

⁸⁷ Joan BARATA: Unravelling the Digital Services Act package, *European Audiovisual Observatory*, Strasbourg 2021, 33.

⁸⁸ DSA (57) preambulumbekkezdés.

felhasználókkal az ajánlórendszerek fő paramétereit, hogy a szolgáltatás igénybe vevői megérthessék, hogyan történik számukra az információk priorizálása.⁸⁹

Az online óriásplatformok megfelelési vezető kinevezésére kötelesek, akiknek feladata, hogy nyomon kövesse a rendeletnek való megfelelést. A megfelelési vezetőnek együttműködési kötelezettsége van a székhely szerinti digitális szolgáltatási koordinátorral vagy a Bizottsággal. A megfelelési vezető szervezi és felügyeli az online óriásplatform tevékenységét a független ellenőrzések vonatkozásában, illetve tájékoztatja és tanácsokkal látja el az online óriásplatform vezetőségét és munkavállalóit a rendelet értelmében fennálló releváns kötelezettségeikkel kapcsolatban.⁹⁰ Emellett az online óriásplatformok – a saját költségükre és legalább évente egyszer – független ellenőrzésen esnek át, amely felméri, hogy eleget tesznek-e a rendeletben előírt kötelezettségeiknek.⁹¹

5.2. A végrehajtás kérdései

A IV. fejezet a rendelet végrehajtására és érvényesítésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A harmadik országban székhellyel rendelkező, az Unióban szolgáltatásokat kínáló közvetítő szolgáltatóknak kellő felhatalmazással rendelkező jogi képviselőt kell kijelölniük az Unióban és információkat kell szolgáltatniuk a jogi képviselőjükről, hogy lehetővé tegyék a hatékony felügyeletet és szükség esetén a rendelet érvényesítését az ilyen szolgáltatók vonatkozásában.⁹² A tagállamok kijelölnek a rendelet alkalmazásáért és érvényesítéséért felelős illetékes hatóságot.

A digitális szolgáltatási koordinátor lát el valamennyi feladatot a rendeletnek az adott tagállamban való alkalmazásával és érvényesítésével kapcsolatban. Minden esetben a digitális szolgáltatási koordinátor feladata, hogy biztosítsa a nemzeti szintű koordinációt ezekben az ügyekben.⁹³ A digitális szolgáltatási koordinátorok fogadhatják a közvetítő szolgáltatók elleni panaszokat a rendelet értelmében fennálló kötelezettségek megszegése esetén.⁹⁴ Éves jelentést kell közzétenniük a tevékenységükről⁹⁵ és együtt kell működniük a digitális szolgáltatásokkal foglalkozó, más tagállamokban kijelölt koordinátorokkal.⁹⁶

⁸⁹ DSA 29. cikk (1) bekezdés.

⁹⁰ DSA 32. cikk

⁹¹ DSA 28. cikk

⁹² Caroline CAUFFMAN, Catalina GOANTA: „A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection” *European Journal of Risk Regulation* 2021, 1-17.

⁹³ DSA 38. cikk (2) bekezdés.

⁹⁴ DSA 43. cikk

⁹⁵ DSA 44. cikk

⁹⁶ DSA 45. cikk

A DSA létrehozza a Digitális Szolgáltatások Európai Testületét (továbbiakban Testület), amely a digitális szolgáltatási koordinátorok független, a közvetítő szolgáltatók felügyeletével foglalkozó, valamint a digitális szolgáltatási koordinátoroknak és a Bizottságnak tanácsot adó csoportja.⁹⁷ A Bizottságnak és a Testületnek joga van javasolni a digitális szolgáltatási koordinátoroknak, hogy vizsgálják ki a jogsértő tevékenységeket. A Bizottság jogosult továbbá saját kezdeményezésre is eljárást indítani az online óriásplatformok esetében a DSA-ban meghatározott esetekben, amely eljárásokra a DSA külön eljárási jogokat és kötelezettségeket határoz meg.⁹⁸

A szolgáltató székhelye szerinti tagállam rendelkezik az e rendelet érvényesítésére vonatkozó hatáskörrel.⁹⁹ A tagállamoknak szankciókra vonatkozó szabályokat kell megállapítaniuk arra az esetre, ha a közvetítő szolgáltatók megszegik a kötelezettségeiket. A kirótt szankciók maximális összege nem haladhatja meg az érintett közvetítő szolgáltató éves jövedelmének vagy árbevételének 6%-át. A helytelen, hiányos vagy félrevezető tájékoztatás, a válaszdás elmulasztása vagy a helytelen, hiányos vagy félrevezető információk helyesbítésének elmulasztása, illetve a helyszíni vizsgálat elutasítása esetén kirótt szankció nem haladja meg az érintett szolgáltató éves jövedelmének vagy árbevételének 1%-át.¹⁰⁰

6. A DIGITÁLIS PIACOKRÓL SZÓLÓ JOGSZABÁLY TERVEZETE

Az uniós versenyjogi szabályok kapcsán nyert végrehajtási tapasztalatok, valamint a témában íródott szakértői tanulmányok következtetései rávilágítottak, hogy számos olyan digitális szolgáltatás van, amelyre jellemző, hogy erősen koncentrált többoldalú platformszolgáltatásokkal rendelkezik, kapuőr-ként működik az üzleti felhasználók számára, és az ebből a szerepből származó piaci erejével tisztességtelen magatartás formájában visszaél.¹⁰¹ A digitális piacokról szóló jogszabály (továbbiakban: DMA) javaslat célja uniós szinten kezelni a tisztességtelen gyakorlatok és a versenytorzulások leggya-

⁹⁷ <https://www.hausfeld.com/en-gb/what-we-think/competition-bulletin/the-digital-services-act-what-are-the-key-provisions-and-does-it-strike-the-right-balance/>

⁹⁸ <https://www.jogiforum.hu/blog-ip-it-vedjegy-domain-internet-jogi-blog-11/2021/04/19/a-digitalis-szolgáltatásokról-szóló-rendelet-dsa-új-jogszabályi-környezet-a-platformgazdaság-számára/>

⁹⁹ DSA 40. cikk

¹⁰⁰ DSA 42. cikk

¹⁰¹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) 2.

koribb előfordulásait, annak érdekében, hogy a felhasználók számára egyaránt lehetővé tegye a platformgazdaság által nyújtott előnyök kihasználását.¹⁰²

A szabályozás ellen tiltakozók azzal érvelnek, hogy a javaslatban felvázolt kapuőr fogalma túl tág, ezért inkább eseti alapon kellene elvégezni a minősítést, valamint, hogy a Bizottság már most is rendelkezik beavatkozásra alkalmas eszközökkel, ha egy kapuőr a magatartásával megszegi az EUMSZ 102. cikkét.¹⁰³ Ezzel szemben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 102. cikke nem elegendő a kapuőrökkel kapcsolatos valamennyi probléma kezelésére, mivel a kapuőr nem minden esetben rendelkezik erőfölénnyel. Előfordulhat, hogy a gyakorlatai sem feltétlenül tartoznak az EUMSZ 102. cikkének körébe, amennyiben az egyértelműen meghatározott érintett piacokon nincs a versenyre gyakorolt igazolható hatás.¹⁰⁴

A DMA-javaslat összhangban áll a P2B rendelettel, valamint a DSA-javaslatlal is. A P2B rendelet által bevezetett minden online platformra alkalmazandó átláthatósági és tisztességes magatartásra irányuló alapszabályok mellett, a DMA-javaslat egyértelműen meghatározott kötelezettségeket fogalmaz meg. DMA-ban kifejtett kötelezettségek érvényesítése terén üdvözítő az átláthatóság, amelyet az online közvetítő szolgáltatásoknak és az online keresőprogramoknak a P2B rendelet értelmében biztosítaniuk kell.

A DSA-javaslat egy olyan horizontális kezdeményezés, amely az online közvetítő szolgáltatók harmadik felek tartalmával összefüggő felelősségével, az online felhasználók biztonságával, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások jellegéből adódó kockázatokkal kapcsolatos kötelezettségekkel foglalkozik.¹⁰⁵ Ezzel szemben a DMA-javaslat a gazdasági egyenlőtlenségekkel, a kapuőrök tisztességtelen üzleti gyakorlataival és azok negatív következményeivel – például a platformpiacok korlátozott megtámadhatóságával – foglalkozik.¹⁰⁶

6.1. A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata

Az I. fejezet meghatározza az általános rendelkezéseket, beleértve a rendelet tárgyát, célját és hatályát. A harmonizált szabályok az egész Unióban biztosítják a megtámadható és méltányos piacokat a digitális ágazatban,

¹⁰² DMA 3.

¹⁰³ <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-3-2021/law-economics/taming-tech-giants-with-a-per-se-rules-approach-the-digital-markets-act-from-101229-en>

¹⁰⁴ DMA 9.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ Paul JOHNSON, Laura PHILIPPOU: „The EU Digital Markets Act: new rules for platforms” in: *TMT Looking Ahead 2021*, Baker McKenzie, 1.

amely piacokon a kapuőrök jelen vannak.¹⁰⁷ A rendeletjavaslat a kapuőrök által az Unióban letelepedett üzleti felhasználók részére vagy az Unióban letelepedett vagy ott tartózkodó végfelhasználók részére nyújtott vagy kínált alapvető platformszolgáltatásokra vonatkozik.¹⁰⁸ Fontos kiemelni, hogy a DMA-javaslat taxatív felsorolja azon alapvető platformszolgáltatásokat, amiket kapuőrnek lehet minősíteni. Ide tartoznak az online keresőmotorok, online közvetítő szolgáltatások, online közösségi hálózati szolgáltatások, videó-megosztó platformok, operációs rendszerek, személyközi kommunikációs szolgáltatások, felhőalapú számítástechnika és reklám.¹⁰⁹

A II. fejezet konkretizálja a platformszolgáltatókat kapuőrnek minősítő feltételeket. A DSA-rendelettel ellentétben a DMA nem alkot egzakt fogalmat, csupán a számszerűsíthető kritériumokat deklarálja. A kapuőrre minősítés kiindulási követelményei a következők: a platformszolgáltató jelentős hatást gyakorol a belső piacra, az általa működtetett platformszolgáltatás fontos kapuként szolgál az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez, valamint jelenleg vagy a közeljövőben állandósult és tartós pozíciót élvez a műveletei során.¹¹⁰

További követelmény, hogy az elmúlt három pénzügyi évben legalább 8 milliárd euró összegű éves forgalmat bonyolítson – vagy a valós piaci értéke az elmúlt pénzügyi évben legalább 80 milliárd euró volt¹¹¹ – és legalább három tagállamban nyújtson alapvető platformszolgáltatást. Amennyiben az alapvető platformszolgáltatás havonta több mint 45 millió, az Unió területén található vagy letelepedett aktív végfelhasználóval, illetve évente több mint 10 000 aktív, az Unió területén letelepedett üzleti felhasználóval rendelkezik, akkor vélelmezhető, hogy az ügyfelekhez vezető egy vagy több fontos kaput üzemeltet.¹¹²

A DMA-javaslat nyitva hagyja a lehetőséget a Bizottságnak, hogy piaci vizsgálat során eseti alapon történő értékelést követően is kapuőrnek nyilváníthatson bizonyos platformokat.¹¹³ A Bizottság kérésre vagy saját kezdeményezésére bármikor módosíthatja vagy hatályon kívül helyezheti a kapuőrnek minősítő határozatot, amennyiben bármely tényben jelentős változás történt, illetve, ha a határozat alapját a vállalkozások által szolgáltatott hiányos, pontatlan vagy félrevezető információk képezték. A Bizottság emiatt

¹⁰⁷ DMA 1.cikk

¹⁰⁸ DMA 2.cikk

¹⁰⁹ <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/linkingcompetition/2021/january/digital-platforms-the-gatekeepers-under-the-eus-new-digital-markets-act>

¹¹⁰ DMA 3. cikk (1) bekezdés.

¹¹¹ <https://www.ft.com/content/045346cf-c28a-4f6f-9dce-4f8426129bf9>

¹¹² <https://www.jogiforum.hu/blog-ip-it-vedjegy-domain-internet-jogi-blog-11/2021/04/14/a-digitalis-piacokrol-szolo-eu-rendelet-uj-versenyjogi-keretrendszer-a-nagy-platformok-szamara/>

¹¹³ DMA 3.cikk (6) bekezdés.

rendszeresen időközönként felülvizsgálja a minősített kapuőröket, valamint a kritériumok teljesítése esetén kibővíti a kapuőrök körét az új alapvető platformszolgáltatókkal.¹¹⁴

A III. fejezet tartalmazza a kapuőrök azon tisztességtelen gyakorlatait, amelyek korlátozzák a piac megtámadhatóságát. Az itt meghatározott kötelezettségek és tilalmak szemléltetésére Horváth Katalin által felvázolt logikailag jól követhető csoportosítást szeretném használni.¹¹⁵ Értesítéssel kapcsolatos kötelezettség, hogy amennyiben az alapvető platformszolgáltató teljesíti az összes kapuőrökre vonatkozó küszöbértéket, az elérést követő három hónapon belül bejelenti ezt a Bizottságnak.¹¹⁶ A kapuőr abban az esetben is értesíti a Bizottságot, ha olyan M&A tranzakciót tervez, amelyben egy másik alapvető platformszolgáltató vagy a digitális ágazatban bármely egyéb szolgáltatást nyújtó szolgáltató vesz részt.¹¹⁷

A rendelettervezet célja nagyobb szabadságot biztosítani a felhasználóknak. Ennek érdekében lehetővé kell tenni az üzleti felhasználók számára, hogy eltérő árakon és feltételek mellett kínálják ugyanazon termékeket vagy szolgáltatásokat a harmadik fél online közvetítő szolgáltatásain keresztül.¹¹⁸ Azt is lehetővé kell tenni az üzleti felhasználók számára, hogy a kapuőr platformszolgáltatásának használata nélkül reklámozhassanak ajánlatokat és köthessenek szerződéseket a vásárlóikkal.¹¹⁹ A végfelhasználók számára biztosítani kell, hogy akadály nélkül eltávolíthassák az alapvető platformszolgáltatáson előre telepített bármely szoftveralkalmazást.¹²⁰ Lehetővé kell tenni olyan harmadik fél általi szoftveralkalmazások vagy szoftveralkalmazás-áruházak telepítését és tényleges használatát, amelyek a kapuőr operációs rendszereit használják vagy azzal együttműködnek, és lehetővé kell tenni e szoftveralkalmazások vagy szoftveralkalmazás-áruházak számára, hogy azokhoz a kapuőr alapvető platformszolgáltatásától eltérő eszközökkel is hozzá lehessen férni.¹²¹ Az üzleti felhasználó vagy végfelhasználó számára biztosítani kell az adataik hordozhatóságát a GDPR szabályainak betartásával.¹²²

A DSA-javaslattal összhangban a DMA-javaslat is növelni kívánja a transzparenciát. Az online hirdetések terén a kapuőrnek a hirdető és kiadó

¹¹⁴ DMA 4. cikk

¹¹⁵ HORVÁTH 112.lj.

¹¹⁶ DMA 3. cikk (3) bekezdés.

¹¹⁷ David J. TEECE, Henry J. KAHWATY: *Is the Proposed Digital Markets Act the Cure for Europe's Platform Ills? Evidence from the European Commission's Impact Assessment*, BRG Institute, 21.o

¹¹⁸ DMA 5. cikk b) pont.

¹¹⁹ DMA 5. cikk c) pont.

¹²⁰ DMA 6. cikk b) pont.

¹²¹ DMA 6. cikk c) pont.

¹²² DMA 6. cikk h) pont.

rendelkezésére kell bocsátania az általuk fizetett árral és a részükre a kapuőr hirdetési szolgáltatásaiért fizetett díjazással kapcsolatos információkat, valamint hozzáférést kell biztosítania a hirdetések független értékelésének elvégzéséhez szükséges információkhoz és eszközökhöz.¹²³ A kapuőrnek a harmadik fél online keresőmotor-szolgáltatók részére méltányos, észszerű és megkülönböztetéstől mentes módon hozzáférést kell biztosítania a végfelhasználók kereséseihez kapcsolatos rangsorolási, keresési, kattintási és megtekintési adatokhoz.¹²⁴ A kapuőrnek a Bizottság felé be kell nyújtania a fogyasztókról készült profilalkotásra szolgáló bármely olyan technika független ellenőrzés alá vetett leírását, amelyet a kapuőr az alapvető platformszolgáltatásain alkalmaz.¹²⁵

További fontos kötelezettség, hogy az üzleti felhasználók számára hozzáférést kell biztosítani az általuk a kapuőr platformokon generált adataikhoz.¹²⁶ Az üzleti felhasználók szoftveralkalmazás-áruházhoz való hozzáférése során számukra méltányos és megkülönböztetésmentes általános feltételeket kell biztosítani.¹²⁷ Végül, de nem utolsósorban lehetővé kell tenni az üzleti felhasználók és a kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók számára az ugyanazon operációs rendszerhez, hardverhez vagy szoftverfunkcióhoz való hozzáférést és az azzal való interoperabilitást.¹²⁸

A rendelettervezet megtiltja, hogy az alapvető platformszolgáltatásokból származó személyes adatokat a kapuőr által kínált bármely egyéb szolgáltatásból vagy harmadik fél szolgáltatásából származó személyes adatokkal – a felhasználó hozzájárulása nélkül – összekapcsolják.¹²⁹ A kapuőrök nem akadályozhatják a felhasználókat abban, hogy a kapuőrök bármely gyakorlatával kapcsolatban releváns hatósághoz fordulhassanak.¹³⁰ A felhasználók számára tilos előírni, hogy bármely egyéb platformszolgáltatásra iratkozzanak fel vagy regisztráljanak annak érdekében, hogy az alapvető platformszolgáltatások valamelyikéhez hozzáférhessenek.¹³¹

A kapuőr az üzleti felhasználókkal való verseny során nem használhatja fel azokat a nem nyilvános adatokat, amelyek az alapvető platform szolgáltatása üzleti felhasználóinak tevékenységein keresztül keletkeznek.¹³² A rende-

¹²³ DMA 5. cikk g) pont.

¹²⁴ DMA 6. cikk j) pont.

¹²⁵ DMA (61) preambulumban bekezdés.

¹²⁶ DMA 6. cikk i) pont.

¹²⁷ DMA 6. cikk k) pont.

¹²⁸ DMA 6. cikk f) pont.

¹²⁹ DMA 6. cikk i) pont.

¹³⁰ DMA 5. cikk d) pont.

¹³¹ DMA 5. cikk f) pont.

¹³² DMA 6. cikk a) pont.

letjavaslat tiltja az önelőnyben részesítést a platformon alkalmazott rangsorolásban.¹³³ A végfelhasználókat nem lehet korlátozni a különböző szoftveralkalmazások és szolgáltatások közötti váltásra irányuló képességükben.¹³⁴

Tóth András rávilágít arra, hogy a DMA-javaslat az elmúlt néhány év EU-versenyjogi gyakorlatát formálja ex-ante szabályozási elvárássá. Meg kell jegyezni azonban, hogy a DMA-javaslat szabályozási kötelezései mögött sok esetben még csak folyamatban lévő versenyügyek megfontolásai húzódnak meg.¹³⁵ A jogszabály javaslat ezért felhatalmazta a Bizottságot, hogy abban az esetben, ha olyan újabb gyakorlat merül fel, ami ugyanúgy korlátozza az alapvető platformszolgáltatások megtámadhatóságát vagy ugyanolyan tisztességtelenek, mint az 5. és 6. cikkben megállapított kötelezettségek hatálya alá tartozó gyakorlatok, akkor új kötelezettségeket hozhat létre ezen gyakorlatok orvoslására.¹³⁶

¹³³ DMA 6. cikk d) pont.

¹³⁴ DMA 6. cikk d) pont.

¹³⁵ TÓTH 17.lj. 39. oldal

¹³⁶ DMA 10. cikk (1) bekezdés.

	Védett jogi tárgy	Versenýügyi eljárás	DMA megfelelő cikke
Relatív erőfölény	felhasználók/üzletfelek kizsákmányolástól való védelme	Facebook Libra adatfelhasználás	5. cikk a) pont
		Amazon, Google, Facebook piactere üzleti felhasználói adatainak saját célra felhasználása	6. cikk a) pont
		tagállami MFN-ügýek és szabályozások, valamint a VBER folyamatban lévő felülvizsgálata ¹⁴¹	5. cikk b) pont
Piac támádhatósága	egyenlő kereskedelmi feltételek biztosítása, piaci hatalom átvítésének megakadályozása, hozzáférés ügyfelekhez/üzletfelekhez	Apple Play kötelező előírása	DMA 5. cikk c) pont
		Google és Microsoft árukapcsolós ügyek	6. cikk b) pont
		Microsoft kötelezése, hogy kínálja fel a versenytárs böngészőket is telepítéskor	6. cikk c) pont
		Google és Amazon elleni ügyek önpreferálás miatt	6. cikk d) pont
		Google, Apple, Amazon elleni eljárások harmadik felek hangasszisztenseinek elérhetősége ügyében	6. cikk f) pont
		Apple alkalmazás-áruház használati feltételei	6. cikk k) pont

2. ábra Versenýjogi eljárások a DMA-tervezetben¹³⁷

A IV. fejezet elsősorban a piaci vizsgálat megindítására vonatkozó eljárási követelményeket határozza meg, valamint részletezi a kapuóri minősítés megállapítására és a rendszeres meg nem felelés kivizsgálására vonatkozó eljárási szabályokat.¹³⁸ A Bizottság piaci vizsgálatot végezhet annak felderítésére, hogy a digitális ágazatban egy vagy több szolgáltatást fel kell-e venni az alapvető platformszolgáltatások jegyzékébe. Ezen túlmenően fel kell derítenie azokat a gyakorlatokat, amelyek korlátozhatják az alapvető platformszolgáltatások megtámadhatóságát, vagy amelyek tisztességtelenek lehetnek.¹³⁹ A rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy három vagy több tagállam kérésére a Bizottság minősítési vizsgálatot indítson, amennyiben észszerű indokkal

¹³⁷ TÓTH 17.lj. 52.¹³⁸ DMA 15-16. cikkek¹³⁹ DMA 17. cikk

feltételezhető, hogy egy alapvető platformszolgáltatót kapuőrnek kell minősíteni.¹⁴⁰

Az V. fejezet szabályokat állapít meg azokra a különféle eszközökre vonatkozóan, amelyeket a rendelet szerinti piaci vizsgálatok vagy eljárások összefüggésében lehet használni. Ide tartozik a Bizottság azon képessége, hogy információt kérhet, interjúkat készíthet, valamint helyszíni ellenőrzéseket végezhet.¹⁴¹ A Bizottság ideiglenes intézkedéseket fogadhat el, valamint nyomon kell követnie a kapuőrök rendeletnek való megfelelését. Amennyiben megállapítást nyert, hogy a kapuőr szándékosan vagy gondatlanságból nem felel meg valamelyik kötelezettségnek, a Bizottság pénzbírságot szabhat ki a kapuőrré.

A pénzbírság mértéke súlyos kötelezettségzegés esetén nem haladhatja meg az előző pénzügyi évben elért teljes forgalmának 20%-át, – amely megduplázza a korábban előírányzott 10%-os felső határt –, valamint az előző pénzügyi évben elért teljes forgalom 1%-áig terjedő bírságot szabhat ki a vizsgálat keretében nyújtott helytelen, hiányos vagy félrevezető információkért. Van egy minimális szankciós felső határ is, amely megakadályozza, hogy a Bizottság a vállalat forgalmának 4%-ánál kisebb összegű bírságot szabjon ki.¹⁴²

A DMA szerinti kötelezettségek rendszerszintű megsértése esetén, a kapuőrök piaci vizsgálata alapján a Bizottság kiegészítő korrekciós intézkedéseket is alkalmazhat. Az intézkedéseknek arányosnak kell lenniük a kötelezettségzegéssel. Szükség esetén a Bizottság nem pénzügyi szankciót is kényszeríthet, aminek célja a strukturális versenyp problémák orvoslása. A legdrasztikusabb esetben elidegenítheti a vállalkozás egy részét.¹⁴³ Meg kell jegyezni, hogy az Európai Unió Bírósága korlátlan joghatósággal rendelkezik a Bizottság pénzbírságot vagy kényszerítő bírságot kiszabó határozatainak felülvizsgálata terén, a kiszabott pénzbírságot vagy kényszerítő bírságot törölheti, csökkentheti vagy növelheti.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Lukas HARTA, Matthias KULLAS, Alessandro GASPAROTTI: „Digital Markets Act – Part II Enforcement and Governance” *PolicyBrief No. 15/2021*, Centrum für Europäische Politik, 2.

¹⁴¹ WAGNER Ben, JANSSEN Heleen: ”A first impression of regulatory powers in the Digital Services Act” *VerfBlog*, 2021/1/04

¹⁴² <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a00251f7-14af-4da8-841d-ce2a7279a801>

¹⁴³ <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/europes-new-legislative-proposals-mark-a-big-first-move-on-tech-market-power/>

¹⁴⁴ DMA 34. cikk

7. KÖVETKEZTETÉSEK

Dolgozatomban szerettem volna megvizsgálni, hogy az Európai Unió jogrendszerében milyen válaszokkal szolgálhat a digitális platformok kihívásaira. Felvázoltam az uniós szakpolitika fejlődési ívét, részletesen kitértem a jelenlegi két legfontosabb jogszabály javaslat bemutatására. Az látható, hogy a szakma az elmúlt időszakban komoly erőfeszítéseket tett, hogy a digitális gazdaság sajátosságait feltárja és a mozgatórugókat jobban megértse. Ez a tanulási folyamat kezd beérni a versenyjogi eljárások, de lassan a szabályozás szintjén is.

A bámulatot ütemben zajló digitalizációval ugyanis társadalmi szinten új valóság kezd kibontakozni a szemünk előtt. Az egyes jogágak már nem képesek saját meghatározott és egymástól jól elhatárolható logikai rendszerükben a felmerült kihívásokat érdemben kezelni, csupán részleges válaszokat képesek adni.¹⁴⁵ Pünkösty András helyesen mutat rá, hogy a digitális platformok szabályozásakor a jelenlegi fogalmi készletek adaptációjára és holisztikus jogalkalmazásra van szükség.¹⁴⁶ Megjelentek versenyjogi, adatvédelmi, fogyasztóvédelmi és médiajogi, valamint pénzügy jogi elemek.

Véleményem szerint aggasztó, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben, valamint a készülő javaslatokban nincsen technológiasemleges egységes onlineplatform-meghatározás. A jogszabályok együttes alkalmazásával a napjainkban létező legtöbb online platform szabályozásra kerülhet, de a digitalizáció tipikusan olyan terület, aminek a fejlődéséhez képest a jogalkotás nagyon lassan halad. A DMA-javaslattal kapcsolatban egyik kritika is arra irányul, hogy a kapuőrök bonyolult küszöbértékeken alapuló osztályozását meg kellene szüntetni vagy átdolgozni, mert elkerülhetetlenül hosszú jogi vitákhoz fog vezetni.¹⁴⁷

Gondoljunk bele, ha egy tagállami bíróság előzetes döntéshozatali eljárás során kérdéssel fordul az Európai Unió Bíróságához, gyakran hónapok múltán kap választ és könnyen lehet, hogy addigra a tárgyalta probléma elveszti a relevanciáját. Másik problémának azt látom, hogy DMA- és DSA-rendelet-tervezetek várhatóan egy két éven belül kerülnek elfogadásra. Ez idő alatt új-

¹⁴⁵ <http://versenyjog.com/index.php/hu/blog?view=article&id=57&catid=8>

¹⁴⁶ PÜNKÖSTY András: „Egy új digitális etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmusos döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban” in: TÖRÖK Bernát, ZÓDI Zsolt: *A mesterséges intelligencia szabályozás kihívásai*, Ludovika Egyetemi Kiadó 2021, 43.

¹⁴⁷ Aurelien PORTUESE: *The Digital Markets Act: European Precautionary Antitrust*, ITIF, 2021 május, 89.

fajta online platformok születhetnek, például a Mark Zuckerberg által bejelentett metaverzum koncepció is drámai fejlődésen mehet keresztül.¹⁴⁸ Léteznek olyan európai uniós jogintézmények, amiket meg lehetne feleltetni a metaverzum által felmerült problémák orvoslására, ugyanakkor könnyen elképzelhető, hogy megismétlődik az internet megjelenésével kialakult helyzet és a jogalkotás évekig a sötétben fog tapogatózni.

¹⁴⁸ <https://www.theverge.com/22588022/mark-zuckerberg-facebook-ceo-meta-verse-interview>

IRODALOMJEGYZÉK

1. WAGNER Ben, JANSSEN Heleen: *A first impression of regulatory powers in the Digital Services Act*, *VerfBlog*, 2021/1/04
2. Alexandre de STREEL, Martin HUSOVEC: The e-commerce Directive as the cornerstone of the Internal Market, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, 2020 május
3. Aurelien PORTUESE: The Digital Markets Act: European Precautionary Antitrust, ITIF, 2021 május
4. Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európa digitális jövőjének megtervezése 2020. 2.19.
5. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 Irányelvének (4) preambulumbekzdése
6. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/302 rendelete (2018. február 28.) a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK és az (EU) 2017/2394 rendelet, továbbá a 2009/22/EK irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg.)
7. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1150 rendelete (2019. június 20.) az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról
8. Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)
9. Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve
10. Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály)
11. Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály)
12. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról

13. Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPl-G) 1§ (2)
14. Caroline CAUFFMAN, Catalina GOANTA: A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection, *European Journal of Risk Regulation* 2021, 1-17.
15. David J. TEECE, Henry J. KAHWATY: Is the Proposed Digital Markets Act the Cure for Europe’s Platform Ills? Evidence from the European Commission’s Impact Assessment, BRG Institute
16. Dr. BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Az online közvetítő szolgáltatók, mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei, Doktori értekezés, 2018.2.12.
17. GELLÉN Klára: Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv reklámjogi szabályainak változásairól az egységes digitális piaci stratégia törekvéseinek tükrében, In *Medias Res* 2018/1,
18. <http://competitionlawblog.kluwercompetition-law.com/2021/06/16/germany-france-and-the-netherlands-call-for-a-tougher-digital-markets-act-ep-rapporteur-agrees/>
19. <http://competitionlawblog.kluwercompetition-law.com/2021/09/20/austria-introduces-significant-changes-to-its-competition-law/>
20. <http://versenyjog.com/index.php/hu/blog?view=article&id=57&catid=8>
21. <https://cdt.org/insights/the-dsa-introduces-important-transparency-obligations-for-digital-services-but-key-questions-remain/>
22. <https://competition-forum.com/the-french-report-on-digital-platforms-the-birth-of-an-ex-ante-regulation/>
23. <https://datareportal.com/reports/6-in-10-people-around-the-world-now-use-the-internet>
24. <https://datareportal.com/reports/digital-2021-germany>
25. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_hu
26. https://nmhh.hu/cikk/199148/AVMS_iranyelvmodositas_2018__modernizalt_iranyelv_regi_perspektivabol-https://policyreview.info/articles/news/towards-ban-discriminatory-rankings-digital-gatekeepers-reflections-proposal-digital
27. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/europes-new-legislative-proposals-mark-a-big-first-move-on-tech-market-power/>
28. https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/2020-02/2020.02.28_contribution_adlc_enjeux_num.pdf

29. https://www.bmj.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilung/2021/19_01_2021_GWB-Novelle.html
30. https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2021/09/major-changes-to-austrian-competition-law?cc_lang=en
31. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0204_HU.html
32. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0272_HU.html
33. <https://www.ft.com/content/045346cf-c28a-4f6f-9dce-4f8426129bf9>
34. <https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/>
35. <https://www.hausfeld.com/en-gb/what-we-think/competition-bulletin/the-digital-services-act-what-are-the-key-provisions-and-does-it-strike-the-right-balance/>
36. <https://www.jogiforum.hu/blog-ip-it-vedjegy-domain-internet-jogi-blog-11/2021/04/19/a-digitalis-szolgaltatasokrol-szolo-rendelet-dsa-uj-jogszabalyi-kornyezet-a-platformgazdasag-szamara/>
37. <https://www.jogiforum.hu/blog-ip-it-vedjegy-domain-internet-jogi-blog-11/2021/04/14/a-digitalis-piacokrol-szolo-eu-rendelet-uj-versenyjogi-keretrendszer-a-nagy-platformok-szamara/>
38. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a00251f7-14af-4da8-841d-ce2a7279a801>
39. <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/linkingcompetition-2021/january/digital-platforms-the-gatekeepers-under-the-eus-new-digital-markets-act>
40. <https://www.ludovika.hu/blogok/cyberblog/2020/12/18/a-digitalis-ter-atfogo-megujitasara-hirdetett-programot-az-eu/>
41. <https://www.osborneclarke.com/insights/french-competition-authority-proposes-competition-reforms-digital-platforms>
42. <https://www.retivarszegipartners.hu/tag/p2b-rendelet/>
43. <https://www.smeunited.eu/news/position-paper-on-ranking-transparency-guidelines>
44. <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>
45. <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/jog/articles/geo-blocking.html>
46. Ioannis LIANOS, Andrew MCLEAN: Competition Law, Big Tech and Financialisation: The Dark Side of the Moon, Centre for Law” *Economics and Society Research Paper Series: 5/2021*.
47. Joan BARATA: *Unravelling the Digital Services Act package*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2021

48. Kartell- und Wettbewerbsrechts-Änderungsgesetz 2021 – KaWeRÄG 2021
49. KILÉNYI Márk, PETHŐ Marcell: *Államiság és Technológia: Hatalom a Digitális Korban*, 2018
50. KONDRÁT Flóra: A nagy platform nagy felelősséggel jár? A Google mint digitális platform versenytorzító gyakorlata, TDK dolgozat, 2020.11.6
51. LOI n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (1)
52. Lukás HARTA, Matthias KULLAS, Alessandro GASPAROTTI: Digital Markets Act – Part II Enforcement and Governance, PolicyBrief No. 15/2021, Centrum für Europäische Politik
53. Paul JOHNSON, Laura PHILIPPOU: The EU Digital Markets Act: new rules for platforms, In: TMT Looking Ahead 2021, Baker McKenzie
54. PÜNKÖSTY András: Egy új digitális etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmusos döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban In: TÖRÖK Bernát, ZÓDI Zsolt: A mesterséges intelligencia szabályozás kihívásai, Ludovika Egyetemi Kiadó 2021
55. PÜNKÖSTY András: Versenyjogi megfontolások a technológiai óriások szabályozásával kapcsolatban Az egyesült államokbeli és európai megoldási kísérletek összehasonlító elemzése, In Medias Res 2021/2
56. SIMSA Tünde: A közösségi média és az online platformok szabályozása az Európai Unióban, Országgyűlés Hivatala 2021
57. TÓTH András: A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozzanatjai és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra, Versenytükör, 2021.I. szám
58. VARGA Zita: Dinamikus technológiai tendencia vs. spirális körforrás? – A médiajog tárgyi hatályának visszatérő kérdései, Szakdolgozat 2018
59. Vélemény az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság részéről a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság részére a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

MIHÁLY LAURA DOMINIKA

Az Európai Unió válasza az új globális kihívásokra, avagy *de lege ferenda* javaslat a vis maior definíciós problémájára a Covid-19 tükrében

Omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim ut non subverti possit?

1. Bevezetés
 2. Problémakör meghatározása, bevezetett intézkedések
 3. A szerződésszegés
 3. 1. A szerződésszegés lényegi rendelkezései
 3. 2. A szerződésszegés egyes esetei
 - 3.3. A szerződésszegés jogkövetkezményei, felelősségi kérdések
 4. Mentésülés a szerződésszegés jogkövetkezményei alól
 4. 1. Ellenőrzési körön kívüliség
 4. 2. Előre nem láthatóság
 4. 3. Elvárhatóság hiánya
 4. 4. Többletfeltételek
 5. Force majeure, avagy a vis maior fogalmának definiálása
 5. 1. Az Európai Unió fogalom meghatározása
 5. 2. Tagállami kitekintés az elméleti megoldások tükrében
 - 5.3. Egy lehetséges megoldás, avagy a vis maior klauzulák
 6. Komparatív tagállami kitekintés a veszélyhelyzeti intézkedések és az alkalmazott gyakorlatok mentén
 6. 1. Állami támogatások, moratórium és a teljesítési határidők meghosszabbítása
 6. 2. Lehetetlenülés jogintézménye
 6. 3. A szerződésszegés leggyakoribb formája, avagy a kötelezett késedelme
 6. 4. A jogosult átvételi késedelme
 6. 5. Szerződés módosítása vagy megszüntetése a megváltozott körülmények tekintetével
 6. 6. Összegzés
 7. Hazai szabályozás áttekintése
 7. 1. Bírói gyakorlat
 7. 2. Személyenyek egy multinacionális vállalat gyakorlatából
 7. 3. A vis maior igazolások bemutatása
 8. De lege ferenda javaslat
 8. 1. Megoldási javaslatok a jogászai hivatás oldaláról
 8. 2. A szerződő felek felelősségének ösztönzése
- Diszkusszió, avagy *omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim ut non subverti possit?*

1. BEVEZETÉS

2019 decemberében a kínai Vuhanban vírusos tüdőgyulladás ütötte fel a fejét, amely hamarosan a világ valamennyi országában elterjedt. A vírusos megbetegedés Covid-19 néven vált ismertté.¹ A betegség terjedésével párhuzamosan a sajtó részéről megkezdődött az ezzel kapcsolatos egészségügyi hatások, társadalmi és szociális következmények kommunikálása, ugyanakkor kevesebb szó esik a vírus jogi jelentőségéről. Dolgozatom célja e joghézag kitöltése.

A 2019-ben kitört pandémia kétségekívül valamennyi jogterületre hatást gyakorol, jogalkalmazási nehézségeket okoz, változásokat indukál. Ezek a következmények, a vis maior és az előreláthatóság, elvárhatóság problémájának értelmezése kiemelkedő szerepet fog játszani a pandémia okozta szerződésszegéseknél.

Mint azt kutatásom címe is mutatja, elsődlegesen a polgári jog, azon belül is a kötelmi jog területére fókuszálok. Vizsgálatom kerettüzeitében az a kérdés áll, hogy vajon minősülhet-e vis maiornak a Covid-19, lehet-e rá eredményesen hivatkozni szerződésszegés esetén?

Néhány fontos kérdés, amelyre választ szeretnék adni dolgozatommal: hogyan definiálható a vis maior fogalma és tartalma? Minősíthető-e ennek tükrében vis maiornak a Covid-19 pandémia? Hogyan alakulnak az uniós trendek a hazai gyakorlat tükrében? Milyen gyakorlati megoldásokat volna érdemes kimunkálni a jogviták és jogbizonytalan helyzetek elkerülése érdekében?

Célm a definíciós problémák áttekintését követően egy lehetséges megoldási javaslat felvázolása. Emellett, szeretném egy nagyvállalat joggyakorlatából szemezgetve alátámasztani az eddig alkalmazott elméleti konstrukciókat, megalapozva a *law in action* szerepét.

Sajnálatos módon a pandémia életünk valamennyi területét átfogja. A jogászoknak, mint a „társadalom mérnökeinek” kiemelt felelősségük van a jogbiztonság megteremtésében, egy olyan szabályozási koncepció kimunkálásában, amely lépést tud tartani a változó viszonyokkal.² Felelős társadalomként a védekezéshez az is hozzátartozik, hogy átlátható és biztonságos környezetet teremtsünk a jogviszonyok szereplőinek.

¹ KÖNIG Dorottya: Teljesítési határidők és a vis maior: A veszélyhelyzet és a rendeleti jogalkotás hatása a polgári jogi kötelekre, in *Ügyvédek Lapja*, 2021/2, 24-29.

² POUND, R.: *Social Control Through Law* (New Haven: Yale University Press 1942, 223/1,) 64.

2. PROBLÉMAKÖR MEGHATÁROZÁSA, BEVEZETETT INTÉZKEDÉSEK

Az Egészségügyi Világszervezet (továbbiakban: WHO) 2020. január 30-án nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetnek nyilvánította a Covid-19-járványt. Ez a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályban meghatározott közegészségügyi-járványügyi intézkedési kötelezettségeket rótt a részes államokra.³

A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályt kihirdető törvény definiálja többek között a járványügyi zárlat (karantén), valamint az egészségügyi intézkedés fogalmát.⁴ Fontos említést tenni emellett az egészségügyről szóló törvény (továbbiakban: Eütv.) azon rendelkezéseiről, amelyek a betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló NM rendeletre utalnak.⁵ E rendeletnek elsősorban a fogalommeghatározások és az intézkedések rendjének meghatározása miatt van jelentősége.⁶

Minek tekinthető tehát a Covid-19 a jogszabályok értelmében? A WHO hivatalosan is világjárvánnyá, azaz pandémiává nyilvánította a koronavírus 2020. március 11-én.⁷

*„A pandémia valamely fertőző betegség okozta olyan járvány, amely nagyon nagy terület populációját fertőzi meg, például egy vagy több kontinensét. Bekövetkezéséhez a fertőző forrás, a terjedési mód és a fogékony szervezet egyidejű megléte szükséges.”*⁸ Tehát a koronavírus vonatkozásában már pandémiás helyzetről beszélhetünk.

A hivatkozott NM rendelet 3/A. § 9. pontja definiálja a járvány fogalmát, amely jellemzőknek a Covid-19 megfeleltethető.⁹

2020. március 11-én Magyarország Kormánya rendeletben az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.¹⁰ Erre az Alaptörvény¹¹ 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatásköre biztosított felhatalmazást. E különleges jogrendre vonatkozó részletszabályokat a 2011. évi CXXXVIII. sarkalatos törvény tartalmazza, amely külön kiemeli a tömeges megbetegedést

³ 2009. évi XCI. törvény

⁴ 2009. évi XCI. törvény 1. cikk (1)

⁵ 1997. évi CLIV. törvény 44-52. és 56-74. §§

⁶ 18/1998. (VI.3.) NM r. (NM rendelet)

⁷ Coronavirus: COVID-19 Is Now Officially A Pandemic, WHO Says, npr.org.

⁸ Méliusz Juhász Péter Könyvtár: Koronavírus Pandémiás Útmutató, meliusz.hu.

⁹ *„Járványról akkor beszélhetünk, ha egy adott fertőző betegségnek a vártnál szignifikánsan gyakoribb vagy egy meghatározott küszöbszintet meghaladó előfordulása egy adott területen, illetve közösségben, egy meghatározott időtartam alatt, vagy legalább két egymással összefüggő eset, amely összefüggés járványügyi bizonyítékkal alátámasztható.”*

¹⁰ 40/2020. (III. 11.) Korm. r. 1. §

¹¹ Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)

okozó járványveszélyt, mint veszélyhelyzetet megalapozó körülményt.¹²

Bár az első veszélyhelyzetet kihirdető rendelet 2020. június 18. napján hatályát veszítette¹³, ugyanakkor lehetővé tette a Kormány számára a rendeleti kormányzást, mely jelentős változásokat hozott a társadalom életében. Külön kiemelendő a kijárási korlátozás bevezetéséről szóló kormányrendelet kihirdetése, amely rögzítette, hogy „a lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására az e rendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhet sor.”¹⁴ Bár e rendelet – a többivel egyetemben – hatályon kívül lett helyezve a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény elfogadásával az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján, ugyanakkor a kontraktuális felelősség alóli mentesülés kérdését jelentősen befolyásolja.

A fokozatosan romló járványügyi helyzetre reagálva, a Kormány 2020. november 3-án ismét veszélyhelyzetet vezetett be.¹⁵ A második veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló kormányrendelet¹⁶ kihirdetéséig megközelítőleg újabb 90 veszélyhelyzeti kormányrendelet született.

2021. február 22-én hatályba lépett a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény. Ennek értelmében, február 8-án bevezetésre került a harmadik veszélyhelyzet Magyarországon. A Kormány rendeletben¹⁷ 78 veszélyhelyzeti felhatalmazáson alapuló kormányrendelet hatályát hosszabbította meg a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig.¹⁸ A hatályvesztés időpontja eredetileg május 23-ra esett volna, azonban a Kormány által benyújtott törvény módosító javaslat alapján szeptemberig, majd 2022. január 1-ig hosszabbított meg az Országgyűlés.¹⁹ A javaslat indoklása szerint azért volt erre szükség, mert „az új vírusvariánsok Európa-szerte terjednek és Magyarországon is jelen vannak, ezért elengedhetetlen a fokozott védekezés”.²⁰ Emellett, a világjárvány elleni védekezés gazdasági és társadalmi hatásai egyértelműen túlmutatnak a veszélyhelyzet időtartamán.²¹

Dolgozatom témája szempontjából elsődlegesen a Covid-19 kötelmi jogviszonyokra gyakorolt hatása tárgyalandó, ugyanakkor az átláthatóság szempontjából ezen összefoglalót lényegesnek tartottam. Látható, hogy rendkívül

¹² 2011. évi CXXVIII. törvény 44. § (c) (ca)

¹³ 282/2020. (VI.17.) Korm. r.

¹⁴ 71/2020. (III.27.) Korm. r. 3. §

¹⁵ 478/2020. (XI.3.) Korm. r.

¹⁶ 26/2021. (I. 29.) Korm. r.

¹⁷ 80/2021. (II. 22.) Korm. r.

¹⁸ 2021. évi I. törvény 2. § (1)

¹⁹ 2021. évi CII. törvény

²⁰ Magyar Narancs: Ószig meghosszabbítják a veszélyhelyzet idejére vonatkozó rendeleteket, magyarnarancs.hu.

²¹ T/15997. sz. törvényjavaslat

kiszámíthatatlan helyzettel állunk szemben, amely könnyen teremt jogbizonytalanságot. A következő fejezetekben bemutatott szabályozási konstrukciók is ezt a korábban ismeretlen, bizonytalan állapotot tükrözik, amelynek letisztázása kihívást fog jelenteni a világ valamennyi országa számára. Kutatásommal szeretnék hasznos gondolatokat ébreszteni és hozzájárulni az átláthatóság és kiszámíthatóság megteremtéséhez.

A Covid-19 okozta kivételes helyzetben a gazdasági szereplők gyakran a megrendelt termékek, nyersanyagok szállításának késedelmével szembesülnek. Gyakorta előfordul, hogy a beszállító a vírus vagy a karantén miatt esik késedelembe, vagy egyáltalán nem képes teljesíteni. Amennyiben köztes termékről van szó, az tovább bonyolítja a helyzetet, hiszen ekkor a megrendelő is késedelmes helyzetbe kerül. A probléma a magánszemélyeket is érinti, hiszen a rendeleti jogalkotás hozadékaként megszületett jogszabályok jelentős része eredményezi a repülőjegyek lemondását, az események elmaradását, vissza nem térített összegeket.²²

Az említett jogeseteket vizsgálva megállapítható, hogy a szerződések írásbeli aláírása is lényeges problémát okoz(ott), tekintettel arra, hogy sok gazdasági társaságnál még nem került bevezetésre az elektronikus aláírás.²³

Gyakori emellett az adásvételi szerződések teljesítésének akadályozottsága, amelyet különösen a kijárási korlátozás nehezített. Bár a földhivatalok kidolgoztak egy személyes találkozástól mentes eljárásrendet, ugyanakkor a késedelem egyes esetekben még így is elkerülhetetlen volt.

Az egyik leggyakoribb eset a kötelmi jogügyletek vonatkozásában a kötelezett késedelve. Mindezek eredményeképpen a visszterhes szerződések közös megegyezéssel történő módosítása vette kezdetét, azonban voltak olyan atipikus jogviszonyok (pl. a támogatási szerződések), amelyek normatív rendelkezést indukáltak. A normatív beavatkozás jogi alapjául az az egyébként *ultima ratió*ként elfogadott elv szolgált, amely szerint jogszabály a kötelmi, szerződéses jogviszonyok lényeges tartalmi elemeit csak kivételesen, valamilyen fél lényeges jogi érdekének védelmében módosíthatja. A polgári jogban ugyanis ez az elv csak kivételesen és szűk körben alkalmazható. Ezen elv alapján kerülhettek elfogadásra olyan kormányrendeletek, amelyek a teljesítési határidők meghosszabbításáról rendelkeztek egyes támogatási szerződések esetében.²⁴

A fenti esetek jogi értelemben mind szerződésszegésnek minősülnek, amelynek Ptk.-ban rögzített rendelkezéseit érdemes alaposan áttekinteni.

²² KELEMEN Dániel: *Mi lesz a járvány miatt nem teljesíthető szerződésekkel?*, pwc.com.

²³ KÖNIG: *i.m.* 24-29.

²⁴ 85/2020. (IV. 5.) Korm. r. és 173/2020. (IV. 30.) Korm. r.

3. A SZERZŐDÉSSZEGÉS

A pacta sunt servanda a kötelmi jog egyik hagyományos alapelve. A polgári jogot átható elv főszabályként rögzíti, hogy a megállapodásokat teljesíteni kell.²⁵ Ugyanakkor, ez alól kivételt jelent a *clausula rebus sic stantibus*, amely lehetőséget biztosít a szerződés bíróság általi módosítására abban az esetben, ha a megkötést követően valamelyik fél körülményei oly mértékben megváltoztak, hogy a kötelelem változatlan feltételek mellett történő teljesítése lényeges jogi érdekét sértené.²⁶ Erre a lehetőségre kizárólag tartós jogviszonyoknál van mód, a hatályos Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) konjunktív feltételeinek teljesülése esetén.

Valamennyi jogviszony tekintetében elsődleges tisztázni azt, hogy a jogvitában érintett felek között van-e szerződés, vagy sem. A hatályos Ptk. újdonsága, hogy szétválasztja a kontraktuális és deliktuális kárfelelősséget, az előbbi tisztán objektív alapokra helyezve.²⁷ A szemléletváltozás oka a miniszteri indokolás szerint az, hogy piacgazdasági viszonyok között a szerződésszegés kártérítési következményei más elvi alapon állnak, mint a deliktuális kárigények.²⁸

A Ptk. javaslatának miniszteri indokolása szerint, a kötelmek szabályai alapvetően diszpozitívak, azoktól a felek egyező akarattal eltérhetnek. Kivételt jelent ez alól, ha az eltérést a törvény kifejezetten tiltja (ez gyakorta fordul elő pl. fogyasztói szerződéseknél).²⁹

Lényegi rendelkezés, hogy a szerződésszegést, a kár beálltát és mértékét, valamint a szerződésszegés és a kár közötti ok-okozati összefüggést a károsultnak kell bizonyítania. A károkozó köteles az okozott kár megtérítésére, feltéve, ha nem tudja magát kimenteni a 6:142. §-ban foglalt feltételrendszer alapján.

3.1. A szerződésszegés lényegi rendelkezései

Az elméleti distinkciót követően tekintsük át a hatályos Ptk. szerződésszegésre irányadó szabályozását.

A törvény rögzíti, hogy a szerződés megszegését jelenti bármely kötelezettség szerződészerű teljesítésének elmaradása.³⁰ Amennyiben valamelyik fél szerződésszegést követ el, a sérelmet szenvedett fél előtt megnyílik a jog,

²⁵ GYÖRFI-TÓTH Péter: *A COVID-19 mint potenciális vis-maior esemény hatása a magánjogi szerződéses jogviszonyokra*, dlapiper.

²⁶ 2013. évi V. törvény (Új Ptk.) 6:192. §

²⁷ KEMENES István: „A kontraktuális kártérítés egyes kérdései” in *Magyar Jog*, 2017/1, 1-10.

²⁸ T/7971. sz. törvényjavaslat

²⁹ Uo.

³⁰ Új Ptk. 6:137. §

hogyan a szolgáltatás teljesítését követelje.³¹ A legtöbb esetben azonban erre vagy egyáltalán nincs mód (lehetetlenülés), vagy a sérelmet szenvedett fél jogos érdekei sérülnének azáltal, ha a másik fél teljesítésében bizakodna.

Külön kezelendő az említett lehetetlenülés jogintézménye. Ilyenkor egy olyan külső körülmény jelenti objektív akadályát a szerződés teljesítésének, melyért a felek egyike sem tehető felelőssé.³² A bíróság álláspontja szerint ebbe a kategóriába a fizikai akadályok mellett a tiltó jogi normák is beletartoznak.³³

A lehetetlenülés olyan végleges, visszavonhatatlan állapot bekövetkezését feltételezi, amelynek köszönhetően a szerződés a továbbiakban nem teljesíthető, megszűnik.³⁴ Azonban a koronavírus-járvány miatt elrendelt korlátozó intézkedések ideiglenesen kerültek bevezetésre, és azt a kérdést, hogy a szerződések teljesítését milyen mértékben teszik lehetetlenné, valamennyi szerződés esetén egyedileg vizsgálni kell. Amennyiben a lehetetlenülés megállapítást nyer, a szerződés a felek között megszűnik, annak teljesítésére a továbbiakban nem lesznek kötelezhetőek, el kell számolniuk egymással.³⁵ Ugyanakkor, annak a félnek, aki a lehetetlenülésre okot adó körülményről tudomást szerzett, kártérítési kötelezettsége keletkezik szerződő partnerével szemben.³⁶ A lehetetlenülés jogkövetkezményeinek tárgyalásával a felelőségi kérdések kapcsán is foglalkozom.

A Ptk. részletszabályait tovább boncolgatva, vizsgáljuk meg, milyen lehetőségekkel élhet a sérelmet szenvedett fél. Alapvetően két kategóriát különböztethetünk meg: az egyik a szerződéstől való elállás, vagy annak felmondása³⁷, a másik a kártérítés követelése.³⁸ Fontos leszögezni, hogy az elállás jogát csak abban az esetben lehet gyakorolni, ha az eredeti állapot természetben visszaállítható.³⁹

A másik lehetőség, amelybe szerződésszegés esetén kapaszkodhatunk, a kártérítés követelése.⁴⁰ Főszabály a teljes kártérítés elve, amely korlát nélkül érvényesül a szerződésszegés következtében a szolgáltatással kapcsolatban közvetlenül felmerült károk tekintetében.⁴¹ Ezekkel a kártételekkel – mint a

³¹ Új Ptk. 6:138. §

³² PINTÉR Attila: Koronavírus és a vis maior – vajon lehet-e rá hivatkozni?, pinterlaw.hu.

³³ Győri Ítéltábla Pf.IV.20.086/2021/10/I.

³⁴ BITAI & Partners: Mit tehetünk szerződésszegés esetén a koronavírus okozta járványhelyzetben?, bitaipartners.com.

³⁵ GYÖRFI-TÓTH: *i.m.*

³⁶ Új Ptk. 6:179. § (2)

³⁷ Új Ptk. 6:140. §

³⁸ Új Ptk. 6:142. §

³⁹ CSEHI Zoltán (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Kommentár a 2013. évi V. törvényhez (Budapest: Menedzserpraxis 2014, 738.)

⁴⁰ Új Ptk. 6:142. §

⁴¹ Új Ptk. 6:143. §

szerződésszegés lehetséges következményeivel – ugyanis a szerződésszegő félnek szerződésszegése esetére mindig eleve számolnia kell. Természetesen a kárt – mint a kártérítési felelősség alapvető feltételét – a károsultnak igénye előterjesztésénél meg kell határozni, és a bizonyítás terhe is az ő vállán nyugszik. Ez a megállapítás vonatkozik az elmaradt haszonra is. Fuglinszky álláspontja szerint azonban a teljes kártérítés a gyakorlatban szinte végrehajthatatlan, fogalmi képtelenség.⁴²

Az új Ptk. jelentős változásokat vezetett be a kontraktuális kárfelelősséggel kapcsolatban. Az egyik legjelentősebb ilyen változás, a kártérítés mértékét korlátozó előreláthatósági klauzula, amely a Bécsi Vételi Egyezmény 74. cikkén alapul.⁴³

Fontos szót ejteni a tapadókárok és a következménykárok elhatárolásáról. A Ptk. 6:143. § (2) bekezdése szerint az előreláthatósági korlátot csak a szerződésszegés következményeként a jogosult vagyonaiban keletkezett egyéb károokra és az elmaradt vagyoni előnyre kell alkalmazni, amelyeket együttesen következménykároknak nevezünk. A tapadókár nem más, mint a szolgáltatás tárgyában bekövetkezett kár, amelyet függetlenül az előreláthatóságtól, teljes egészében meg kell téríteni. Nem dologszolgáltatásra irányuló szerződések esetén az elhatárolás azonban nem ilyen egyértelmű.⁴⁴

Csöndes Mónika álláspontja szerint, minden olyan esetben, amikor a jogviszonynak csak közvetlen tárgya van, nem beszélhetünk tapadókárról, csak következménykárról.⁴⁵ Ezen álláspontot osztja Kisfaludy András is, aki a vezető tisztségviselők kárfelelősségének kérdésével kapcsolatban foglalkozott a témával.⁴⁶

Az előreláthatóság szempontjából referencia a szerződéskötés időpontja, azt kell vizsgálni, hogy megkötésének idején mit láthatott előre a kötelezett. Ennek különösen a tartós jogviszonyok esetében van relevanciája, amelyek nehézségét az adja, hogy gyakran évek telnek el a szerződéskötés és a szerződésszegés bekövetkezése között. Ezen jogviszonyok esetében merül fel annak a kérdése, hogy vajon érdemes-e eltérő felelősségi rendszert kidolgozni a hasonló esetekre és szigorítani a követelményeket azon következményekre is, amelyek a szerződés megkötésének időpontjában még nem voltak előreláthatóak, ugyanakkor később, a tartós jogviszony fennállása során felmerültek.

⁴² FUGLINSZKY Ádám: „Az előreláthatósági klauzula értelmezésének újabb dilemmái” in *Gazdaság és Jog*, 2019/7-8, 1-7.

⁴³ Uo. 1-7.

⁴⁴ Uo. 1-7.

⁴⁵ CSÖNDES MÓNIKA: „A Ptk. 6:143. § (2) bekezdésében foglalt előreláthatósági korlát-ról” in *Polgári Jog*, 2016/7-8, 26., 30-32.

⁴⁶ KISFALUDI András: A jogi személy vezető tisztségviselőinek felelőssége az új Polgári Törvénykönyvben, in Pogácsás Anett (szerk.): *(L)ex Cathedra et Praxis – Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2014, 328-329.)

Ennek a lehetőségnek megvannak az előnyei és hátrányai. Mellette szól, hogy körültekintőbb és óvatosabb magatartást eredményez a kötelezett részéről, ugyanakkor, egyes szerződések megkötésétől is eltántoríthatja a feleket.

Analógiaként szolgálhat a vezető tisztségviselők felelőssége a jogi személlyel szemben.⁴⁷ Az előreláthatóság ekkor is problémás, ugyanakkor a nagyon szigorú felelősségi szabályok könnyen kockázatkerülő magatartást indukálhatnak, amely a pozíció lényegét ásná alá. Ez esetben a releváns időpont a vezető tisztségviselő és a jogi személy közötti szerződés megkötésének időpontja, nem a konkrét, egyedi szerződéseké.

Kiemelendő, hogy e kérdéskörnek különösen a nagyvállalatok gyakorlatában van jelentősége, hiszen itt gyakorta fordulnak elő tartós jogviszonyok, keretszerződések. Relevanciájára tekintettel kutatómunkát végeztem egy nagyvállalatnál, kiválasztva néhány jogesetet, amelyek érdekes gyakorlati példaként mutatnak rá az elméleti kérdések esetleges hiányosságaira. A jövőben követendő gyakorlat szempontjából is jelentőségük van, hiszen érdekes iránymutatást adnak arra vonatkozóan, hogy mi történik akkor, amikor a szemünk előtt formálódik a jog, sajnálatos társadalmi hatások következtében. E kérdéskört a hazai gyakorlatot bemutató fejezetben tárgyalom részletesen.

Szándékos szerződésszegés esetén a kárt teljes egészében meg kell téríteni. Az előreláthatósági korlát tehát nem alkalmazható, függetlenül attól, hogy az tapadó-, vagy következménykárnak minősül-e.⁴⁸ E körben fontos kiemelni, hogy nem a károkozásnak kell szándékosnak lennie, csupán a szerződésszegésnek.

A Fővárosi Ítélőtábla döntése értelmében „az előreláthatósági klauzula alkalmazása azt jelenti, hogy a következménykárak és az elmaradt haszon megtérítendő összege nem haladhatja meg azt a veszteséget, amelyet a szerződő fél a szerződés megkötésének időpontjában előre látott, vagy amelyet előre kellett látnia azon tények és körülmények alapján, amelyekről mint a szerződésszegés lehetséges következményeiről az említett időpontban tudott vagy tudnia kellett.”⁴⁹ Az előreláthatósági korlát célja a szokatlan, rendkívüli és ezért előre nem is kalkulálható károk megtérítési kötelezettségének kizárása. A Ptk. az előreláthatóság fogalmát objektív értelemben használja. Ennek megfelelően az előreláthatósági követelményt nem a konkrét szerződésszegőre, hanem egy hasonló helyzetben levő személyre vonatkoztatva, általánosítva kell értelmezni. A szerződésszegő fél felelőssége ezért nemcsak az általa ténylegesen előre látott károkra terjed ki, hanem mindarra, amit egy, az ő helyében észszerűen és gondosan eljáró személy előre látott volna.

⁴⁷ TERCSÁK Tamás: „Vezető tisztségviselő jogállása, felelőssége” in Lőrincz György (szerk.): *A vezető tisztségviselő jogállása és felelőssége* (Budapest: HVG-ORAC 2017) 105–106.

⁴⁸ Új Ptk. 6:143. § (3)

⁴⁹ 14.Gf.40.195/2017/4/II.

3.2. A szerződésszegés egyes esetei

A régi Ptk. szabályozási koncepciója alapján megállapítható, hogy elsőként a szerződésszegés egyes nevesített eseteit szabályozta (kötelezett/jogosult késedelme, hibás teljesítés, teljesítés lehetetlenné válása, teljesítés megtagadása)⁵⁰, majd ezt követően tért rá a közös szabályok tárgyalására.⁵¹

Ezzel szemben az új Ptk. a szerződésszegés általános szabályai alatt foglalkozik a közös rendelkezésekkel⁵², és csak ezt követően kodifikálja a szerződésszegés nevesített eseteit.⁵³

Az egyes szerződésszegések közül leggyakrabban előforduló kategória a késedelem, különösen annak kötelezetti formája. A Ptk. 6:153. §-a értelmében a kötelezett késedelembe esik, ha a szolgáltatást annak esedékességekor nem teljesíti. A jogosult részéről alkalmazható jogkövetkezmények a fentiek szerint az elállás/felmondás jogának gyakorlása, vagy a kártérítés követelése.

Ritkábban szokott előfordulni a jogosult átvételi késedelme, amely akkor fordul elő, ha a jogosult a kötelezett részéről felajánlott teljesítést nem fogadja el.⁵⁴ Természetesen a Covid-19 hatása nemcsak a kötelezettre, de a jogosultra is kiterjed, így könnyen előfordulhat, hogy a karantén vagy a vírus miatti fennakadás az ő oldalán következik be. Megemlítenéd, hogy a jogosulti késedelem a kötelezetti késedelmet kizárja, a kettő együtt nem tud előfordulni, amelynek elsősorban a felelősségi kérdések tekintetében van jelentősége.

A Ptk. 6:174. § (2) bekezdése a kellékhibás teljesítés esetén irányadó kártérítésről rendelkezik. A hibás teljesítéssel a szolgáltatás tárgyában bekövetkezett károk megtérítését a jogosult akkor követelheti, ha kijavításnak vagy kicserélésnek nincs helye, vagy ha a kötelezett a kijavítást vagy a kicserélést nem vállalta, e kötelezettségének nem tud eleget tenni, vagy ha a jogosultnak a kijavításhoz vagy kicseréléshez fűződő érdeke megszűnt. E kártérítési igény a kellékszavatossági jogok érvényesítésére meghatározott határidőn belül évül el. A jogosult kártérítési igényét az ugyanabból a szerződésből eredő követeléssel szemben kifogásként akkor is érvényesítheti, ha a kártérítési igény már elévült.

Érdemes foglalkozni az 1/2012 PK véleménnyel⁵⁵ is, amely bár a régi Ptk. alapján készült, de a 1/2014-es Polgári Jogegységi határozat fenntartja hatályában néhány rendelkezését.

⁵⁰ Régi Ptk. 298-313. §§

⁵¹ Régi Ptk. 314-318. §§

⁵² Új Ptk. 6:137-152. §§

⁵³ Új Ptk. 6:153-184. §§

⁵⁴ Új Ptk. 6:156. §

⁵⁵ 1/2012. (VI.21.) PK vélemény

- I. A kötelezett hibásan teljesít, ha a szolgáltatás nem felel meg a követelményeknek. Ez vonatkozik mind a mennyiség, minőség és az alkalmasság követelményére.
- II. A jogosultat szerződésalkötéskor nem terheli megvizsgálási kötelezettség.
- III. A jogosult hibás teljesítés esetén ötféle szavatossági jogot érvényesíthet: kijavítást, illetőleg kicserélést kérhet, a kijavítási költség megfizetését követelheti, vagy árleszállítást igényelhet, illetve elállhat a szerződéstől. Az ún. második lépcsőbe tartozó szavatossági jogok érvényesítésének nem szükségképpen előfeltétele az, hogy a jogosult előzetesen eredménytelenül felhívja a kötelezettet a dolog kijavítására vagy kicserélésére.

A jogosult elállása esetén a kölcsönösen teljesített szolgáltatások visszavételése is főszabályként csak kölcsönösen és egyidejűleg történhet. Erre figyelemmel, nem gyakorolhatja az elállási jogot a jogosult akkor, ha a dolgot nem hajlandó visszaszolgáltatni. Nem akadályozza azonban az elállási jog gyakorlásának az, ha a jogosult a dolgot a hibás teljesítés miatt, vagy a kötelezett érdekkörébe tartozó bármely más okból, csak lényegesen értékcsökkent állapotban vagy egyáltalán nem tudja visszaszolgáltatni.

Harmadik nevesített szerződészegési eset – a késedelem és a hibás teljesítés mellett – a teljesítés megtagadása. Fontos, hogy a megtagadásra jogos ok nélkül kerüljön sor, egyébként a szerződészegés jogkövetkezményei nem alkalmazhatóak.⁵⁶ Ebben az esetben a sérelmet szenvedett fél előtt megnyílik a választás lehetősége a lehetetlenülés, valamint a késedelem jogkövetkezményeinek alkalmazása között.

Végezetül, szeretnék kitérni a negyedik szerződészegési eshetőségre, a jognyilatkozat tételének elmulasztására, amelyre a fél szerződés alapján köteles.⁵⁷ A bíróság szerepe e jognyilatkozat megtételének pótlásában jelenik meg.

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy a bíróság kizárólag tartós jogviszonyok és bizonyos konjunktív feltételek teljesülése esetén módosíthatja a felek közötti szerződést, valamint a kötelező jognyilatkozat tételének elmulasztása esetén pótolhatja azt.

3.3. A szerződészegés jogkövetkezményei, felelősségi kérdések

Összességében elmondható, hogy a szerződészegéssel okozott károkért való felelősség objektív természetű, azaz nem releváns a deliktuális felelősség esetében meghatározó jelentőséggel bírő felróhatóság vizsgálata.

⁵⁶ Új Ptk. 6:183. §

⁵⁷ Új Ptk. 6:184. §

Kivételt képeznek e főszabály alól az ingyenes szerződések, ahol a kártérítés szubjektív, felróhatósági alapú. A kötelezett felelőssége akkor áll be, ha a kárt szándékos szerződésszegéssel okozta, vagy elmulasztotta a tájékoztatást a szolgáltatás olyan lényeges tulajdonságáról, amelyet a jogosult nem ismert.

Fentebb már szóltam a lehetetlenülés jogintézményéről. Amennyiben a lehetetlenné válás a felek érdekkörén kívül következett be, akkor a szerződés megszűnését megelőzően nyújtott szolgáltatás pénzbeni ellenértékét meg kell téríteniük egymásnak.⁵⁸

Akkor viszont, ha a már teljesített pénzbeni szolgáltatásnak megfelelő ellenszolgáltatást a másik fél nem teljesítette, e szolgáltatás is visszajár. Abban az esetben, ha csupán az egyik fél érdekkörén belül merült fel lehetetlenülés, a másik fél szabadul a szerződésből eredő teljesítési kötelezettsége alól, valamint kártérítést követelhet.⁵⁹

Végezetül, az az eshetőség is előállhat, hogy a lehetetlenné válás mindkét fél érdekkörét érinti. A Ptk. akként rendelkezik, hogy ebben az esetben a felek közrehatásuk arányában követelhetnek kártérítést egymástól (természetesen ezzel párhuzamosan köztük a szerződés megszűnik).⁶⁰

⁵⁸ Új Ptk. 6:180. § (1)

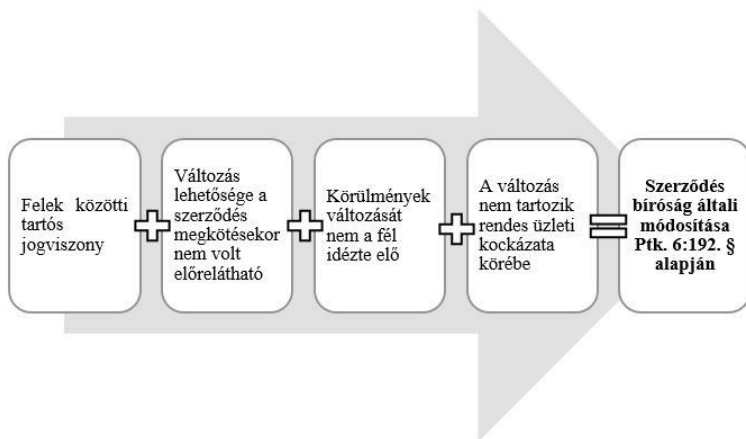
⁵⁹ Új Ptk. 6:180. § (2)

⁶⁰ Új Ptk. 6:180. § (3)

4. MENTESÜLÉS A SZERZŐDÉSSZEGÉS JOGKÖVETKEZMÉNYEI ALÓL

Kötelmi jogviszonyokban a kárfelelősség alóli mentesüléshez nem elegendő úgy eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.⁶¹ Kizárólag akkor mentesülhet a fél, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.⁶² A Ptk. 6:142. §-a konjunktív követelményként határozza meg a mentesülés feltételeit.

A szerződő fél a kialakult helyzet orvoslása érdekében kérheti a szerződés bíróság általi módosítását a Ptk. 6:192. §-a alapján. Erre kizárólag akkor van lehetőség, ha a felek között tartós jogviszony jött létre, és a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdeket sértene, a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előre látható, a körülmények megváltozását nem a fél idézte elő és az nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.⁶³



1. ábra (saját szerkesztés) – Bíróság általi szerződésmódosítás konjunktív feltételei.

Ugyanakkor, fontos hozzátenni, hogy a tartós jogviszonyok jelentős része gondossági kötelem, így a gondos eljárás esetében a felelősség alóli mentesülés konjunktív lépcsőfokainak vizsgálatára nem kerül sor. Ezen feltétel a miniszteri indokolás értelmében a szerződésszegés időpontjában vizsgálandó.⁶⁴

⁶¹ Új Ptk. 1:4. § (1)

⁶² KÖNIG: *i.m.* 24-29.

⁶³ KELEMEN: *i.m.*

⁶⁴ T/7971. sz. törvényjavaslat

A Szegei Ítéltábla több döntésében is foglalkozott a kérdéssel. „A szerződészegő félnek a kárfelelősség alóli mentesülése érdekében azt kell bizonyítania, hogy az ellenőrzési körön kívül eső, elháríthatatlan külső okra vezethető vissza a szerződészegés bekövetkezése, ami rendszerint vis maior helyzeteket feltételez. (...) ugyanakkor önmagában nem mentesít, ha a szerződészegés olyan okra vezethető vissza, melyre a kötelezett nem képes hatást gyakorolni, az nem volt általa befolyásolható. Ha ugyanis a károkozó számára elháríthatatlan körülmény a szerződészegő fél ellenőrzési körén belül merült fel, akkor nem mentesülhet a károkozó a kárfelelősség alól akkor sem, ha a körülmény egyébként elkerülhetetlen volt.”⁶⁵

Nagyon fontos, hogy önmagában amiatt, hogy a szerződészegést okozó körülményre a félnek nem volt ráhatása, illetve az nem volt általa befolyásolható, a körülmény nem minősül a szerződészegő fél ellenőrzési körén kívül eső oknak. Ez a bírósági döntés tehát kitégítja az ellenőrzési kör fogalmát, egyúttal szűkebbre szabva a mentesülés lehetőségét.

Amennyiben a konkrét vírushelyzetet vesszük alapul, megállapítható, hogy a WHO 2020. március 11-én minősítette hivatalosan is pandémiának a Covid-19-et. Így felvetődhet a kérdés, hogy ezt követően beszélhetünk-e az előreláthatóság kérdéséről. Eldöntése érdekében az egyes egyedi esetek vizsgálata válhat szükségessé.⁶⁶

Korábban említésre került a releváns időpont kérdésre, amelynek különösen a tartós és keretjellegű szerződések esetén van jelentősége. A nagyvállalatok gyakorlatából kiténik, hogy igen gyakran keretszerződést kötnek szerződő partnereikkel, amelynek körében előre meghatározzák a teljesítendő szolgáltatás feltételrendszerét. Ilyen esetben felmerülhet annak a problémának a tárgyalása, hogy mi történik akkor, ha a keretszerződés még a Covid-19 pandémiává minősítése előtt került megkötésre, ugyanakkor a fennálló kötelelem alapján csak később konkretizálódik a jogviszony. Emellett, tovább bonyolítja a helyzetet írásbeli szerződéseknel, hogy az aláírás dátuma eltérő időpontra eshet, megnehezítve a releváns időpont meghatározását.

Tekintsük át egyesével a konjunktív feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a szerződést megszegő fél mentesüljön az alkalmazandó jogkövetkezmények alól.

4.1. Ellenőrzési körön kívüliség

Az első konjunktív feltétel, az ellenőrzési körön kívüliség kritériuma, amely tulajdonképpen a mentesülés alapfeltétele.⁶⁷

⁶⁵ 1/2016. (XI.24.) PK vélemény

⁶⁶ GÖNDÖCZ Péter: A legtöbbet idézett jogi kifejezés az elmúlt hetekben: vis maior, deloitte.com.

⁶⁷ CSÖNDES Mónika: „A Covid-19-járvány és a szerződészegésért való felelősség alóli mentesülés egyes kérdései” in *KBJ*, 2020, 2(3).

Az ellenőrzési kör kérdésével részletesen foglalkozik a Ptk.-hoz fűzött miniszteri indokolás.⁶⁸ Ennek értelmében az a körülmény nem befolyásolható a szerződésszegő fél által, amelyre nem képes hatást gyakorolni. Általánosan elfogadott gyakorlat, miszerint ilyenek minősül a *vis maior*, amelynek fogalmi körébe tartozik többek között a járvány is. Az állami intézkedések is ide sorolhatók, mint amilyenek a behozatali-kiviteli tilalmak, embargó, vagy a bojkott.

A másik oldalról közelítve, a szerződésszegő fél ellenőrzési körén belül lévő okoknak kell tekinteni a kötelezett üzemi rendjében és a szerződészerű teljesítéshez vezető folyamat szervezésében, a kötelezett alkalmazottainak magatartásában, beszerzési nehézségekben megnyilvánuló okokat, továbbá az áru tervezési (fejlesztési) hibáját, különösen, ha az árut a kötelezett maga állítja elő.⁶⁹ A jogirodalom egységes álláspontja szerint, a bíróságoknak az egyedi eset összes körülményeit mérlegelve kell állást foglalniuk ebben a kérdésben.⁷⁰

Kemenes István ezzel szemben azon az állásponton van, hogy annak, hogy az adott körülményre a kötelezett nem volt képes hatást gyakorolni, az általa nem volt befolyásolható, nem az ellenőrzési körön kívüliség/belüliség, hanem a körülmény elkerülhetősége, illetve a kár elháríthatósága szempontjából van jelentősége.⁷¹

4.2. Előre nem láthatóság

Második konjunktív feltétel, amely a mentesüléshez szükséges, a szerződéskötés időpontjában előre nem láthatóság követelménye, amelynek bizonyítása véleményem szerint relatíve egyszerűbb.

A Ptk. miniszteri indokolása szerint akkor előre látható egy adott körülmény, ha azzal a kötelezettséget vállaló félnek a szerződése megkötésekor objektíve számolnia kellett (a szerződésszegő fél helyzetében lévő személynek a mércéjével mérve).⁷² Sajátos helyzetet teremtenek a keretszerződések és a tartós jogviszonyok, valamint az ezekben a napokban kötött szerződések. Fontos, hogy mindig az adott jogviszonytól függ, hogy mit lehet (és kell) a kötelezettnek jeleznie és igazolnia a jogosult felé az előreláthatóság tekintetében ahhoz, hogy a szerződésszegés lehetséges következményei alól mentesülhessen. Ez mindig eseti mérlegelést igényel.

⁶⁸ T/7971. sz. törvényjavaslat

⁶⁹ CSEHI Zoltán (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Kommentár a 2013. évi V. törvényhez (Budapest: Menedzser Praxis 2014, 738.)

⁷⁰ CSÖNDES (2020): *i.m.*

⁷¹ KEMENES: *i.m.* 1-10.

⁷² T/7971. sz. törvényjavaslat

4.3. Elvárhatóság hiánya

A mentesüléshez szükséges harmadik konjunktív feltétel az elvárhatóság hiánya. A szerződészegő fél akkor mentesül, ha nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa.⁷³ A polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben elvárható, tehát a felelősség objektív alapú.⁷⁴ Bár a Ptk. Tanácsadó Testülete és a bírói gyakorlat még nem foglalkozott e kérdéskörrel, ugyanakkor szép számmal olvashatunk olyan gondolatokat, amelyek megkísérik a vonatkozó mondatrész értelmezését.

Leszkoven László felveti annak az értelmezési problémának a jelentőségét, amely a vagylagos megfogalmazásból fakad: nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa.⁷⁵ Ezzel szemben a törzsszövegben konjunktivitás szerepel, így a hivatkozott rendelkezésen belül egyfajta ellentmondással találkozhatunk. Véleményem szerint, ekkor a törzsszöveg instrukcióját kell alapul vennünk, amely a pusztá logikai értelmezésből vezethető le. Hiszen amennyiben a törzsszöveg konjunktivitást követel meg, annak egyik feltétele sem térhet el e megszorító rendelkezésétől és nem várhat el pusztá vagylagosságot.

Osszefoglalva megállapítható, hogy a kötelezett nem mentesül a felelősség alól, ha a kimentés csak az egyik körben sikeres, a konjunktivitás a három alapfeltétel együttes fennállása esetén érvényesül.

Csöndes Mónika tanulmányában kifejti azon álláspontját, miszerint az elvárhatóság az elháríthatatlanság, vagy elkerülhetetlenség észszerű határát jelöli ki.⁷⁶ Ha valami nem elvárható, akkor az elháríthatatlan, elkerülhetetlen a fél által. Fontos azonban említést tenni Kemenes István azon észrevételéről, miszerint az elkerülhetetlen körülmény nem azt jelenti, hogy lehetetlen.⁷⁷ Egyfajta észszerűségi korlátot társít tehát a szerző az elkerülhetetlenség kritériumához, amely kedvezőbb mentesülési lehetőséget biztosít a szerződészegő fél számára.

4.4. Többletfeltételek

A konjunktív feltételek nem minden esetben jelentenek mentesülést a fél számára, további elvárásokat fogalmaz meg ugyanis a Ptk. A konkrét ügyben elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy minden észszerű és szükséges intézkedést megtett-e a fél, amely a szerződészegés elhárításához szükséges.⁷⁸

⁷³ Új Ptk. 6:142. §

⁷⁴ Új Ptk. 1:4. § (1)

⁷⁵ LESZKOVEN László: *Szerződészegés a polgári jogban* (Budapest: Wolters Kluwer 2018, 81.)

⁷⁶ CSÖNDES (2020): *i.m.*

⁷⁷ KEMENES: *i.m.* 8.

⁷⁸ GYÖRFI-TÓTH: *i.m.*

Emellett, a kármegelőzési, kárenyhítési és kárelhárítási szabályok is irányadóak, amelyek a másik szerződő partnert terhelik. Amennyiben ezeknek nem tesz eleget, az ebből fakadó kárát nem háríthatja át a másik félre, azt magának kell viselnie.

Végezetül, fontos említést tenni az értesítési kötelezettség jelentőségéről is. Ennek elmaradása esetén az akadályközlési kötelezettség elmulasztásával okozott kárért a mulasztó fél a szerződésszegésért való felelősség szabályai szerint felel, kivéve, ha az akadályt a másik félnek közlés nélkül is ismernie kellett volna.⁷⁹ Ha tehát a fél tudomást szerez arról, hogy a pandémiának köszönhetően várhatóan késedelembe fog esni, vagy nem lesz képes szerződészerűen teljesíteni, haladéktalanul fel kell hívnia erre szerződő partnere figyelmét. Ennek elmaradása esetén a kontraktuális felelősség szabályai az irányadóak azon kár esetében, amely a mulasztásból fakadt.

A fentiek kapcsán fontos utalnunk bizonyos polgári jogi alapelvekre is, úgy az együttműködési és tájékoztatási, valamint az elvárható magatartás tanúsításának kötelezettségére. Ami az együttműködési/tájékoztatási kötelezettséget illeti, jelentősége van annak, hogy milyen körülményeket kell ismernie az arra hivatkozó félnek, és milyen információkat kell a feleknek egymással közölnie. E körben relevanciával bírhat a Ptk. 6:62. § (2) bekezdése is, miszerint a fél „nem hivatkozhat a tájékoztatási kötelezettség megsértésére olyan jogokkal, tényekkel és adatokkal kapcsolatban, amelyeket ismert, vagy közhiteles nyilvántartásból vagy más forrásból ismernie kellett.” Az előreláthatóság megítélése tehát bonyolult bizonyítási kérdés lehet az esetleges jogvitákban abból a szempontból, hogy ki mit tudott vagy mit kellett volna előre látnia a szerződéses jogviszony alatt.

5. FORCE MAJEURE, AVAGY A VIS MAIOR FOGALMÁNAK DEFINIÁLÁSA

Elérkeztünk dolgozatom központi kérdéséhez, annak tárgyalásához, hogy a pandémia megfeleltethető-e a vis maior fogalmi elemeinek. Ennek megállapításához azonban elsőként szükséges alaposabb vizsgálat tárgyává tennünk a vis maior fogalmát.

5.1. Az Európai Unió fogalommeghatározása

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) Bírósága az Európai Bizottság kontra Olaszország ügyben⁸⁰ hivatkozik a 1150/2000 rendelet 17. cikk (2) bekezdésére, amely a vis maior fogalmát tartalmazza.⁸¹ Eszerint a vis maior „rendkívüli és előreláthatatlan, az arra hivatkozón kívül álló körülményekre

⁷⁹ Új Ptk. 6:126. § (1)-(2)

⁸⁰ EU Bíróság C-334/08. sz. ítélete

⁸¹ 1150/2000. r. 17. cikk (2)

vonatkozik, amelyek következményeit a legnagyobb gondosság mellett sem lehet elkerülni. A vis maior fogalmát alkotó egyik elem az erre hivatkozni szándékozó személyen kívül álló esemény bekövetkezése, vagyis egy olyan tény megvalósulása, amely e személy beavatkozási szféráján kívül történik.”

A jogintézmény egészen a római jogig vezethető vissza, amely korban olyan ellenállhatatlan erőt értettek alatta, amelynek az emberi gyengeség nem tud ellenállni.⁸² Az erőhatalom olyan károsító esemény, amelyről teljes-séggel bizonyos, hogy a vele szembeni védekezés eleve lehetetlen és eredménytelen (*casus cui resisti non potest*).⁸³ Az egyes fordítások is az erő hatalmasságát tükrözik, mint amilyen az angol *act of God*, vagy a német *höhere Gewalt*, amelyek isteni vagy felsőbb erőként fordíthatók magyarrá.⁸⁴

Ide sorolhatóak egyrészt a természeti katasztrófák (pl. földrengés, árvíz), valamint egyes társadalmi megmozdulások (pl. forradalmak, háborúk). A kor megítélése szerint a vis maiorért senki sem volt felelőssé tehető, kivéve, ha azt kifejezetten vállalta a szerződésben, vagy amennyiben az neki felróható okból következett be.⁸⁵ E fogalom meghatározás párhuzamba állítható az EU hatályos definíciójával, amely szintén megköveteli az elkerülhetlenséget és azt, hogy a szerződésszegésszegő félnek ne legyen felróható a körülmény bekövetkezése, amely a vis maiorhoz – ezen keresztül pedig a szerződés megszegéséhez – vezetett.

5.2. Tagállami kitekintés az elméleti megoldások tükrében

Tekintsük át, hogy létezik-e egységes definíció, amelyet az uniós tagállamok alkalmaznak.

A francia jog konkrét fogalom meghatározást rögzít, amely a polgári törvénykönyvben is szerepel, és lényegi hasonlóságot mutat a fentebb már kifejtett mentesüléshez szükséges hármas konjunktív feltétellel.⁸⁶ Fontos hozzátenni a francia meghatározáshoz, hogy amennyiben az akadály csupán ideiglenes, a kötelezettség teljesítése csak felfüggesztésre kerül, kivéve, ha az ennek eredményeként bekövetkező késedelem igazolja a szerződés felmondását. Ha azonban állandó, a szerződés törvény erejénél fogva megszűnik, és a felek mentesülnek folyamatos kötelezettségeik teljesítése alól (elsősorban

⁸² FÖLDI András, HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei* (Budapest 2012) 430.

⁸³ Boóc Ádám: Remarks on the effects of the coronavirus pandemic on the Hungarian contract law, jog.tk.hu.

⁸⁴ Uo.

⁸⁵ FERENCZY Balázs: Koronavírus: *Mi a helyzet a vis maior, illetőleg MAC/MAE klauzúrákkal a járványügyi veszélyhelyzet idején?*, arsboni.hu.

⁸⁶ Code Civil 1218. cikk

akkor, ha nem vállalták szerződésben a körülmény kockázatának viselését, vagy ha korábban nem hívták fel őket a teljesítésre).⁸⁷

Említést kell még tenni a francia Ptk.-ba újonnan beillesztett 1195. cikkről, amely lehetővé teszi a vis maiorra való hivatkozást, kivéve, ha van olyan kifejezett szerződéses rendelkezés, amely kizárja annak alkalmazását. Ha ugyanis

- I. a körülmények lényegesen megváltoztak;
- II. amelyet a szerződés megkötésekor nem lehetett előre látni;
- III. amely a szerződés teljesítését túlzottan megterhelővé tenné, és
- IV. az erre hivatkozó fél szerződéses úton nem vállalta nehézségek kockázatának vállalását,⁸⁸

a fél kérheti szerződéses partnerét a megállapodás újratárgyalására. Dogmatikai értelemben, mivel egy létező szerződésről van szó, ez a szerződés módosítását eredményezi. Az újratárgyalási időszak alatt azonban a feleknek továbbra is eleget kell tenniük szerződésben vállalt kötelezettségeiknek.⁸⁹ Amennyiben az újratárgyalás sikertelen, a felek dönthetnek úgy, hogy felmondják a szerződést, vagy azt felülvizsgálat érdekében bíró/választottbíró elé utalják.

A Magyarország számára gyakran mintaként szolgáló Németország esetében, bár a Ptk. (BGB)⁹⁰ és a közúti közlekedésről szóló törvény⁹¹ is említést tesz róla, ugyanakkor nincs pontosan meghatározva az elemi csapás fogalma.

Végezetül – törvényi definíció hiányában – hazánkban a bírói gyakorlat munkálta ki a vis maior fogalmát. A Kúria egy eseti döntése szerint a vis maior olyan mértékű és a felek ellenőrzési körén kívül eső ellenálthatatlan erőt jelent, amelyet senki sem tud elhárítani.⁹² A körébe tartozó események az érvényesen létrejött szerződés teljesítését nem csupán megnehezítik, hanem emberi erővel el nem hárítható módon lehetetlenné teszik.⁹³ Ennek értelmében a már megkötött szerződések vonatkozásában a Covid-19-világjárvány megjelenése vis maiornak minősül.⁹⁴ Azonban az eredményeként meghozott védelmi intézkedések hatásait és így ezek vis maior létét minden egyes szerződésnél külön-külön vizsgálni kell.

⁸⁷ Code Civil 1351. cikk

⁸⁸ Code Civil 1195. cikk

⁸⁹ Aceris Law LLC: *i.m.*

⁹⁰ Bürgerliches Gesetzbuch 206. és 701. §§

⁹¹ Straßenverkehrsgesetz 7. §

⁹² BH2014.147.

⁹³ Mi az a vis maior és mikor lehet rá hivatkozni?, forbes.hu.

⁹⁴ KELEMEN: *i.m.*

A fenti definíciókat az alábbi táblázatban foglaltam össze:

	ELŐFORDULÁS	FOGALOMMEGHATÁROZÁS
EU	EU Bíróság C-334/08. sz. ítélete (1150/2000/EK rendelet 17. cikk (2) bekezdésre utalva)	Rendkívüli és előreláthatatlan, az arra hivatkozón kívül álló körülmények, amelyek következményeit a <u>legnagyobb gondosság mellett sem lehet elkerülni</u> . A vis maior fogalmát alkotó egyik elem az erre hivatkozni szándékozó személyen kívül álló esemény bekövetkezése, vagyis egy olyan tény megvalósulása, amely e személy <u>beavatkozási szféráján kívül</u> történik.
RÓMAI JOG	Gai. D. 44, 7, 1, 4.	Olyan <u>ellenállhatatlan</u> erő, melynek az emberi gyengeség nem tud ellenállni.
FRANCIAORSZÁG	Code Civil	Az adós kötelezettségeinek teljesítését megakadályozó esemény, mely 1. <u>ellenőrzési körén kívül</u> esik; 2. amelyet észszerűen <u>nem lehetett előre látni</u> a szerződés megkötésekor, és 3. amelynek hatásait <u>megfelelő intézkedésekkel nem lehetett volna elkerülni</u> .
NÉMETORSZÁG	BGB, Straßenverkehrsgesetz	-
MAGYARORSZÁG	Kúria (régii és új Ptk. csak utal rá „elháríthatatlan ok”-ként)	A vis maior olyan mértékű és a <u>felek ellenőrzési körén kívül eső ellenállhatatlan</u> erőt jelent, melyet senki sem tud elhárítani. A körébe tartozó események az érvényesen létrejött szerződés teljesítését nem csupán megnehezítik, hanem <u>emberi erővel el nem hárítható módon lehetetlenné teszik</u> .

1. táblázat (saját szerkesztés) – A vis maior fogalmának meghatározása.

5.3. Egy lehetséges megoldás, avagy a vis maior klauzulák

Olyan sajátos szerződéses rendelkezések a vis maior klauzulák, amelyek mentesítési lehetőségeket biztosíthatnak szerződésszegés esetén, valamint ennek feltételrendszerét vázolják fel a felek számára.⁹⁵ A gyakorlatban előforduló legfontosabb tartalmi elemeket az alábbi táblázatban foglaltam össze.

VIS MAIOR FOGALOMMEGHATÁROZÁSA	Annak rögzítése, hogy maga a járvány, vagy a megfélemezésre tett hatósági intézkedések minősülnek-e vis maioroknak.
KÖRÜLMÉNYEK TAXATÍV FELSOROLÁSA	Akár a vonatkozó ICC klauzulák alapulvételével.
NEGATÍV FOGALOMMEGHATÁROZÁS	Annak kikötése, hogy mi nem minősül vis maioroknak.
OKSÁGI KAPCSOLAT SZÜKSÉGESSÉGE	Nem elegendő csupán a pandémiára, vagy a hatósági intézkedésekre utalni, közvetlen ok-okozati kapcsolat fennállása szükséges a körülmény és a szerződésszegés között.
IDŐBELISÉG KÉRDÉSE	Annak meghatározása, hogy a felek milyen időtartamon belül hivatkozhatnak eredményesen a vis maior körülményekre.
KÖVETENDŐ ELJÁRÁSREND	Felek kötelezettségeinek megállapítása (tájékoztatás, bejelentés, egyeztetés). Kifejezett rendelkezés hiányában a Ptk. szabályai szubszidiárius jelleggel érvényesülnek.
BIZONYÍTÁSI TEHER	A vis maiorra hivatkozó felet terheli.
KÁRENYHÍTÉSI KÖTELEZETTSÉG ÉS KÁRELHÁRÍTÁSI	Ennek hiányában nem beszélhetünk mentesülésről, hiába az eredményes vis maior hivatkozás.
KÖVETKEZMÉNYEK	Annak rögzítése, hogy milyen hatással van a hivatkozott vis maior a felek közötti szerződésre (módosítás, felmondás, megszűnés, stb.).

2. táblázat (saját szerkesztés) – Vis maior klauzulák tartalmi elemei.

Természetesen a fentiek mellett számos egyéb körülmény rögzíthető, amely a kötelmi jog diszpozitivitásából fakad.⁹⁶ Amennyiben egy szerződés nem tartalmaz vis maior klauzulát, a Ptk., egyéb jogszabályok és a bírósági esetjog lesznek irányadóak. Éppen ezért, a feleknek érdemes rögzíteniük, hogy milyen körülményeket zárnak ki a vis maior köréből, milyen oksági kapcsolatnak kell fennállnia a bekövetkezett esemény és a kötelelem között, továbbá milyen értesítési és eljárási (többek között kárenyhítési és elhárítási) kötelezettség terheli őket.⁹⁷

A vis maior klauzulák Magyarországhoz hasonlóan Franciaországban és Olaszországban is elterjedtek. Azonban, az is leszögezendő, hogy a francia és olasz megközelítés összevetése eklatánsan mutatja az EU-n belüli gyenge koordinációt, amely szintén jobbizonytalanságot eredményez.⁹⁸

⁹⁵ GYÖRFI-TÓTH: *i.m.*

⁹⁶ Új Ptk. 6:59. § (2)

⁹⁷ PINTÉR: *i.m.*

⁹⁸ ROSSI, M. (Institute for Foreign Affairs and Trade): *Force Majeure Clauses During Covid-19 and Their Implications*, kki.hu.

Annak érdekében, hogy egységes szabályozás legyen kialakítható, a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (továbbiakban: ICC) rövid és hosszú vis maior klauzulákat dolgozott ki, amelyeket az egyes szerződésekbe lehet belefoglalni, vagy pusztán utalással hivatkozni rájuk.⁹⁹ A klauzulák értelmében, az a körülmény minősül vis maiornak, amely

1. a fél ellenőrzési körén kívül következett be;
2. a szerződés megkötésekor észszerűen nem volt előrelátható és
3. azt a fél észszerűen nem tudta volna elhárítani.

E feltételek összhangban állnak az EU definíciójával, illetve a magyar jogrendszer megoldásával.

Az ICC klauzulák felsorolást tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy mi tartozik a vis maior kategóriájába.¹⁰⁰ A vonatkozó NM rendelet értelmében ilyennek minősül a járvány, valamint egyes hatósági intézkedések is.

Hazánkban a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (továbbiakban: MKIK) hatáskörébe tartozik az ún. vis maior igazolások kiadása. Elsődleges céljuk „a perek lehetséges elkerülése, a vállalkozások kulturált gazdasági együttműködésének előmozdítása, az esetleg mégis meginduló perekben a bizonyítás egyszerűsítése, a pertartam csökkentése.”¹⁰¹ Az is rögzítésre került, hogy nincs jogi akadálya annak, hogy a Kamara a külföldi fél által előterjesztett kérelemnek is helyt adjon, valamint hogy olyan esetben is kiállítsa az igazolást, mely nem tartalmaz nemzetközi elemet.¹⁰²

Az MKIK szabályzata is meghatározza a vis maior fogalmát: „vis maior teljesítés-gátló oknak minősül a szerződés megkötése után felmerülő, rendkívüli, kivételes jellegű és előre nem látható, elháríthatatlan, a feleknek fel nem róható, általuk nem kalkulálható, nem ellenőrizhető azon külső körülmények és események, amelyek nem tartoznak a vis maior-ra hivatkozó fél rendes üzleti kockázatának körébe.” A szabályzat példálózó felsorolása¹⁰³ részbeni átfedést mutat az ICC példáival, ugyanakkor a járvány kifejezetten nem szerepel benne. Ennek ellenére, az utólagos jogszabályváltozás kategóriájába beletartozhatnak azok a kormányrendeletek, egyéb jogszabályok, amelyek a járványhelyzetre tekintettel kerültek elfogadásra és léptek a szerződés megkötését követően hatálya.

A mérlegelés hatálya a Magyarország területén bekövetkezett vagy Magyarország területén teljesítést akadályozó hatással járó események, körülmények tekintetében, a fél egyoldalú kérelmének elbírálására terjed ki. Rögzí-

⁹⁹ ICC Force Majeure and Hardship Clauses

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ <https://mkik.hu/vis-maior-igazolas-kiallitasa>

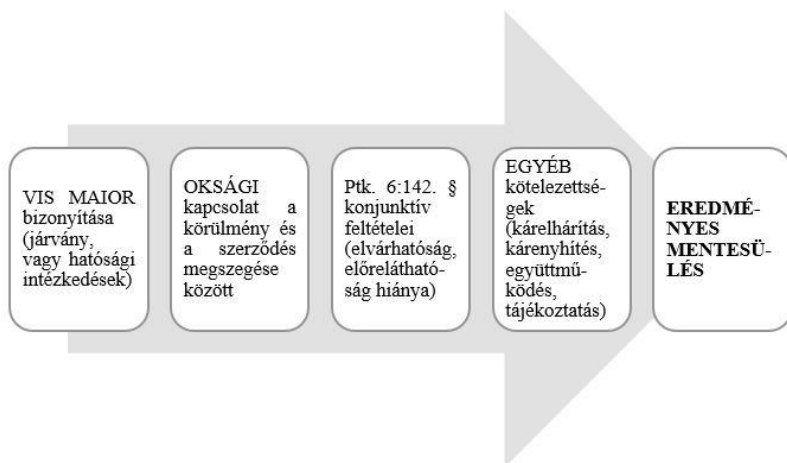
¹⁰² Uo.

¹⁰³ MKIK Vis Maior Szabályzata

tésre került azonban az a lényeges rendelkezés, miszerint „a vis maior hivatkozás érdemi megalapozottságával kapcsolatos bizonyítási eljárás lefolytatása és ennek eredményeként a felek viszonylatában történő jogi minősítés és döntéshozatal kizárólagos bírósági hatáskörbe tartozik.”¹⁰⁴

Rögzített vis maior klauzula hiányában a szerződést a kötelelem tartalmának megfelelően kell teljesíteni.¹⁰⁵ Amennyiben a teljesítés a kialakult helyzet okán lehetetlenné válik, úgy szerződésszegés történik.¹⁰⁶ Szerződésszegés esetén a sérelmet szenvedett fél jogosult a szolgáltatás teljesítésnek követelésére.¹⁰⁷

A kötelezett csak akkor mentesül a felelősség alól, ha eredményesen hivatkozik a hármas konjunktív feltételre.¹⁰⁸ Így tehát visszaérkeztünk kiindulási alapunkhoz, amelyet – immár kiegészítve – az alábbi ábrán rögzíték.



2. ábra (saját szerkesztés) – A mentesülés konjunktív feltételei.

Összefoglalva, alapvetően három különböző eshetőséggel találkozhatunk a gyakorlatban, amelyeket táblázattal szemléltetek.

¹⁰⁴ MKIK Vis Maior Szabályzat

¹⁰⁵ Új Ptk. 6:34. §

¹⁰⁶ Új Ptk. 6:137. §

¹⁰⁷ Új Ptk. 6:138. §

¹⁰⁸ Új Ptk. 6:142. §

ESETKÖR	KÖVETKEZMÉNY
Nincs vis maior klauzula	Ptk. szabályait kell alkalmazni
Van vis maior klauzula, de nincs kialakult gyakorlat	Ptk. szabályait kell alkalmazni
Van vis maior klauzula, gyakorlatban érvényesül	Klauzula az elsődleges, Ptk. szubszidiárius

3. táblázat (saját szerkesztés) - Vis maior klauzulák következménye a szerződésekből.

Végezetül, fontos annak elhatárolása, hogy pontosan mit tekintünk vis maior-nak az egyes egyedi esetekben: magát a járványt vagy a járvány indukálta intézkedéseket. Ennek megítélése érdekében az eset összes körülményeit figyelembe kell venni.

6. KOMPARATÍV TAGÁLLAMI KITEKINTÉS A VESZÉLYHELYZETI INTÉZKEDÉSEK ÉS AZ ALKALMAZOTT GYAKORLATOK MENTÉN

A fentebb bemutatott kérdéskörök vonatkozásában a Firenzei Európai Jogakadémia foglalkozott az egyes országok veszélyhelyzeti intézkedéseinek és gyakorlatának összefoglalásával, amelynek legfontosabb gondolatait röviden – a komparatív szemlélet érdekében – ismertetni szeretném.¹⁰⁹

6.1. Állami támogatások, moratórium és a teljesítési határidők meghosszabbítása

Az EU tagállamai vonatkozásában a gazdasági társaságok meghatározott feltételek teljesülése esetén állami támogatásokra pályázhatnak, fogyasztói szerződéseknél széles körben érvényesül a moratórium és a teljesítési határidők meghosszabbítása.

6.2. Lehetetlenülés jogintézménye

A vizsgált államok esetén megállapítható, hogy a magyar objektív lehetetlenülésnél szélesebb fogalom meghatározásról van szó. Németország, Ausztria és Olaszország is mentességet biztosít a szolgáltatás és ellenszolgáltatás teljesítése alól, feltéve, ha az akadályért egyik fél sem felelős. Franciaország e tekintetben kivétel, mert nem mentesíti a feleket kötelezettségeik teljesítése

¹⁰⁹ JENTSCH, V.: Contracts and the coronavirus crisis : emergency policy responses between preservation and disruption, Working Paper, *EUI LAW*, 2021/09, 1-25.

alól, ha vétkesek.¹¹⁰ A jogintézmény Németországban nemcsak az objektív lehetetlenséget, de a szubjektív és jogi lehetetlenülést is magában foglalja, Ausztria pedig a gazdasági lehetetlenülés fogalmával is operál.

6.3. A szerződésszegés leggyakoribb formája, avagy a kötelezett késedelme

A kötelezett akár közvetve, akár közvetlenül is érintve lehet a koronavírus által. Közvetlen hatásról akkor beszélünk, ha pl. egy konkrét hatósági intézkedés születik arra vonatkozóan, hogy nem értékesíthetik termékeiket a kijárási tilalom alatt. A közvetett érintettségre példaként szolgálhat az az eset, amikor a beszállítói késedelem következtében nem tud időben teljesíteni a kötelezett.

Ausztria esetében érdekességként megemlítendő, hogy elhatárolják az objektív és szubjektív késedelmet egymástól. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy a kötelezett kizárólag akkor felel a késedelemért, ha az neki felróhatóan következett be.

6.4. A jogosult átvételi késedelme

Meghatározott feltételek teljesülése esetén az is előfordulhat, hogy a kötelezett szabadul a szolgáltatási kötelezettség alól, a jogosultat azonban továbbra is köti a szerződés. Németország, Ausztria, Franciaország és Olaszország jogi szabályozását áttekintve, levonható következtetésként, hogy ennek a jogintézménynek azért van jelentősége, mert együttműködésre és a teljesítés elfogadására sarkallja a jogosultat.¹¹¹ A szabályozási megoldások lényegében megegyeznek a vizsgált államokban.

Példaként említendő, ha a fogyasztók a koronavírus okozta megváltozott helyzetben már nem szorulnak rá egy-egy termék megvásárlására, vagy például nem használják a tömegközlekedési eszközöket a bevezetett korlátozások miatt, vagy egészségük megóvása érdekében. Levonható az általános következtetés, hogy ez nem teszi lehetővé a szerződés eredményes felmondását.

6.5. Szerződés módosítása vagy megszüntetése a megváltozott körülményekre tekintettel

Németország, Ausztria, Franciaország és Olaszország tekintetében az olyan körülmény megváltozása, amely ellehetetleníti a szerződés szerű teljesítést, felmentheti a felet teljesítési kötelezettsége alól. A kiváltó okok eltérőek az egyes államokban, ugyanakkor hasonló intézmények a gyakorlatban

¹¹⁰ French Law: COVID-19, MAE clauses, Force Majeure and Hardship, debevoise.com.

¹¹¹ Contractual obligations and Covid-19: consequences of breach of contract under the Italian emergency regulations, ibanet.org.

széles körben elismertek és alkalmazottak. Németország és Franciaország kodifikálta ezeket az eseteket, Ausztria és Olaszország nem.

Németország 2002-ben rögzítette a *clausula rebus sic stantibus* feltételeit. Ausztriában a jogalkalmazók egységesen elismerik a *clausulára* való hivatkozást, ami egyfajta *ultima ratio* megoldásként alkalmazható kivételes esetekben. Hasonlóan elfogadott gyakorlat érvényesül Franciaország tekintetében is, szerződésmódosítást vagy megszüntetést lehetővé téve. Olaszország nem dolgozta ki ennek gyakorlatát és a pozitív jogban sem került rögzítésre a fogalom.¹¹² Jelentősége a jogintézménynek akkor mutatkozik meg, amikor a körülmények megváltozása hatására észszerűtlenné válik a teljesítéshez való ragaszkodás. Ilyen lehet például egy romlandó termék vagy élelmiszer szállítása egy olyan étterembe, amely a hatályos veszélyhelyzeti szabályozásnak köszönhetően bezárásra kényszerült.

Franciaországban 2016-ban kodifikálták a *caducité* fogalmát, amely érvényesen megkötött szerződés megszűnéséhez vezethet, ha annak egyik lényeges eleme meghiúsul. Törvényi definíció hiányában a francia bíróságok ezt úgy értelmezik, hogy ilyenek minősülnek azon szerződéses rendelkezések, amelyek az érvényességhez vagy a szerződés lényegi tartalmához kapcsolódnak.¹¹³

Olaszországban lehetőség van a bíróságtól kérni a szerződésmódosítást, ugyanakkor a felek közös megegyezéssel módosíthatják is a szerződést, ha az a korábbi körülmények mentén többé nem fenntartható.¹¹⁴

Fontos leszögezni, hogy önmagában a járvány ténye aligha lesz rendkívüli felmondásra feljogosító ok, egyéb súlyosító körülmény hiányában. Ez tehát megegyezik a hazai szabályozási megoldással, ami a közvetlen hatás követelményét rögzíti.

6.6. Összegzés

A komparatív áttekintés illusztrálja az eltérő, ugyanakkor hasonló szabályozási tőről fakadó megoldásokat, amelyek lényegi azonosságokat mutatnak a magyar jogintézmények sajátosságaival.

Véleményem szerint, bár a veszélyhelyzeti intézkedések – különös tekintettel a teljesítési határidők meghosszabbítására, vagy az állam támogató beavatkozására – átmeneti megoldást jelentenek, ugyanakkor elengedhetetlen a kimunkált lehetőségek kodifikálása.

¹¹² Italy: Legal guide to public contracting in light of COVID-19 pandemic, global-compliance.com.

¹¹³ Clifford Chance: *Coronavirus – Force Majeure And Hardship Under French Contract Law*, cliffordchance.com.

¹¹⁴ Uo.

7. HAZAI SZABÁLYOZÁS ÁTTEKINTÉSE

Bár a Covid-19 okozta szerződészegés esetei mindössze néhány hónapos múlttra tekintenek vissza, ennek ellenére fontosnak tartom a korábbi bírói gyakorlat áttekintését, amely a szerződészegés alóli mentesülés lehetőségével foglalkozik.

7.1. Bírói gyakorlat

A Szegedi Ítéltábla egy eseti döntésében a mentesülés feltételeinek konjunktivitását rögzítette.¹¹⁵ A bíróság kiemelte, hogy nem elegendő csupán egy feltételnek teljesülnie, így az elkerülhetetlen körülmény csak akkor eredményezi a mentesülést, ha az a fél ellenőrzési körén kívül merült fel.

Egy másik ügyben, a megbízási (gondossági) típusú visszterhes szerződések esetében állapította meg a bíróság, hogy a kötelezett nem tartozik kártérítési felelősséggel, ha az ügy ellátása során úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.¹¹⁶ Jól látható, hogy a gondossági kötelek esetében a gyakorlat nem követeli meg a Ptk. 6:142 §-nak feltételeit, a *reasonable man* zsinórmértéke az irányadó. Akkor azonban, ha a gondos eljárás feltételei nem állapíthatók meg, szerződészegésről beszélünk, amely esetén ismét előtérbe kerül a konjunktív feltételek vizsgálata.

Az ellenőrzési kör kérdésével foglalkozott a bíróság a szálloda felelősségének megállapítása során, amelynek mint szerződéses szolgáltatást, a rendeltetésnek megfelelően, biztonságosan kellett volna nyújtania a tóparti stéghez való közvetlen lejutást. Az eljáró tanács megállapította, hogy „nem minősül a tó partján álló szálloda ellenőrzési körén kívül eső oknak az, hogy a stéghez vezető úton – a helyi önkormányzat által elrendelt elsőfokú víz- és kárelhárítási készültség miatt – homokzsákokból álló védgát készült.”¹¹⁷ Jelen ügyben tehát lehatárolta a mentesülés lehetőségeit a bíróság, sokkal szűkebb körben meghatározva az ellenőrzési körön kívüliség fogalmát.

Az ún. vetőmagos jogesetben az elsőfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a kárfelelősség alóli mentesülésre csak akkor lett volna lehetőség, ha az aszály, mint elháríthatatlan külső ok bekövetkezte a perbeli időszakra és termőterületekre nézve igazolható lett volna. A kimentési ok bizonyítottságának hiánya azonban azt jelenti, hogy az alperesek szerződészegő magatartásuk következménye alól nem mentesülhetnek, kártérítési felelősségük fennáll.”¹¹⁸ A jogesetben arról volt szó, hogy termés kiesés következett be, amelyben az alperesek az aszályra mint lehetséges vis maiorra hivatkoztak. A fellebviteli bíróság azonban megállapította, hogy a termés kiesés

¹¹⁵ 1/2016. (XI. 24.) PK vélemény

¹¹⁶ 3/2016. (XI. 24.) PK vélemény

¹¹⁷ 6.Pf.20.052/2017/5.

¹¹⁸ 14.G.20.242/2017/29.

az alperesek ellenőrzési körén kívüli, előre nem látható körülményekre volt visszavezethető, amelyekre nézve nem volt elvárható, hogy az alperesek a kárt elhárítsák.¹¹⁹ Itt tehát az aszályra mint vis maior körülményre való hivatkozás megállta a helyét.

Szintén e feltétel határait feszegette a bíróság a mezőgazdasági áru szolgáltatására létrejött megállapodással kapcsolatban, amelyben az ellenőrzési körön kívüliség bizonyítását az eladóra hárította.¹²⁰ E jogeset alátámasztja tehát azt, hogy azt a felet terheli bizonyítási kötelezettség, aki az adott körülményre mentesülés érdekében hivatkozni kíván.

Végezetül, tekintsünk át néhány esetet, amely a további feltételeket rögzíti annak érdekében, hogy a szerződést megszegő fél mentesülhessen a jogkövetkezmények alól. Mint az fentebb említésre került, elengedhetetlen a kárenyhítési és kárelhárítási kötelezettség teljesítése a jogosult részéről. A Legfelsőbb Bíróság szerint a társasház közös képviselője a mulasztásaival okozott károk megtérítése alól – betegségére hivatkozással – nem mentesülhet, ha a helyettesítés érdekében intézkedést nem kért.¹²¹ Egy későbbi ügyben pedig a Kúria úgy foglalt állást, hogy nem mentesülhet az adásvételi szerződés eladója, ha szerződéses vállalása ellenére nem intézkedett az ingatlanon fennálló végrehajtási jog törlése iránt.¹²² Látható tehát, hogy bizonyos többletfeltételek is előtérbe kerülhetnek, amelyek hiánya szintén a kárfelelősség megállapíthatóságát eredményezi. Kárenyhítési kötelezettségünk még akkor is van, ha eredményesen hivatkozunk vis maior helyzetre. Ez azt jelenti, hogy minden lehetséges módon törekedni kell a bekövetkező kár mérséklésére.¹²³

Összefoglalva tehát, az eseti döntésekből arra lehet következtetni, hogy a felelősség alól nem tud mentesülni a szerződészegő fél, ha jogos ok nélkül tagadja meg a szolgáltatás teljesítését. „Kötelezetti késedelem esetén a szállítási, mezőgazdasági termékértékesítési, vállalkozási szerződéseknél állandósult az a gyakorlat, hogy a szerződészegő viseli a saját teljesítési képessége (pl. idő, munkaerő), valamint az alapanyag, a gépi technológia, a felszerelés hiányának, illetve nem megfelelő felmérésének a következményeit.”¹²⁴ A bíróság által elfogadott kimentési okok között főleg olyanok szerepeltek, amelyekben a kötelezett érdekkörén kívüli, elháríthatatlan ok merült fel (rendkívüli időjárási viszonyok, amennyiben azokra a kötelezett előzetesen nem készülhetett fel, vagy olyan esetek, amikor a jogosult valamilyen közbenső intézkedésének nem tett eleget, ezzel akadályozva a kötelezettet a teljesítés során).

¹¹⁹ Gf.III.30.061/2018.

¹²⁰ Gf. 30.061/2018/4.

¹²¹ Pfv.I.22.048/2001.

¹²² BH2017.15.

¹²³ BITAI & Partners: *i.m.*

¹²⁴ CSÖNDES (2020): *i.m.*

A bírósági gyakorlat áttekintését követően térjünk vissza a vis maior megítélésére a hazai gyakorlatban. Mint fentebb részletesen kifejtésre került, a Ptk. nem határozza meg a vis maior fogalmát egzakt módon.¹²⁵ Ez a joghézag teremti meg a jogalkalmazó felelősségét, hiszen a bíróságokra hárul a feladat, hogy magát a definíciót megalkossák, valamint esetről esetre eldöntsék, hogy az adott körülmény megfelel-e a vis maior kritériumainak.

Az esetekből látható, hogy önmagában a vírus terjedése, megjelenése nem elegendő, általában többlet feltételre van szükség, valamilyen intézkedésre, amely ok-okozati összefüggésbe hozható a szerződés megszegésével.

Lehetséges az, hogy valaki olyan szolgáltatásra szerződik a pandémia idején, amelynek teljesítése eleve kétséges. E körben beszélhetünk lehetetlen szolgáltatásról.¹²⁶ Az eleve lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés a Ptk. értelmében semmis.¹²⁷ Ez azonban kizárólag az objektív lehetetlenségre vonatkozik. Amennyiben nem objektív lehetetlenségről van szó, a szerződés nem tekintendő *ex lege* érvénytelennek, sőt, a Ptk. a helyzet orvoslására is lehetőséget biztosít a teljesítési határidőig. Példaként említendő, hogy önmagában nem minősül semmisnek az a szállítási szerződés, amely értelmében a kötelezett embargóval vagy bojkottal sújtott országba exportál termékeket, ha a teljesítési határidőig megszűnik a vis maior helyzet.¹²⁸ Látható tehát, hogy nem csupán maga a pandémia, hanem a megfékezésére tett hatósági intézkedések is indukálhatják a vis maior helyzetet. Az említett példánál maradva, ha a teljesítési határidő lejártát követően továbbra is fennáll a vis maior állapot, akkor a szerződés semmisnek minősül, és a felek az érvénytelenség jogkövetkezményeit alkalmazva kötelesek eljárni (az érvénytelenség orvoslása, ennek hiányában *in integrum restitutio*, vagy ha ez nem valósítható meg, akkor az alaptalan gazdagodás pénzben történő megtérítése).

E körben érdemes az előszerződés jogintézményéről említést tennünk, amely szintén érdekes kérdéseket vet fel. Ez különösen a tartós, hosszabb időre kötött jogviszonyok esetében szokott előfordulni, így a nagyvállalti gyakorlat bemutatása előtt tartom indokoltnak említését. Az előszerződésben a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy egy későbbi időpontban végleges szerződést fognak kötni egymással, emellett megállapodnak a lényeges körülményekben.¹²⁹ A Ptk. azonban lehetőséget biztosít számukra, hogy a végleges szerződés megkötését megtagadják, feltéve, hogy az alábbi konjunktív feltételek teljesülnek.

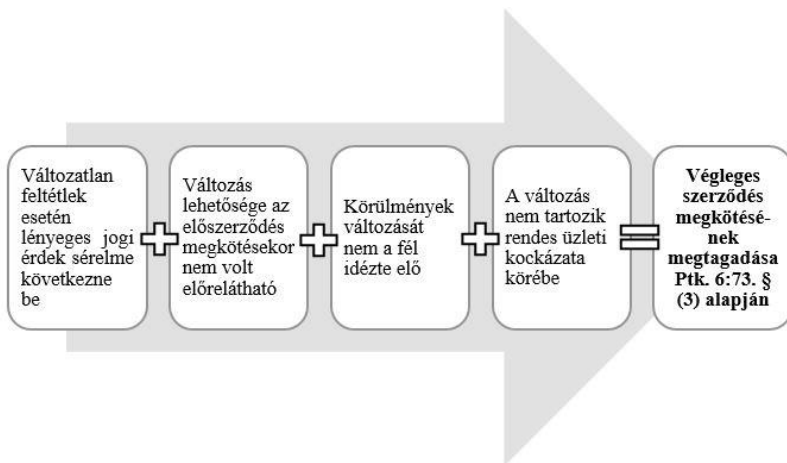
¹²⁵ KELEMEN: *i.m.*

¹²⁶ GYÖRFI-TÓTH: *i.m.*

¹²⁷ Új Ptk. 6:107. § (1)

¹²⁸ GYÖRFI-TÓTH: *i.m.*

¹²⁹ Új Ptk. 6:73. § (1)



3. ábra (saját szerkesztés) – Végleges szerződés megkötésének megtagadása előszerződés esetén.

Itt tehát azzal az esettel állunk szemben, amikor az előszerződés megkötését követően következik be a vis maior helyzet. Bár a feltételek nem teljesen azonosak a mentesülés konjunktív feltételeivel, ugyanakkor lényeges hasonlóságot mutatnak: előreláthatatlanság, ellenőrzési körön kívüliség és az elvárhatóság hiánya jelenik meg, más terminológiával megfogalmazva.

Viszont, ha az előszerződés megkötése a pandémia ideje alatt következett be, jelen hivatkozás elvileg nem alkalmazható, hiszen annak feltétele, hogy a változó körülmények az előszerződés megkötését követően következzenek be. Ugyanakkor, itt lehet jelentősége annak, hogy mit tekintünk vis maior körülménynek: magát a pandémiát vagy az elhárítása érdekében tett hatósági intézkedéseket. Az a) opció esetében a helyzet világos: ha a Covid-19 kitörése után kötnek a felek szerződést, nem hivatkozhatnak a Ptk. vonatkozó rendelkezésére, hiszen tudhattak arról a körülményről, amely a végleges szerződés megkötéséhez fűződő érdeket akadályozza. Ugyanakkor, a részletes elemzésből megállapítást nyert az is, hogy az eddig kikristályosodott bírói gyakorlat tükrében a pusztá hivatkozás a vírushelyzetre nem elegendő, szükséges konkrét ok-okozati összefüggésnek is fennállnia, amely közvetlen kapcsolatba hozható a szerződés megszegésével.

Ekkor kerül előtérbe a b) opció, tehát az az eset, amikor a vírus elhárítása érdekében tett intézkedések minősülnek vis maioroknak. E körben fogalmilag elképzelhető az a lehetőség, hogy a felek a pandémia kitörése után kötnek előszerződést, még a hatósági intézkedések (pl. embargó, bojkott, határzár) bevezetése előtt.

Mint a példából is látható, rendkívül ingoványos talaj látszik megfogalmazódni, amely teljes egészében a bírói döntésekre és a jogalkalmazókra hárítja a felelősséget. Ezért is fontos a fogalmi meghatározás pontossága és egy

olyan körütekintő jogalkotói munka, amely a jobbizonytalan helyzet elkerülését eredményezi.

A bíróságok – érdekes analógiával élve – még a 2008-as gazdasági világválságot sem fogadták el minden esetben mint vis maior körülményt.¹³⁰ Feltehetőként említették, hogy arra is szükség van, hogy a válság közvetlenül akadályozza az erre hivatkozót a szerződéses kötelezettségei teljesítésében.

Csöndes Mónika tanulmányában kiemeli, hogy a vis maior kérdését nem önmagában, hanem a szerződéses kötelezettség teljesítése körében kell értékelni.¹³¹ Ha ugyanis hiányzik az oksági kapcsolat a szerződésszegés és a járvány, valamint a járvánnyal összefüggő hatósági intézkedések között, akkor ezek az egyébként ellenőrzési körön kívülinek minősülő körülmények önmagukban nem eredményezhetnek mentesülést a kárfelelősség alól.¹³²

Amennyiben a felek konkrétan rögzítik szerződésükben azokat az eseteket, amelyek beletartoznak a vis maior kategóriájába, a diszpozitivitás elve alapján ez a rendelkezés elsőbbséget fog élvezni, így alapvetően ez fogja meghatározni a jogviszonyukat. Viszont, ha nem kerül rögzítésre a vis maior definíciója és a beletartozó körülmények, a bíróság esetről esetre fog dönteni arról, hogy az adott ügyben megállapítható-e a rendkívüli mentesülést eredményező helyzet.¹³³

A 2003-as, a koronavírushoz nagyon hasonló karakterisztikájú SARS-vírus esetében a német bírósági gyakorlat egységes volt annak tekintetében, hogy a járvány vis maiornak minősül.¹³⁴

Az, hogy mi tartozik a fél üzleti kockázatnak körébe, szintén elég tág lehet. A vonatkozó döntések értelmében sokszor még a gazdasági körülmények drasztikus megváltozása is üzleti kockázat körébe tartozónak lett minősítve, nem eredményezve mentesülést a végleges szerződés megkötése alól.¹³⁵ Fontos tehát, hogy vis maior helyzet csak akkor állapítható meg, ha annak alapvető akadályozó képessége van a szerződés teljesítésére.

7.2. Szemelvények egy multinacionális vállalat gyakorlatából

E körben térnék ki a nagyvállalatnál végzett kutatómunkám eredményére. Az általam választott első jogeset tolmácsokkal foglalkozik, akiket a nagyvállalattól rendeltek meg. Azonban – a koronavírusra való hivatkozással – a megrendelt tolmácsokat teljesítési határidőn túl lemondták. E körben tehát arról volt szó, hogy a megrendelőnek nem volt szüksége a tolmácsok tevékenységére, ugyanakkor a szolgáltatást a megrendelőnek ki kellett volna

¹³⁰ Hivatkozhatunk-e vis maior helyzetre a koronavírus járvány miatt?, bkik.hu.

¹³¹ EBH2009.2042.

¹³² CSÖNDES (2020): *i.m.*

¹³³ GÖNDÖCZ: *i.m.*

¹³⁴ Uo.

¹³⁵ Hivatkozhatunk-e vis maior helyzetre a koronavírus járvány miatt?, bkik.hu.

fizetnie a nagyvállalatnak, ennek azonban vis maiorra hivatkozva nem akart eleget tenni. Tekintsük át, hogy egy szolgáltatás lemondása esetén milyen lehetőségek állnak a rendelkezésünkre:

Az első és legszerencsésebb esetkör az, amikor a felek a szerződésben rendelkeznek a lemondási jogról. Amennyiben a szerződésben/megrendelésben van kikötve indokolás nélküli lemondási jog, illetve rögzített határidőn belül kerül sor a lemondási jog gyakorlására, akkor ezt lehet alkalmazni.

Akkor viszont, ha a felek előzetesen nem rendezték a lemondás jogát jogviszonyukkal kapcsolatban, akkor kénytelenek lesznek egymással megállapodni annak feltételrendszerében. A Ptk. szerinti szerződési szabadság alapján a felek gyakorlatilag bármiben megállapodhatnak: akár az időpont közös megszüntetése, akár egyéb megállapodás (pl. új időpont) is szóba jöhet.¹³⁶

Amennyiben a szerződés alapján nincs lehetőség az időpont jogszerű lemondására, illetve a szerződő partnerrel sem sikerül megegyezni, akkor a lemondás szerződésszegésnek minősülhet. Szerződésszegés esetén a kötelezett a Ptk. 6:142. § szerinti feltételrendszer alapján mentheti ki magát, amelyet a jogeset vonatkozásában is áttekintek.

1. Ellenőrzési körön kívüliség

A járványt a Ptk. Kommentár ellenőrzési körön kívüli körülmények között említi, tehát ez a feltétel teljesül.

2. A szerződéskötés időpontjában előre nem láthatóság

A Ptk. „szerződéskötés” terminológiát alkalmaz, ugyanakkor ennek megítélése némi magyarázatot igényel. Egyedi megrendeléseknél a megrendelés kézbesítésének napja lesz a szerződéskötés időpontja, keretszerződéseknel álláspontom szerint (mivel a Ptk. nem rendezi e kérdést) nem maga a keretszerződés létrejöttének időpontja, hanem az adott egyedi jogviszony létrejöttének időpontja lesz irányadó.

3. Elvárhatóság hiánya

E körben azt érdemes mérlegelni, hogy szakmailag van-e valamilyen alternatív megoldás, ami esetén nem kerül lemondásra az időpont (pl. lehetséges-e Skype-on elvégezni a tolmácsi tevékenységet).

Fontos, hogy a fenti elemzés a magyar joggyakorlat és a nagyvállalat standardjainak elemzésével született, ha olyan szerződésről van szó, ahol külföldi jog került elfogadásra, ott lehet eltérő eredmény, ennek vizsgálata területi korlátok miatt nem tartozik e dolgozat körébe.

A másik érdekes eset, amelyet a nagyvállalati szemelvények közül választottam, a termelési szolgáltatás ideiglenes leállításával és a szolgáltatási készenlét bevezetésével kapcsolatos. Ez meghatározott szolgáltatókat érintett,

¹³⁶ Új Ptk. 6:59. §

akikkel a nagyvállalat szóban és írásban is igyekezett megegyezni azzal kapcsolatban, hogy szolgáltatásaikra részben vagy egészben nincs szükség a termelési szünet alatt. Ez a megállapodás alapvetően 2 hétre szólt, viszont egyes szolgáltatók elkezdtek jelezni, hogy egy hosszabb leállás esetén nem tudják fenntartani ugyanazt a készenlétet/minőséget/szolgáltatási szintet/létszámot, mint korábban.

A problémára a hatályos jogszabályok tükrében kimunkált javaslat sarokkövei a potenciálisan érintett jogviszonyok azonosítása és a partnerekkel való megállapodás voltak. Ez minden esetben együttműködést és megegyezést eredményezett, így itt alapvetően a szerződésmódosítás és a békés konfliktusmegoldás került előtérbe. Általánosságban elmondható ugyanis, hogy a szerződés szerinti teljesítési határidők normál körülmények mellett és nem jelen helyzetben kerültek megállapításra.

Az egyeztetésekre továbbá amiatt is szükség volt, nehogy a Ptk. 6:62. § szerinti együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegése merüljön fel a nagyvállalat részéről, amelynek köszönhetően a szerződő partner kártérítési igénnyel is élhet, jelentős bevételkiesést eredményezve a vállalatnak.

Jogilag akkor volna egyértelmű a helyzet, ha a nagyvállalatot közvetlenül érintő kormányrendelet jönne ki arról, hogy be kell zárni a termelőüzemeket is. Ennek hiányában is előállhatnak persze olyan körülmények (pl. határozat), ami miatt érvelhető lenne a vis maior helyzet, de ezeket esetileg kell vizsgálni (adott külső körülménynek volt-e közvetlen kihatása adott szerződésre). A kérdéssel foglalkozó jogászok álláspontja szerint, addig nem egyértelmű, illetve nem közvetlen rendelkezésekre (pl. WHO pandémiának minősíti a Covid-19-et) veszélyes hivatkozni.

Kissé visszakanyarodva a jogirodalom álláspontjára, Csehi értelmezésében a jogalkotó a hazai (és láthatólag a tagállami) joggyakorlat szerint is elvárja a kötelezett aktív, tevőleges kármegelőző, kárelhárító magatartását, feltéve, hogy ennek kifejtésére reális lehetősége adódott. Ennek értelmében – a konjunktív feltételek esetén sem – mentesülhet a felelősség alól a szerződést megszegő fél, ha nem tett meg minden tőle telhetőt annak érdekében, hogy a kárt megelőzze, azt elhárítsa.¹³⁷

7.3. A vis maior igazolások bemutatása

A fejezet végén szeretnék kitérni a MKIK-tól igényelhető vis maior igazolásokra, amelyről már fentebb említést tettem. A MKIK szabályzata szerint, a hazai vis maior igazolás az alábbiakat tartalmazza:

- I. mely felek között, hol és mikor, milyen tárgykörben létrejött szerződés teljesíthetősége tekintetében melyik fél érvényesítette a vis maior hivatkozást;

¹³⁷ CSÖNDES (2020): *i.m.*

- II. a hivatkozás lényegét, a vis maior körülmény, esemény hatósági/szervezeti igazolásának módját, a szerződés esetleges vonatkozó rendelkezésének megjelölését;
- III. az akadályértésítés igazolásának megtörténteire vonatkozó utalást.

Látható tehát, hogy az akadály/körülmény felmerüléséről a félnek értesítési kötelezettsége van, amelynek hiányában vis maior igazolás nem állítható ki. Ez egyfajta kárenyhítésnek is tekinthető, hiszen ha a fél úgy ítéli meg, hogy minden tőle telhetőt megtett a teljesítés érdekében, az azonban mégsem lesz eredményes, értesítenie kell a másik felet annak érdekében, hogy az eldönthesse, milyen lépéseket kell tennie saját kárának minimalizálása érdekében. Végezetül, kodifikációs mintaként szolgál a Bécsi Vételi Egyezmény 79. cikkének gyakorlata is, amely a mentesítő okokkal foglalkozik szerződésszegés esetén.¹³⁸

8. DE LEGE FERENDA JAVASLAT

Két oldalról érdemes a szabályozási javaslatot megközelíteni: az egyik a jogász hivatás (ideértve a jogalkotó/jogalkalmazó szerveket), a másik pedig a szerződő partnerek köre – különös tekintettel a gazdasági társaságokra, amelyre dolgozatomban fókuszát kihegyeztem.

8.1. Megoldási javaslatok a jogász hivatás oldaláról

A Ptk.-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint a járvány vis maiornak minősül, amelyet a jogi szakirodalom is alátámaszt. Azonban a definíciós problémák elkerülése érdekében érdemes volna a Kúria által kidolgozott definíciót a Ptk.-ban is rögzíteni. Mivel a diszpozitivitás főszabályát a Ptk. rögzíti a legtöbb szerződés esetében, ezért a szerződésekben a Ptk. rendelkezéseitől a felek egyező akarattal eltérhetnek.

Ennek ellenére, a diszpozitivitás alól van néhány kivétel, amely az eltérést kifejezetten tiltja (ilyenek minősülnek a fogyasztói szerződések, az ÁSZF-re vonatkozó szabályok, a legtöbb társasági jogi szabály), az adott rendelkezés-

¹³⁸ (1) Nem tehető felelőssé a fél valamely kötelezettségének elmulasztásáért, ha bizonyítja, hogy azt olyan akadály okozta, amelyet el nem háríthatott, s ésszerűen az sem volt elvárható tőle, hogy a szerződéskötés idején ezzel az akadállyal számoljon, azt elhárítsa vagy következményeinek elejét vegye.
(...)

(4) A teljesítést elmulasztó fél köteles az akadályról és annak az ő teljesítési képességeire vonatkozó hatásáról a másik felet értesíteni. (...)

1978. évi 20. törvényerejű rendelet 79. cikk

től való eltérés semmisségének deklarálásával. A fogalmak sem engednek eltérést, így abban az esetben, ha a vis maior is egzakt módon definiálva volna a Ptk.-ban, akkor bár a felek enyhébb rendelkezéseket is megállapíthatnának, de magát a definíciót nem határozhatnák meg másképp.

Ennek előnye volna, hogy egyrészt tehermentesítene a bíróságokat az alól, hogy esetről esetre kelljen eldönteniük, hogy az adott körülmény vis maior-nak minősül-e, másrészt jogbiztonságot, előreláthatóságot és kiszámíthatóságot eredményezne. Továbbá, a felek sokkal megfontoltabban kötnék meg a jövőre vonatkozó szerződéseiket.

A másik kérdés az időbeliség, amelyet szintén érdemes volna kodifikálni. Ha a felek a Covid-19 kitörését követően kötöttek szerződést, úgy gondolom, hogy a vis maiorra való hivatkozás nem állja meg a helyét, hiszen számolniuk kellett volna *reasonable man*ként azzal, hogy esetleg olyan korlátozó hatósági intézkedések születnek, amelyek megnehezítik vagy ellehetetlenítik a teljesítést.

A Covid-19 kitörése előtt kötött szerződések vonatkozásában akkor fogadnám el a vis maior hivatkozást, ha fennáll közvetlen ok-okozati összefüggés a szerződés hibás teljesítése és a körülmény között (ami adott esetben lehet maga a járvány, vagy a megfélemezése érdekében tett hatósági intézkedések).

E körben jelentősége van annak is, hogy a WHO mikor hirdette ki a szűk-séghelyzetet és nyilvánította a Covid-19-járványt pandémiának. Mivel a járvány megjelenésének időpontja más és más volt az egyes földrészek, országok esetében, így eseti megítélés alá esik az, hogy egy adott időpontban adott szerződő partnereknek adott piacon, iparágban mivel kellett számolniuk. Ez megnehezíti a szabályozás egységesítését is, hiszen mindenképpen meg kell határozni egy időpontot, amely vízvonalnak tekintendő.

Természetesen ennek ellenére a bíróságokra hárulna a feladat, hogy eldöntsék, hogy az adott körülmény megfelel-e a feltételeknek, ugyanakkor a fogalom Ptk.-ba emelésével és az időbeliségre vonatkozó rendelkezés törvénybe foglalásával valamilyen szinten megvalósulhatna a tehermentesítés. A fentiek gyakorlati megvalósítását az alábbi szakasz Ptk.-ba integrálásával képzelem el:

(1) *Vis maior*nak az a természeti vagy emberi eredetű ellenállhatatlan erő (továbbiakban: körülmény) minősül, amely abszolút jellegű, azaz az emberek számára elérhető eszközökkel nem hárítható el.

(2) Nem mentesülhet a felelősség alól a szerződésszegő fél

a) ha nem állapítható meg közvetlen ok-okozati összefüggés a szerződésszegés és a hivatkozott vis maior körülmény között;

b) nem tett meg minden tőle telhetőt a kármegelőzés és kárenyhítés érdekében;

c) nem értesítette a másik felet haladéktalanul a vis maior körülmény felmerüléséről.

(3) Amennyiben a vis maior körülmény a szerződését megelőzően merült fel, nem mentesülhet a szerződésszegő fél a felelősség alól, kivéve, ha a körülményről való tudomásszerzés nem volt általában elvárható.

8.2. A szerződő felek felelősségének ösztönzése

A szerződő felek esetén nagyon fontos, hogy körültekintően kössenek szerződést, alaposan mérlegelve a fennálló körülményeket. Emellett lényeges az is, hogy kárenyhítés, kárelhárítás hiányában – ahogy azt az eddigi bírósági gyakorlat is mutatja – a vis maior mint mentesülési feltétel ne állja meg a helyét.

Mint arról már fentebb szó esett, lehetőség van ún. vis maior klauzulák beépítésére a szerződésbe. Bár a Ptk. módosításával a definíciós problémák letisztázására nem volna szükség, ennek ellenére egy fehér- és feketelista elkészítését javaslom. A feketelista azokat a körülményeket tartalmazná, amely esetén a felek nem mentesülhetnek a felelősség alól szerződésszegésük esetén. A fehérlista viszont néhány olyan körülményt sorolna fel, amelyek további vizsgálat nélkül is mentesülést eredményeznének (ilyen lehet például a karantén elrendelése a féllel szemben).¹³⁹

Emellett, rögzítenék néhány hasznos tanácsot, amelyek a nagyvállalati gyakorlat áttekintése során merültek fel.

Első lépésben érdemes azonosítani a stratégiai partnereket, majd megvizsgálni azt, hogy a velük kötött szerződésekben szerepelnek-e a már említett vis maior klauzulák (vagy ehhez hasonló rendelkezések). Emellett javasolt azt is áttekinteni, hogy a vis maior események bejelentésére vonatkozó speciális eljárásrend vagy a Ptk. általános szabályai az irányadóak.

Ezért is fontos az, hogy a vállalatok különös figyelmet fordítsanak a partnerekkel való kommunikációra, valamint ennek írásbeli dokumentálására. Bár ennek mindig jelentősége volt, ennek ellenére a jogbizonytalan és minden eddiginél kiszámíthatatlanabb helyzet fokozottan ezt indukálja.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy az egyik kiindulópontnak az tekinthető, hogy a járvány és a járványügyi rendelkezések olyan általános társadalmi hatással járnak, melyek nem voltak szerződés megkötésekor előre láthatók, és melynek következményeit mindenkinek viselnie kell. Ha a szerződést azt követően kötötték, hogy a járvány elterjedésével számolni kellett, akkor az előreláthatóság más megítélés alá esik. Ezért külön vizsgálat alá kell, hogy essenek az ezen időpont előtt, illetőleg ez után kötött szerződések.

Azt is fontosnak tartom megjegyezni, hogy a szerződéses jogviszonyra gyakorolt hatás vizsgálata során érdemes különbséget tenni a járvány (jogi) ténye és a járványügyi rendelkezések (jogi) ténye között, és mind a kettőnek

¹³⁹ SZABÓ Zsuzsanna: *Semmit sem érnek a vis maior klauzulák - így védheti be magát a Covid hatásával szemben*, napi.hu.

a hatását külön kérdésként vizsgálni, még akkor is, ha ez az adott jogviszony esetében összemosódik, vagy azonos eredményre vezet.

A felmerülő akadályok esetén kiemelt jelentősége van az értesítési kötelezettségnek is, amit egyúttal a Ptk. is előírna. Nagyon fontos, hogy az értesítés kézhezvételét követően első lépésként történjen meg az értesítés minősítése, tehát annak meghatározására, hogy mire is hivatkozik a szerződéses partner. Kiemelendő, hogy a késedelem (egy bizonyos ideig) okszerűen nem okozza a szerződés megszűnését (tehát nem ad alapot felmondásra), míg a teljesítés lehetetlenné válása (ha igazolt), igen.

Azt is fontos áttekinteni, hogy bemutatja-e a partner az akadály konkrét okát. Amennyiben vis maiorra hivatkozik, mi az a körülmény, ami állítása szerint megfelel a fogalmi követelményeknek (a járvány, vagy az elhárítására tett hatósági intézkedések).

Végezetül, a bírósághoz fordulás elkerülése érdekében azt is érdemes tisztázni, hogy bizonyítékokkal alátámasztva érvényesül-e a Ptk.-ban rögzített konjunktív feltételek mentén érvényesülő mentesülés.

A kamarák által kiállított vis maior igazolásokat emellett mindenképpen hasznosnak tartom, hiszen szintén a bíróságok tehermentesítését eredményezik, leszűkítve azokat a jogvitákat, amelyek a jogalkalmazó elé kerülnek.

A fentieknek azért van jelentősége, mert a jogi következmények a minősítéstől függően alakulnak.

DISZKUSSZIÓ, AVAGY OMNIS DEFINITIO IN IURE CIVILI PERICULOSA EST: PARUM EST ENIM UT NON SUBVERTI POSSIT?

Úgy gondolom, a dolgozatban felvetett problémakörnek rendkívüli aktualitása és jelentősége van, amely jogalkotói/jogalkalmazói kihívást indukál. Ahogy az a fenti elemzésből is látható, nemcsak a hazai, de a külföldi gyakorlat is sporadikus jellegű, joghézagokkal terhelt szabályozásban és tisztázatlan kérdésekben megnyilvánulva.

A fejezet címében szereplő latin mondat is ezt a jogbizonytalanságot fejezi ki: *omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim ut non subverti possit*, azaz a polgári jogban minden definíció veszélyes, mivel könnyen kiforgatható.

Ez a helyzet a vis maior fogalmával is. Bár a meghatározás viszonylag egyszerűnek mutatkozik, ennek ellenére rugalmasan értelmezhető, ezáltal a felelősséget a jogalkalmazóra hárítva.

Véleményem szerint, a Covid-19 csak egy a sok járvány közül, amellyel a közeljövőben számolnunk kell. A társadalmi és egészségügyi kihívások szaporodni fognak, amely egy eltérő jogi szabályozást és kikristályosodott előretekingést igényel. Ahogy lassan a járvány is életünk részét képezi, szükséges alkalmazkodnunk a kihívásaihoz, felkészülve a váratlan eseményekre. Ahogy az

a dolgozatból is látható volt, ez nemcsak a jogászokra, de a szerződő partnerekre is felelősséget hárít, hiszen sokkal körültekintőbben, átgondoltabban kell majd jogviszonyokat létesíteniük az újfajta kihívások közepette.

A vészhelyzeti reagálások és a kormányrendeleti intézkedések bár hatályukat veszítik a veszélyhelyzet megszűnésével, ugyanakkor egyes rendelkezéseik kétségkívül átültetésre kerülnek majd a jogrendszerbe, annak permanens részévé válva. E szempontból elengedhetetlen az alapos mérlegelés és vizsgálat annak érdekében, hogy a leginkább alkalmazható szabályok kerüljenek be a jogszabályokba.

IRODALOMJEGYZÉK

Jogforrások

1. 14.G.20.242/2017/29.
2. 14.Gf.40.195/2017/4/II.
3. 6.Pf.20.052/2017/5.
4. A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI.17.) Korm. rendelet
5. A 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet
6. A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI.3.) NM rendelet
7. A hibás teljesítéssel kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről szóló 1/2012. (VI.21.) PK vélemény
8. A járványügyi készség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet
9. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
10. A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III.27.) Korm. rendelet
11. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi CII. törvény
12. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény
13. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló T/15997. sz. törvényjavaslat
14. A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728 határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000 rendelet
15. A központi költségvetés terhére nyújtott, a veszélyhelyzet elhárítása és következményeinek enyhítése érdekében nélkülözhetetlenül szükséges és egyéb támogatásoknak a veszélyhelyzethez igazodó különleges szabályairól szóló 173/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet
16. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
17. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
18. A Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. sz. törvényjavaslat
19. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet
20. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I.29.) Korm. rendelet
21. A veszélyhelyzet megszüntetésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI.17.) Korm. rendelet

22. A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról szóló 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet
23. Az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló 2009. évi XCI. törvény
24. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
25. Az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéséről szóló, Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye kihirdetéséről szóló 1978. évi 20. törvényerejű rendelet
26. BH2014.147.
27. BH2017.15.
28. Bürgerliches Gesetzbuch
29. Code Civil
30. Digesta
31. EBH2009.2042.
32. EU Bíróság C-334/08. sz. ítélete
33. Gf. 30.061/2018/4.
34. Magyarország Alaptörvénye
35. Pf.IV.20.086/2021/10/I.
36. Pfv.I.22.048/2001.
37. Straßenverkehrsgesetz
38. Szegedi Ítéltábla 1/2016. (XI. 24.) PK véleménye
39. Szegedi Ítéltábla 2/2016. (XI. 24.) PK véleménye
40. Szegedi Ítéltábla 3/2016. (XI. 24.) PK véleménye

Szakirodalom

1. CSEHI Zoltán (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata. Kommentár a 2013. évi V. törvényhez* (Budapest: Menedzser Praxis 2014)
2. CSÖNDES Mónika: „A Covid-19-járvány és a szerződésszegésért való felelősség alóli mentesülés egyes kérdései” in *KBJ*, 2020, 2(3).
3. CSÖNDES Mónika: „A Ptk. 6:143. § (2) bekezdésében foglalt előreláthatósági korlátról” in: *Polgári Jog*, 2016/7–8, 26.
4. FÖLDI András, HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei* (Budapest 2012)
5. JENTSCH, V.: *Contracts and the coronavirus crisis : emergency policy responses between preservation and disruption*, Working Paper, *EUI LAW*, 2021/09.
6. KEMENES István: „A kontraktuális kártérítés egyes kérdései” in *Magyar Jog*, 2017/1.
7. KISFALUDI András: „A jogi személy vezető tisztségviselőinek felelősége az új Polgári Törvénykönyvben” in: *POGÁCSÁS Anett* (szerk.):

(L)ex Cathedra et Praxis – Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából (Budapest: Pázmány Press 2014)

8. KÖNIG Dorottya: „Teljesítési határidők és a vis maior: A veszélyhelyzet és a rendeleti jogalkotás hatása a polgári jogi kötelmekre” in: *Ügyvédek Lapja*, 2021/2.
9. LESZKOVEN László: *Szerződészegés a polgári jogban* (Budapest: Wolters Kluwer 2018)
10. POUND, R.: *Social Control Through Law* (New Haven: Yale University Press 1942)
11. TERCSÁK Tamás: „Vezető tisztségviselő jogállása, felelőssége” in: LÓRINCZ György (szerk.): *A vezető tisztségviselő jogállása és felelőssége* (Budapest: HVG-ORAC 2017)

Internetes hivatkozások

1. <http://pinterlaw.hu/koronavirus-es-a-vis-maior-va-jon-lehet-e-ra-hivatkozni/>
2. <http://www.meliusz.hu/documents/10180/4157403/Pand%C3%A9mi%C3%A1s+%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf>
3. <https://arsboni.hu/koronavirus-mi-a-helyzet-a-vis-maior-illetoleg-mac-mae-klauzulakkal-a-jarvanyugyi-veszelyhelyzet-idejen/>
4. <https://bitaipartners.com/mit-tehetunk-szerzodeszeges-eseten-a-koronavirus-okozta-jarvanyhelyzetben/>
5. <https://bkik.hu/hu/hirek/hivatkozhatunk-e-vis-major-helyzetre-a-koronavirus-jarvany-miatt/>
6. <https://blogs.dlapiper.com/advocatus/2020/04/a-covid-19-mint-potencialis-vis-maior-esemeny-hatasa-a-maganjogi-szerzodeses-jogviszonyokra/>
7. <https://forbes.hu/uzlet/mi-az-a-vis-maior-es-mikor-lehet-ra-hivatkozni/>
8. <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2020/03/icc-for-cemajeur-hardship-clauses-march2020.pdf>
9. <https://jog.tk.hu/blog/2020/04/remarks-on-the-effects-of-the-coronavirus-pandemic-hu>
10. https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/07/68_KKI-Policy-Brief_COVID_Rossi_20200729.pdf
11. <https://magyarnarancs.hu/belpol/oszig-meghosszabbitjak-a-veszelyhelyzet-idejere-vonatkozo-rendeleteket-237787/765a1f92-210a-4810-889e-52fda90b8177>
12. <https://mkik.hu/vis-maior-igazolas-kiallitasa>
13. https://ptk2013.hu/wp-content/uploads/2019/09/GJ_201907-8_1-70_fuglinszky.pdf

14. <https://www.acerislaw.com/covid-19-force-majeure-and-arbitration/>
15. <https://www.cliffordchance.com/content/dam/clifford-chance/briefings/2020/03/coronavirus-force-majeure-and-hardship-under-french-contract-law.pdf>
16. <https://www.debevoise.com/insights/publications/2020/03/french-law-covid19-mae-clauses-force-majeure-and>
17. <https://www.globalcompliancenews.com/2020/06/03/italy-legal-guide-to-public-contracting-in-light-of-covid-19-pandemic-1-05052020/>
18. <https://www.ibanet.org/article/6EFEEEF4-4D32-4996-B4D5-F856BF2BB0EA>
19. <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/szerzodes-kereskedelem-vis-maior-jarvany-covid-jalsovsky.715415.html>
20. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/03/11/814474930/coronavirus-covid-19-is-now-officially-a-pandemic-who-says?t=1583944823506>
21. <https://www.pwc.com/hu/hu/sajtoszoba/2020/korona-nem-teljesitheto-szerodesek.html>
22. <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/jog/articles/a-legtobbet-idezett-jogi-kifejezes-az-elmult-hetekben-vis-major.html>
23. MKIK Vis Maior Szabályzata (letölthető innen: <https://mkik.hu/vis-maior-igazolas-kiallitasa>)

HORVÁTH BARBARA

Az Egyesült Királyság európai uniós tagsága és a brexit hatásai az ország Európai Unióval való kapcsolatára és az állampolgárokra

1. Bevezetés
 2. Történeti áttekintés
 - 2.1. Az Egyesült Királyság belépése az Európai Közösségekbe
 - 2.2. Az Egyesült Királyság európai uniós tagsága
 - 2.3. Kilépés az Európai Unióból – úton a brexit felé
 - 2.4. Az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolatát rendező kilépési megállapodás
 3. A brexit hatásai
 - 3.1. Az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolata, az átmeneti időszak
 - 3.2. Jegyzőkönyv Írországról és Észak-Írországról
 - 3.3. A brexit hatásai az állampolgárok életére
 - 3.4. A brexit hatásai a magyar állampolgárokra
 4. Befejezés
- Irodalomjegyzék

1. BEVEZETÉS

Az Egyesült Királyság miniszterelnöke, Theresa May 2017. március 29-én jelentette be az ország kilépését az Európai Unióból. Az elmúlt években már rengeteg hírt hallhattunk az ezt követő állapotokról, a helyzetet ugyanis azóta sem sikerült teljes mértékben rendezni, sok megválaszolatlan kérdés maradt több területen is, sőt, a politikusok nagy részét is váratlanul érte a népszavazás eredménye. Emellett az események felhívták a figyelmet a tagság melletti pró és kontra érvekre. A sok kétséges döntés, bizonytalanság okán feltételezhetnénk, hogy az Egyesült Királyság egyáltalán nem volt felkészülve a kilépést követő állapotokra, valójában azonban már a kilépés bejelentését megelőző években, 2012 és 2014 között is rengeteg vizsgálat, felmérés készült a tagság előnyeiről és hátrányairól, összesen harminckét területen. A felmérés legfőbb célja volt a hatáskörmegosztás és az integrációs célok összemérése a brit nemzeti érdekekkel, az eredményből pedig már ekkor is kitűntek az egyes uniós folyamatokhoz fűzött aggályok és bizalmatlanság, viszont összességében az uniós tagságot előnyösnek értékelték.¹

A kilépéssel egyben olyan akadályok merültek fel több területen is – csak a vámokat és a munkavállalást említve, amelyek azelőtt fel sem merültek,

¹ Kiss Gábor Ferenc: *Az EU brit szemmel* (Budapest: Századvég Kiadó 2019)

rengeteg gondot okozva ezzel a hatóságoknak, vállalkozásoknak, hétköznapi embereknek. Ezáltal pedig a kilépést szinte hátrányként értékelhetjük mindkét fél számára.² A folyamatról nem mondható el, hogy csak az Egyesült Királyságról, csak Nagy-Britanniáról szólna, ugyanis egymást átfedő események láncolata az egész, amely több szereplőre is hatást gyakorol, így például magára az EU szerveire, az egyes tagállamokra is.

2. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

2.1. Az Egyesült Királyság belépése az Európai Közösségekbe

Winston Churchill 1946. szeptember 19.-én Zürichben elhangzott beszédében már arról beszélt, hogy az összefogás az európai kontinensen létfontosságú, az Európai Egyesült Államok létrehozását hangoztatta, mely során kiemelt szerepet szánt Franciaországnak és Németországnak: „*Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehoznunk..... Európa újjáéledése elképzelhetetlen egy szellemileg nagy Franciaország és egy szellemileg nagy Németország nélkül...*” Fontos azonban kiemelni, hogy mindezt ő a saját hazája részvétele nélkül képzelte el. Az Egyesült Királyságot az akkori időkben a „fényes elszigeteltség” elve jellemezte, támogatta ugyan az európai összefogást, abból viszont inkább kimaradt volna. Ez a felfogás a történelem során rendszerint felfedezhető volt az országgal kapcsolatban, céljuk az európai kontinens harcaiból való kimaradás volt, csak legvégső esetben avatkoztak be, ha a hatalmi pozíciójukat egy másik állam kiemelkedése veszélyeztette.³

1945-re a világ bipolárisrá vált, Nagy-Britannia elvesztette a hatalmi harcokban vezető szerepét, amelyet az USA és a Szovjetunió örökölt meg. Ez nem jelentette azonban, hogy tekintélyét is elvesztette volna, ugyanis az időben az egyetlen ország volt, amely fel tudta venni a harcot a náci Németországgal. Ekkor már egyfajta rokonszenv is felfedezhető volt az európai egységmozgalmak irányába, ez azonban szertefoszlott: „*A Balti-tenger melletti Stettintől az Adriai-tenger mentén fekvő Triesztig vasfüggöny ereszkedik le a kontinensre*”⁴ – fogalmazott Churchill az 1946-ban Fultonban elhangzott beszédében. Az időszakban az ország kapcsolata szorosabbra fűződött Amerikával, a háború alatt is innen vártak pénzügyi segítséget az angolok, viszont nem zárkóztak el egy Nyugat-Európával való együttműködéstől sem. Ez viszont több ok miatt sem realizálódhatott, többek között a francia belpolitikai válság miatt sem.⁵

²https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/new-normal/consequences-brexit_hu

³ EGEDY Gergely, GÁLIK Zoltán: Nagy-Britannia és az európai migráció. A csatlakozástól a BREXITig (Budapest: L'Harmattan Kiadó 2017) 9-16.o

⁴ <https://rubicon.hu/kalendarium/1946-marcius-5-churchill-fultoni-beszede>

⁵ Andrew DUFF: *Britain and the Puzzle of European Union* (Routledge 2021) 16-17.o

1948-ban Churchill felvetése az európai együttműködésre megvalósulni látszott, ez ellen azonban maga Anglia lépett fel, végül sikerült elérnie, hogy az Európa Tanács néven létrejött szerv csak tanácskozási jogkört kapjon, az ország nem kívánt ugyanis túl nagy hatalmat adni a kezébe. Ezt jól érzékeltetik az angol külügyminiszter, Ernest Bevin szavai: „Amiként a múltban, úgy a jövőben is az európai nemzetektől eltérő karakterűeknek kell maradnunk; alapvetően képtelenek vagyunk arra, hogy teljes szívvel integrálódjunk velük⁶.”

1950-ben Robert Schuman tervezete nagy előrelépést jelentett az európai összefogás jövőjében. A francia külügyminiszter megtette az első lépéseket az Európai Unió létrejötte felé az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásával Németország és Franciaország között.⁷ A tervezet egy olyan időszakban született meg, amikor a legnagyobb ellentétek álltak fenn a két ország között, így Schuman célja ezzel a két ország kapcsolatának javítása is volt. A külügyminiszter munkáját nagyban segítette Jean Monnet is, akivel együtt abban reménykedtek, hogy ez a kezdetleges gazdasági közösség később politikai és gazdasági integrációhoz fog vezetni. A Schuman-nyilatkozatot kezdetben nagyon vegyesen fogadták, sokan szkeptikusak voltak ezzel szemben, legfőképp a politikai területeken, a közvélemény ugyanis kedvezően fogadta. Olaszország, és a Benelux államok csatlakozásával hamar megkezdődtek a tárgyalások is. Nagy-Britannia a nemzetek felettség elve ellen tiltakozva távol maradt a konferenciától. Az ESZAK szerződést végül 1951. április 18-án, Párizsban a hatok képviselői aláírták, majd 1952. július 25-én hatályba lépett.⁸

A Schuman-terv bejelentése nagy meglepetésként érte a brit kormányzatot, valamint nehezményezték, hogy nem kaptak előzetes értesítést a konferenciáról. Nem meglepően a kezdeményezést az angol fél a szuverenitásról való lemondásként értékelte, természetesen teljes mértékben ellenezte azt és nemet mondott a részvételre. Ezt azonban akkor gazdasági érdekek is alátámasztották mindemellett, hiszen a korban Nagy-Britannia több acélt és szén bányászott, mint Nyugat-Németország vagy Franciaország.

Később megindultak a tárgyalások az Európai Közös Piac kialakításáról, a belga Paul-Henri Spaak vezetésével. A konferenciára meghívták Nagy-Britanniát is, de az ország ismét nemtetszését kifejezve, csak egy alacsony beosztású diplomatát küldött, később pedig még őt is visszarendelték. 1956-ra kidolgozták a főbb alapelveket is, itt pedig rögtön kitűnt az érdekellentét is az Unió megszületését szorgalmazó hat állam és a britek elgondolásai között. A legjobban szembetűnő különbség a két fél akarata között éppen az Unió

⁶ Alan BULLOCK: *Ernest Bevin: Foreign Secretary, 1945-1951* (London: Heinemann 1983)

⁷ Május 9.-ét azóta is az Európa-napként ünneplik minden évben.

⁸ <https://www.europeana.eu/hu/exhibitions/70th-anniversary-of-the-schuman-declaration/entry-into-force-of-the-ecsc-treaty>

egyik alappillére, a vámunióra vonatkozott, a britek ugyanis egy szabadkereskedelmi övezet kialakítását szorgalmazták ehelyett. A többi állam – legfőképp a francia és német (NSZK) fél – teljes mértékben ellenezte ezt, és mivel az ő mozgásterük jelentősebb volt, esélyt sem kaphatott az angol terv. 1957. március 25-én meg is kötötték az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződést.⁹

Harold Macmillan 1961-ben jelentette be csatlakozási szándékát az Európai Gazdasági Közösséghez, meglepve ezzel saját hazáját és az európai államokat is. A döntés mögött több okot is felfedezhetünk, melyek legfőképp gazdasági természetűek, de az amerikai nyomás is szerepet játszott a hirtelen fordulásban. Elképzelhető, hogy a lépésre sokan vártak már rég óta, azonban abban a helyzetben kilátástalannak tűnt a brit csatlakozás, melynek legfőbb hátráltatója a francia elnök, Charles de Gaulle volt, aki nyíltan angolelleses volt. Igaz, hogy az angol fél sem tett kezdetben túl sokat azért, hogy sikeres legyen a csatlakozás, gyakran ugyanis a hazai érdekeket vették figyelembe, arra törekedtek, hogy az állampolgároknak tetsző nyilatkozatokat tegyenek, úgy értelmezve ezzel a helyzetet, mintha „A hatok csatlakoznának az Egyesült Királysághoz, és nem pedig fordítva.”¹⁰ A csatlakozási kísérletre végül De Gaulle egy sajtótájékoztatóján, nyilvánosan mondott nemet.

Az 1964-es kormányváltáskor már nyilvánvalóvá vált, hogy a brit gazdaságnak egyre nagyobb szüksége van a Közös Piacra és a támogatásra, viszont az új miniszterelnök – Harold Wilson – sem volt könnyebb helyzetben, mint elődje, ugyanis az állampolgárok nagyrésze ellenezte a csatlakozást. 1967-ben az ország végül mégis benyújtotta második kérelmét is, amelyet ugyan kevésbé hevesen, de álláspontját ugyanúgy tartva, De Gaulle ismét megvetozott. Végül 1969-ben, Georges Pompidou elnöksége alatt már nem kapott visszautasító választ a brit kérelem. Az angol álláspont, miszerint az Európai Közösséget a saját képükre formálnák, azonban az évek múltán sem változott semmit. A következő években szinte mindig fellelhető volt néhány példa a brit különállásra, amely a sajátos szuverenitáskonceptiójukból adódik.¹¹

A csatlakozási tárgyalások végül 1970-ben indultak meg Luxembourgban, majd egy évig tartottak. Habár a brit delegáció ekkor már hajlandó volt kompromisszumokat kötni és engedményeket tenni a csatlakozás érdekében, bőven maradtak problémák, amelyeket meg kellett oldani. A legnagyobb nézeteltérés az agrárpolitika terén volt fellelhető, a közösségi támogatások nagyrésze ugyanis erre ment, a mezőgazdasági termékek árát pedig a világpiaci ár felett tartották. Gondok akadtak továbbá a gazdasági és pénzügyi

⁹ EGEDY 3. lj 22-38.o

¹⁰ ARATÓ Krisztina, KOLLER Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet* (Budapest: Gondolat Kiadói Kör 2015) 130-135. o.

¹¹ HALMAI Péter: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. (Budapest: Dialóg Campus 2020) 14-16.o

unió keretében elfogadott tervvel is, a hatok ugyanis azt kérték Nagy-Britanniától, hogy a valutaárfolyamok összehangolása érdekében számolják fel a font különleges tartalékvaluta státuszát. A tárgyalások ellehetetlenülni látszottak, ezért a brit miniszterelnök személyesen utazott Párizsba, hogy az álláspontjukat leginkább visszautasító francia miniszterelnököt jobb belátásra bírja, amellyel végül sikerrel is járt. A nagy nehezen elfogadott egyezmény mellett azonban Heathnek meg kellett győznie saját állampolgárait is a döntés helyességéről. A kormány végül mindent megtett az Európai Közösségek népszerűsítése érdekében, de kevés sikert arattak. Wilson, a Munkáspárt elnöke kijelentette, hogy a jelen feltételekkel elfogadhatatlannak tartja a csatlakozást, nagy vitát váltott ki az Alsóház tagjai között is. Végül 1971-ben megszavazták a csatlakozást, majd 1972. január 22-én alá is írták az egyezményt. Ezzel azonban nem értek véget a csatlakozás körüli problémák, az EK szerződéseinek életbelépéséhez ugyanis külön parlamenti hozzájárulásra volt szükség, amely nagy ellenállásba ütközött. Összesen 104-szer szavaztak a szerződésekről, végül alig 17 fős többséggel sikerült véghez vinni az elfogadást. 1973. január 1-jétől végül Nagy-Britannia az EK teljes jogú tagja lett.¹²

2.2. Az Egyesült Királyság európai uniós tagsága

Nagy-Britannia tagsága nem maradt sokáig zökkenőmentes, az 1973-as olajválság megrengette az országot, ennek következtében kormányváltásra került sor, a Munkáspárt pedig fő célként tűzte ki a csatlakozási szerződések újratárgyalását. Végül 1975-ben, négy területen (mezőgazdasági politika, közös költségvetéshez való hozzájárulás mértéke, Nemzetközösséggel fenntartott kapcsolatok, a saját regionális politika folytatásának joga) megkezdődtek a tárgyalások, de végül csak minimális engedelményeket sikerült elérni, amelyekkel a közvéleményt nem igen sikerült meggyőzni. 1975. június 5-én rendeztek népszavazást a tagságról, amelyet nagyrészen támogattak az állampolgárok, ezzel pedig Európa-politikát visszazökkenettették a régi kerékvágásba.¹³

Margaret Thatcher, aki 1979-ben nyerte meg a választásokat, egészen különleges Európa-képet képviselt. Egyrészt gyanakvoan kezelte európai partnereit, másrészt több nézetüket is rossz szemmel nézte, mint például azt, hogy a piac korlátozását ilyen könnyen elfogadták, viszont soha fel sem merült benne, hogy helytelen döntés volt az EK-hoz való csatlakozás. Az viszont igaz, hogy az európai partnerek dolgát ő sem könnyítette meg, már hamar jelezte, hogy a brit érdekeket fogja szem előtt tartani. Legfőképp Nagy-Britannia költségvetési hozzájárulásával nem értett egyet a miniszterelnök. 1984-ben, Fontainebleau-ban végül sikerült is egy, a britek számára kedvező

¹² ARATÓ-KOLLER 10. lj. 150-156. o

¹³ EGEDY 3. lj. 53-59.o

megállapodást kötnie, ennek értelmében pedig az ország kedvezményeket kapott. Később is akadtak aggályai bizonyos területeken, többek között az Európai Nemzeti Bank és a közös valuta létrehozásával. Habár támogatta az EK tagságot és az integrációt egy bizonyos fokig, ezen szupranacionalista elveket már elítélte. „*Nem húztuk vissza sikeresen az államhatárokat Nagy-Britanniába, csak azt láttuk, hogy európai szinten újra rákényszerítik egy európai szuperállamra, amely dominanciát gyakorol Brüsszselből*” nyilatkozta 1988-ban, Bruges-ben, ebből jól látható, Thatcher álláspontja.¹⁴ Az, hogy ilyen mértékben megváltoztatta nézeteit, későbbi bukásához is vezetett. 1990-ben, az euró bevezetéséről szóló tárgyalásokról teljes mértékben kirekesztették, amelyre a dühös miniszterelnök népszavazást kért, ennek során pedig a kérdést szándékosan Európa-ellenes módon fogalmazták meg. Ezen lépésével saját kormányát is maga ellen fordította, hiszen sokáig fáradhatatlanul dolgoztak azért, hogy letörjék az integrációellenes vitákat.¹⁵

1990-ben két kulcsterületen, a pénzügyi unió és a politikai unió tárgyalásáról konferenciát hívtak össze, amely során – a közös valuta bevezetésétől való ódzkodása miatt – az angol félnek felajánlották a távolmaradást. 1992. február 7-én aláírták a Maastrichti Szerződést, amely hivatalosan is bevezette az Európai Unió elnevezést, valamint az EU működését három alappillérré alapította: egyrészt az Európai Közösségekre, másrészt pedig a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésre. Nagy-Britannia a konferencián a szerződéssel kapcsolatban végül szinte mindent megkapott, amit el kívánt érni: egyrészt az ország mentességet kapott a közös pénz, az euró bevezetése alól, a többi állam elfogadta azt is, hogy az angol fél nem ratifikálta a szociális chartát.¹⁶

1992 után komoly változások következtek a Munkáspárt hatalomra jutásával, ezzel pedig Tony Blair miniszterelnökségével. Az alapvető megújulás részeként jelentős szemléletváltás következett be az Európa-politikában is. Az új kormányfő „Európa szívébe” kívánta visszavezetni az országot. Végül tizenhárom éves kormányzásuk során három fontos szerződést is módosítottak: az Amszterdami, Nizzai és Lisszaboni szerződéseket, valamint az EU legjelentősebb bővítése is ebben az időszakban zajlott.¹⁷

A 2008-as világgazdasági válság alapjaiban rengette meg a brit gazdaságot, felvetve ezzel a kérdést, hogy megérte-e ellenezni a közös fiskális, monetáris és árfolyampolitikát. A brit gazdaság és bankrendszer összeomlani látszott, a legfőbb segítséget pedig az euróövezet tagállamaitól várhatták az angolok. Végül a válság fordított is a hozzáállásukon, az új miniszterelnök, Gordon

¹⁴ <https://apnews.com/article/brexit-business-international-news-europe-margaret-thatcher-64855d1ff67454443db5132bdfb22ea6>

¹⁵ <https://www.wsj.com/articles/margaret-thatchers-battle-over-europe-11575649922>

¹⁶ EGEDY 3. lj. 91-97. o.

¹⁷ Uo. 103-110. o.

Brown a szigorúbb pénzügyi ellenőrzési rendszerek bevezetését kezdte szorgalmazni. Összességében tehát megállapítható, hogy az Egyesült Királyság kapcsolata az Európai Unióval korántsem volt túl fényes. Az integráció elhagyásának gondolata folyamatos kérdés volt az országban.¹⁸

2.3. Kilépés az Európai Unióból – úton a brexit felé

Az új kormány 2010-ben a Konzervatív Párt és a Liberális Demokraták koalíciójával állt fel. Már önmagában ezt a tényt is ellentmondásként kezelhetnénk, hiszen míg a konzervatívok úgy tartották, hogy jobb a távolságtartás, a liberálisok sok kérdésben támogatták az integrációt, számos más kérdésben pedig szöges ellentéteket vallottak egymással. A miniszterelnök, David Cameron az EU szerződéseinek elfogadását pedig minden esetben népszavazáshoz kötötte volna. A Cameron–Clegg-kormány végül három területen kezdeményezett változtatásokat az EU és az ország kapcsolatában: egyrészt az Európai Unióról szóló törvény által kinyilvánították, hogy a hatalom végső letéteményese a parlament, valamint az előbbieken során már említett kötelező népszavazás intézménye is javaslatra került, a harmadik terület pedig az Egyesült Királyság távolmaradási jogát érintette, amelyet kiterjesztettek volna a bel- és igazságügyi együttműködés és a közös szociális politika egyes területeire is. A törvény azonban még nagyobb ellentéteket szült.¹⁹

Végül az EU egyes területein – főként a monetáris és gazdasági területeken – egyre jobban elmélyült az integráció, ez pedig felerősítette a kilépés mellett állók hangját. 2013. január 23-án elhangzott David Cameron Bloomberg-beszéd néven elhíresült felszólalása. A beszédben a miniszterelnök megemlékezett több fontos történelmi eseményről is, így például a második világháborúról. Kiemelte, hogy célja nem az ország EU-ból való kivezetése, hanem az Unió átformálása. A miniszterelnök három nagy problémát emelt ki, amelyek megnehezítik az átformálást és az EU tevékenységét: ez egyrészt az eurózónára, másrészt az európai versenyképesség válságára, harmadszor pedig az Unió és a polgárok közötti kapcsolat megszakadására vezethető vissza. Cameron kifejtette, hogy az eurózóna működéséhez megfelelő kormányzásra és struktúrára van szükség, csakúgy, mint külső biztosítékokra ahhoz, hogy az egységes piachoz való hozzáférés semmilyen módon ne legyen akadályoztatott. A versenyképességgel kapcsolatban aggasztónak találta, hogy az EU részesedése a világ kibocsátásából csaknem harmadával csökkent, amelyről azt tartotta, hogy maga az integráció okozta a munkaerőpiacot túlzott mértékben korlátozó szabályokkal. Cameron úgy gondolta, hogy az emberek egyre frusztráltabbak amiatt, hogy egyre kevésbé vehetnek részt a döntésho-

¹⁸ Robert EAGELSTONE: *Brexit and Literature: Critical and Cultural Responses*. (Routledge 2018.)

¹⁹ Kiss Gábor Ferenc 1. lj.

zatalban, az egyre távolabb hozott döntések miatt pedig csökken az életszínvonaluk. Végül a beszédben a miniszterelnök pontos elképzeléseit is elmondja arról, hogy az unió működése hogyan lehetne jobb, ezt pedig öt alapelve fekteti:

1. Elsőként a versenyképesség növelésének érdekében az egységes piacot tartja a legfontosabbnak, amelyben vezető szerepet szán Nagy-Britanniának.
2. Második elvként a rugalmasság kerül meghatározásra, amely alatt a befogadást, a sokféleség elfogadását érti, valamint kiemeli, hogy észre kell venni azt a tényt is, hogy nem minden állam kíván azonos szintű integrációt.
3. A harmadik elv a hatalom visszajuttatása a tagállamokhoz, amelyre Cameron szerint Laekenben ígéretet is tettek az európai vezetők, de ez azóta sem történt meg. Ebben a körben kiemelte azt is, hogy nincs szükség minden területen a harmonizációra, figyelembe kell venni a sokféleséget az egyes államok viszonylatában.
4. Negyedik elvében a miniszterelnök kiemeli, hogy szerinte sokkal nagyobb szerepet kellene adni a nemzeti parlamentek kezébe, amelyek a demokratikus legitimitációt és az elszámoltathatóság forrásai.
5. Az ötödik elv a méltányosság. Eszerint bármilyen új megállapodást hoznak is az eurózónára vonatkozóan, azoknak tisztességesen kell működniük az azon belül és kívül élők számára.²⁰

Cameron úgy vélte, hogy az emberek már túlzottnak tartják az unió politikáját, neheztelnek a nemzeti életünkbe való beavatkozás miatt, amit szűkegtelen szabályozásnak látnak, és csodálkoznak, hogy mi értelme az egésznek, hiszen a belépés megszavazásakor még csak egy közös piacról volt szó. Cameron egy új szerződés megkötését is kilátásba helyezte az EU és országa között, valamint úgy vélte, hogy ezt a többi államnak is meg kellene tennie, hiszen a hatalom visszaáramoltatása az országokhoz a legfontosabb. Valamint kiemelte azt is, hogy Nagy-Britannia egy nagyon fontos feladata az, hogy az eurózóna tagjait „megmentse”. Fontos továbbá, hogy a miniszterelnök nem a kilépés mellett, hanem a változások fényében tartotta meg beszédét, hiszen úgy vélte, hogy a teljes kilépéssel elveszíthetnék több jogosultságukat is, melyek fontosak, valamint az állampolgárokra nézve is hátrányos lenne, hiszen sokuknak már természetesen azon előnyök, melyek a tagsággal járnak, így például a szabad munkavállalás egy másik EU-s országban.²¹

A kormányfő ígéretet tett arra, hogy népszavazást fog kezdeményezni az Egyesült Királyság európai uniós tagságáról legkésőbb 2017-ig. Végül az EU-

²⁰ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

²¹ Ivan ROGERS: *9 Lessons in Brexit* (Short Books Ltd 2019)

val való tárgyalásokon több kedvezményt sikerült elérnie²², ez azonban nem bizonyult elégnek ahhoz, hogy az állampolgárok a tagság mellett szavazzanak. 2016. június 23-án a britek 52%-a az Unió elhagyása mellett szavazott. A népszavazás másnapján Cameron lemondott, helyét az addigi belügyminiszter, Theresa May vette át, aki pedig megkezdte az ország felkészítését az EU elhagyására.

A kilépés alapjául az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke szolgált:

(1) *Saját alkotmányos követelményei-vel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.*²³

Ezen rendelkezésben egyfelől fellelhető az államok szuverenitásának és önrendelkezésének védelme, azonban egyfajta bizonytalanságot is mutat, hiszen minden országnak mások lehetnek az alkotmányos követelményei, így más keretek határozhatók meg a kilépésre. Megállapítható, hogy a kilépés elhatározása önmagában egy belső jogi aktus, amely az adott állam jogrendszere – alkotmányossága – alapján születik. Ezen kérdés Nagy-Britannia szempontjából annyiban érdekes, hogy a kilépésről szóló határozatot a parlament hozta meg, annak alapjául azonban egy népszavazás szolgált, amely során megkérdőjelezhető például az is, hogy kit illetett meg ez során szavazati jog.²⁴

(2) *A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak az unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait...*²⁰

Ezen cikkben már fellelhetők azok a rendelkezések, amelyek tárgyalásokhoz, ezáltal pedig meghatározott keretek közé fektetik a kilépés folyamatát, ezt pedig a Wightman-ügyben hozott főtanácsnoki indítványban is láthatjuk: „...a kezdeti szakasz teljes mértékben egyoldalú, és a tagállam ellenőrzése alatt áll. Ezzel szemben a középső szakasz (a tárgyalás) kétoldalú vagy többoldalú jelleggel bír, olyan módon, hogy az uniós intézmények hatáskörei érvényesülnek. A második szakasz megindításától fogva a bejelentést

²² Cameron elérte, hogy hét évig korlátozassák az uniós polgárok szabad munkavállaláshoz való jogát az országban, valamint a gyermeknevelési segélyek tekintetében is több engedményt kapott.

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> EUSz 50. cikk

²⁴ Kiss Lilla Nóra: „Kilépés az Európai Unióból – Az EUSZ 50. cikke a Brexit tükrében” *Pro Futuro* 2018/3 97-117.o

tevő tagállam elveszti az eljárás feletti ellenőrzését, amelynek következményeként nem vonhatja vissza egyoldalúan a kilépés bejelentését.”²⁵ A (2) bekezdésben továbbá a szándék szó használata félrevezető lehet, hiszen azt is jelentheti, hogy ez egy olyan nyilatkozat, amelyet az Európai Tanácsnak el kell fogadnia. A fent idézett ügyben is megemlítésre került, hogy „a szándékok nem véglegesek, és változhatnak. Aki harmadik személyt szándékaról értesít, abban várakozást ébreszt, de kötelezettséget nem vállal arra, hogy azt visszavonhatatlanul fenntartsa...”²⁶ Fontos, hogy a szerződésben nem találunk határidőt sem a szándék közlésére, sem az Európa Tanács iránymutatásának közlésére. Ez utóbbi esetében egy erős jogi eszköz, hiszen amíg az iránymutatás nincs meg, nem kezdődhetnek meg a tárgyalások sem. A britek 2017. március 29-én küldték meg a kilépési határozatot, amelynek során kérdéses volt, hogy ki jogosult annak megküldésére, a miniszterelnök vagy a parlament. Az iránymutatás megküldésére pedig 2017. április 29-én került sor. Nincs pontos információ arra vonatkozóan, hogy a szövegben említett „jövőbeni kapcsolat” mit is jelent, ez feltételezheti azt, hogy egyfajta együttműködés továbbra is várható az egykori tagállam és az EU között. Fontos továbbá a konkrét ügy kapcsán az is, hogy az Európai Tanács kijelentette az EU egységes eljárását, az Egyesült Királyság tehát nem folytathatott egyedi tárgyalásokat a tagállamokkal, a jövőbeni kapcsolatok kialakítása szerződéses formában csak a kilépést követően lehetséges. Nem találunk továbbá rendelkezést arról, hogy a kilépés bejelentése visszavonható-e, ha igen, hogyan. A brexit folyamán a népszavazás ugyanis véleménynyilvánító jellegű volt csupán, az konkrétan nem kötötte a parlamentet, tehát egy esetleges kormányváltás, vagy a parlament összetételének megváltozása egész könnyen megváltoztathatta volna a véleményeket. A visszavonhatóság tényét erősíti azonban a (5) bekezdés is, mely szerint²⁷ „Amennyiben az az állam, amely kilépett az unióból, később újra felvételét kéri, kérelmére a 49. cikkben megállapított eljárást kell alkalmazni.”

(3) *A kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a (2) bekezdésben említett bejelentéstől számított két év elteltével a Szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.*²⁸

²⁵ A C-621/18. sz. Andy Wightman és társai v Secretary of State for Exiting the European Union ügyben 2018. dec. 4. napján kelt főtanácsnoki indítvány, 119. pont, ECLI:EU:C:2018:978

²⁶ A Wightman-ügyben 2018. dec. 4. napján kelt főtanácsnoki indítvány, 100. pont.

²⁷ Kiss Lilla Nóra 21. lj.

²⁸ EUSz 50. cikk

Két év elteltével a kilépési folyamat részeként az állam elveszíti teljes mértékben tagállami jogosultságait, vele szemben az EU szerződesei nem alkalmazhatók, az idő múlására tekintettel. Ezen rendelkezéstől azonban a felek megállapodásukkal eltérhetnek. Az European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 végül 2017. március 16-án kapott uralkodói ellenjegyzést, ezzel pedig hatályba lépett, de ehhez számos probléma leküzdésére szükség volt, hiszen a parlament több alkalommal is elutasította, az Alsóház és a Lordok Háza egymás között vitatta a javaslatot jó darabig. Ennek oka egyrészt az is volt, hogy több fontos kérdésben sem foglalt állást a kormány, így például nem rendelkeztek az Egyesült Királyságban tartózkodó EU-s állampolgárok helyzetéről, védelméről sem. A miniszterelnök törekedett az egyensúlyra a törvény megalkotásakor, valamint nagyon fontos cél volt az EU belső piacához való hozzáférés lehetősége, mindez a Chequers Tervben került összefoglalásra, amelyet azonban leszavaztak, ez pedig Theresa May lemondásához vezetett.²⁹

2017 júniusában megkezdődtek a tárgyalások az Európai Tanáccsal is, amelyek során a jogok és kötelezettségek egyensúlyának fényében a kilépést meghatározott keretek közé helyezték. Az EU szemszögéből fontos alapelveket is meghatároztak, amelyeket a konferenciákon érvényesíteni kellett, így például kiemelték, hogy az Egyesült Királyság – mivel már nem tagállam – nem élvezheti ugyanazon előnyöket, mint egy tagállam, viszont ugyanazon kötelezettségek sem terhelhetik, valamint kizárták az ország egységes piacban szektorális alapon történő részvételét. A tárgyalások eredményét a Joint Report foglalja össze:

- a megállapodásban fontos szerepet kapott az EU-s állampolgárok védelme, ennek értelmében meghatározott időpont előtt fennálló szabad mozgáshoz való jogot fenntartottak,
- kimondták, hogy azon állampolgárok esetében, akik a kilépéskor jogszerűen tartózkodnak az ország területén, nem lehet semmiféle állampolgárságon alapuló megkülönböztetést alkalmazni,
- kiemelt jelentőségű továbbá, hogy ezen megállapodás értelmében az Egyesült Királyság bíróságai továbbra is figyelembe veszik az EU Bíróságának joggyakorlatát, valamint meghatározott ideig még fordulhatnak is ezen bírói fórumhoz,
- a pénzügyi területeken fontos kérdés volt, hogy meddig kell az országnak tagállamként hozzájárulnia a közös költségekhez, melyre az a válasz adódott, hogy 2019 és 2020 között az ország tagállamként köteles a befizetésekre.³⁰

²⁹ Kenneth A. ARMSTRONG: *Brexit time : leaving the EU--why, how and when?* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017)

³⁰ HALMAI 11. lj. 72-77.o

2.4. Az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolatát rendező kilépési megállapodás

A kilépési megállapodás 2020. január 31-én történő megerősítését követően az Egyesült Királyság ténylegesen kilépett az Európai Unióból, ezután pedig egy átmeneti időszak vette kezdetét, ennek értelmében a meghatározott időpontig minden változásmentes volt az állampolgárok, vállalkozások tekintetében, az ország azonban már nem képviseltette magát az EU egyes szerveiben, az EU-s jog azonban továbbra is alkalmazandó volt.

A megállapodás közös rendelkezések cím alatt rendezi azon követelményeket, amelyek betartása a végrehajtáshoz és az értelmezéshez elengedhetetlenek. Fontos, hogy mindkét félnek gondoskodnia kell arról, hogy összhangban, elsősorban kezelje a megállapodást a jogrendjében, valamint a közvetlen hatályt is biztosítani kellett. Az értelmezés kapcsán kiemelendő, hogy a megállapodást az EU-s alapelvek – így az Alapjogi Charta – fényében kell értelmezni. Az országnak továbbá biztosítania kellett, hogy bíróságai a kialakult ítélkezési gyakorlatot is figyelembe vegyék, valamint kiemelt jelentőséggel kezelték azt is, hogy ne lehessen az átmeneti időszak alatt az EU-s joggal ellentétes nemzeti jogot alkotni³¹.

A szabad mozgás, munkaerő szabad áramlása kiemelt jelentőséggel bírt az Egyesült Királyság vonatkozásában, ezért elengedhetetlen volt az EU-s állampolgárok helyzetének rendezése. Így tehát a megállapodás védelmet biztosít az átmeneti időszak végén az Egyesült Királyságban tartózkodó uniós polgárok, valamint az átmeneti időszak végén a 27 uniós tagállam valamelyikében tartózkodó egyesült királyságbeli állampolgárok számára. Fontos szerepet kapott továbbá a megállapodásban a családvédelem is, ennek értelmében pedig megilleti a csatlakozás joga azon személyeket, akik családtagjai (akár uniós akár egyesült királyságbeli állampolgár) az adott országban élnek. A megállapodás értelmében a védett személyek életük végéig gyakorolhatják uniós jogaikat az adott ország területén, amennyiben még az átmeneti időszak vége előtt véglegesítették maradásukat. Ezen személyeket továbbá minden uniós munkavállalással kapcsolatos jog is megilleti, így tehát munkaviszonyt létesíthetnek, vállalkozást indíthatnak, velük szemben nem alkalmazható megkülönböztetés a foglalkoztatás, javadalmazás tekintetében. A megállapodás értelmében továbbá megtarthatják az egészségügyi ellátáshoz, nyugdíjhoz, társadalombiztosításhoz fűződő jogaikat is.³²

Egy másik nagyon fontos területen, a gazdaság esetében is tartalmaz rendelkezéseket a megállapodás. Így az átmeneti időszak vége előtt jogszerűen forgalomba hozott áruk a fogyasztókhoz történő eljutásig továbbra is szaba-

³¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12019W/TXT\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12019W/TXT(02)&from=HU)

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/qanda_20_104

don forgalmazhatók, ezen áruknak tehát nem kell megfelelniük további termék követelményeknek. A vám, jövedéki adó esetében azokat a fent említett árukra vonatkozóan az EU-s szabályok fényében kell alkalmazni. A szellemi tulajdon védelme a megállapodás értelmében fennmarad, tehát az EU-s szabályok alkalmazandók.³³

3. A BREXIT HATÁSAI

3.1. Az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolata, az átmeneti időszak

Az Egyesült Királyság kilépésével az Európai Unióból eddig ismeretlen akadályok adódtak a két fél között több fontos területen is. Ezen helyzet rendezésére 2021. május 1-jén hatályba lépett a kereskedelmi és együttműködési megállapodás. A megállapodás az áruk és szolgáltatások áramlása mellett több lényeges területre is kiterjed, így a légi és közúti közlekedésre, beruházásokra, állami támogatásokra, adózásra is. Így rendezésre került többek között a vám- és kvótamentesség minden olyan áru esetében, amely megfelel a származási szabályoknak, valamint a két fél vállalta, hogy az olyan kiemelkedően fontos területeken, mint a környezetvédelem, munkavállalói jogok, éghajlatváltozás, adózás, egyenlő versenyfeltételeket biztosít. Fontos kérdés volt továbbá a halászat ügye is, amely során a felek megállapodtak a közös gazdálkodás új kereteiről. Ennek értelmében az Egyesült Királyság tovább bővítheti a brit halászati tevékenységet, ennek során pedig fontos a környezet védelme.³⁴ A közlekedés terén lényeges maradt, hogy folyamatos összeköttetés legyen a két fél között, ennek megoldására pedig a megállapodás folyamatos és fenntartható légi, közúti, vasúti és vízi összeköttetést ajánl. Az egyezmény értelmében továbbá az EU lehetőséget biztosít az ország számára, hogy kiemelkedően fontos uniós programokban részt vegyen továbbra is.

A megállapodás kiterjed továbbá a polgári és büntetőügyekben történő együttműködésre is, figyelembe véve a már kialakult szoros kapcsolatot az egyes területeken – például a terrorizmus elleni küzdelem terén. Fontos esemény a Közös Partnerségi Tanács felállítása, amely többek között a megállapodás megfelelő értelmezését és alkalmazását hivatott ellenőrizni.³⁵

Emellett az eligazításban fontos szerepet játszanak az ágazati iránymutatások is, amelyek az egyes területekre nézve ismertetik a kilépés következményeit, a jövőbeli változásokat, tanácsokat adnak az érdekelt feleknek. Így a légi közlekedés terén adott iránymutatás tanácsként megfogalmazza, hogy

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/qanda_20_104

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>

³⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/new-normal/consequences-brexit_hu

azon személyek, akik uniós fuvarozóként kívánnak tevékenykedni továbbra is, tartsák fenn az uniós jogszabályoknak való megfelelést is, tegyék meg a szükséges óvintézkedéseket. Fontos továbbá, hogy az átmeneti időszak lejártával az 1008/2008/EK rendelet értelmében az Egyesült Királyság által kiadott működési engedélyek (a postai küldemények, utasok, áruk, szállításiára) érvényüket veszítik, a más uniós tagállamok által kiadott engedélyek pedig szintén lejárnak, az újrakiadásuk pedig már többletfeltételekhez kötött: így az engedély kiadásához szükséges, hogy a központi ügyvezetés helye valamely uniós tagállamban legyen, a vállalat több, mint 50%-a a tagállamok vagy az állampolgárai tulajdonában legyen, a vállalat ténylegesen ezen személyek ellenőrzése alatt álljon.³⁶ Az Egyesült Királyság a kilépéssel harmadik országgá válik, amellyel szemben az uniós joganyag nem alkalmazandó, a légi közlekedés védelmének területén is tehát harmadik országgként elismert, így a 300/2008/EK rendelet értelmében az Egyesült Királyságból induló utasok, a kézipoggyászaik, feladott poggyászaik az EU-ba történő utazás során mentesülnek a további átvizsgálások alól. A tengeri védelem területén az egyes tagállamok jogosultságot kaptak arra, hogy azon védelmi információkat, amelyeket az országnak a kikötőjébe belépési szándékát jelző hajótól kell kérnie, egy másik uniós tagállam esetében mellőzze. Ezen jogosultságot az Egyesült Királyság szintén elveszti, számára kötelező lesz a védelmi információk szolgáltatása. A 2005/65/EK irányelv értelmében a védelmi ellenőrzéseket végző vagy bizalmas információkat kezelő személyzetnek át kell esnie az állampolgársága szerinti ország által vezetett biztonsági átvilágításon, ezen vizsgálatokat az Egyesült Királyság már nem végezheti el.³⁷

Az élő állatok szállítása körében lényeges, hogy azon személyek, akik ezen tevékenységet folytatnák, rendelkezzenek a megfelelő engedélyekkel, valamint valamely uniós tagállam által kiadott tanúsítványokkal. Az 1/2005/EK rendelet értelmében ezen esetben elegendő, ha az illető valamely uniós tagállam által kiadott engedéllyel rendelkezik, azt ugyanis elfogadja az Egyesült-Királyság, érdekes azonban, hogy fordítva nem érvényesek az engedélyek, tehát az EU nem fogadja el a brit szállítmányozási engedélyeket, és ugyanez igaz a szállítóeszköz jóváhagyási igazolására is.³⁸ Az állattenyésztés területén az átmeneti időszak lejártával az egyesült királyságbeli tenyésztők neve kikerül a 2016/1012 rendelet értelmében létrehozott névjegyzékből, tenyészállataikat, amelyek az átmeneti időszak végén az EU-ban található, újra fel kell vetetniük a nyilvántartásba, a fent említett rendelet által megha-

³⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/air_transport_hu.pdf

³⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aviation-maritime-security_2021_hu.pdf

³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/animal_transport_hu.pdf

tározott minőségi követelmények szerint. Továbbá ezen állatokat, szaporító-anyagukat a megfelelő származási igazolások kíséretében lehet az EU területére importálni.³⁹

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv értelmében érvényesül a „származási ország” elve, amely szerint az adott médiaszolgáltatóra azon ország jogszabályai érvényesek, ahonnan származik, ahol a székhelyük található, így a joghatóságot főszabály szerint csak ezen ország gyakorolhatja a szolgáltató felett. Az átmeneti időszak lejártá után az Egyesült Királyság joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók átkerülnek valamely uniós tagállam joghatósága alá, amennyiben a fent említett kritériumok fennállnak. Az átmeneti időszak lejártával továbbá az Egyesült Királyság médiaszolgáltatói elveszítik azon előnyeiket, amelyeket uniós tagságuknál fogva élveztek, az uniós tagállamok saját nemzeti jogszabályaik alapján jogosultak lesznek az országból származó médiaszolgáltatások vételének és közlésének korlátozására.⁴⁰

Az átmeneti időszak után már a banki és pénzforgalmi uniós jogszabályok sem alkalmazandók a szolgáltatásokra, így a hitelintézetek tevékenysége, befektetési vállalkozások szolgáltatásaiban is változások álltak be. Az Egyesült Királyság illetékes hatóságai által engedélyezett szolgáltatásokat nyújtó jogalanyok nem lesznek jogosultak arra, hogy e tevékenységet az Unió területén folytassák, elveszítik az úgynevezett „uniós szolgáltatási útlevelet”. Az Egyesült Királyság más tagállamban tevékenykedő fióktelepei pedig csak akkor folytathatják ezen tevékenységüket, ha megfelelnek a tagállam azon jogszabályainak, amelyek a harmadik országok pénzügyi szolgáltatóival szemben állnak fenn, így tehát tevékenységük ezután engedélyhez kötött. Ha uniós pénzügyi szolgáltató kíván pénzügyi tevékenységet folytatni az Egyesült Királyság területén, a szolgáltatóra azon tagállam szabályai érvényesek, ahol az anyavállalat székhelye található. A változás érintheti az EU-ban és az Egyesült Királyságban élő felek között létrehozott szerződéseket is, így azon szerződések esetében, amelyeknél az Egyesült Királyság joghatósága előírt, a feleknek körültekintően kell eljárniuk, a kockázatok esélyének minimalizálásával, figyelembe véve azon következményeket, amelyeket az ország uniós tagságának elvesztése okoz. Az iránymutatás megemlíti továbbá, hogy az utalások továbbra is az egységes eurófizetési térség rendszerében történnek, ez pedig magasabb díjakat eredményezhet.⁴¹

A kozmetikai termékek tekintetében az iránymutatás azt a tanácsot adja, hogy a letelepedés a megfelelő tagállamban biztosított legyen, és ezt a címkén

³⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/animal_breeding-zootecnics_hu.pdf

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/audiovisual_media_services_hu_o.pdf

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/banking_services_hu_o.pdf

a megfelelő módon tüntessék is fel, valamint a biztonsági értékelés szempontjait is biztosítsák. Az 1223/2009/EK rendelet értelmében csak olyan kozmetikai termék forgalmazható, amelyért úgynevezett felelős személy jót áll. Ez az Egyesült Királyság esetében úgy változik, hogy egy az EU-n belül letelepedett gyártót kell felelős személyként megjelölni, akinek ezt a kinevezést írásban el kell fogadnia. Az átmeneti időszak lejártával felelős személy nem lehet az, aki az Egyesült Királyságban letelepedett, ebben az esetben, ha a kozmetikai termék előállítását az Egyesült Királyságban történt, az EU-ba történő behozatala esetén az importőr lesz a felelős személy is, vagy írásbeli meghatalmazással választható uniós tagállambeli személy is. Az átmeneti időszak lejárta után továbbá minden ezután forgalomba került kozmetikai terméket be kell jelenteni a kozmetikai termékekre vonatkozó bejelentési portálon (CPNP). A termék címkéjén továbbá a felelős személy neve mellett fel kell tüntetni a származási országot is.⁴²

A vámügyek terén az érintetteknek mérlegelniük kell, hogy számukra kell-e EORI számot igényelni valamely uniós tagállamtól, fontos továbbá, hogy egyedi helyzetükre tekintettel kommunikáljanak az illetékes hatóságokkal. Abban az esetben, ha az adott tagállamnak csak az Unió területén vannak gazdasági kapcsolatai, és az átmeneti időszak után az Egyesült Királysággal is kíván kereskedni, nyilvántartásba kell vetetniük magukat, EORI számot kell használniuk. Főszabály szerint továbbá az Egyesült Királyság által kiadott vámhatósági engedélyek elvesztették érvényességüket, valamely tagállam vámhatósága által megadott engedély azonban érvényes maradt, viszont azt kérésre módosítani lehet. Az Egyesült Királyság gazdálkodóinak EORI száma azonban az EU területén már nem érvényes, kivéve a gazdálkodó EU-ban történő letelepedése esetén. Az Egyesült Királyság vámhatóságai által meghozott KFT-határozatok sem érvényesek az átmeneti időszak végével.⁴³ Az átmeneti időszak végével az ország már nem része az EU vámterületének, ezáltal az országból származó áruk úgynevezett „nem származó” minősítést kapnak, és fontos, hogy ezt az uniós exportőrök figyelembe vegyék, az átmeneti időszak lejárta után kiadott származási igazolások pedig csak különleges esetekben adhatók ki, de ebben az esetben is csak olyan export esetén, amely még az időszak lejárta előtt történt. Az Egyesült Királyság áruinak az Unió vámterületére történő beszállítása esetén továbbá kérhető belépési gyűjtő árunyilatkozat (ENS), ezen rendelkezés pedig vonatkozik az úgynevezett mozgó árukra is, melyek csak áthaladnak az EU területén.⁴⁴

Az élelmiszerek területén fontos változásokat jelenthet a kilépés, az élelmiszerek jelölésével kapcsolatban bizonyos módosításokat követelhet meg, így az élelmiszerek származását fel kell tüntetni azokon, csakúgy, mint az

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cosmetic_products_rev2_hu.pdf

⁴³ A KFT-határozatok a vámhatóság által kérelemre hozott írásbeli határozatok, amelyek megállapítják az áru tarifális besorolását.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/notice-customs-procedures_hu.pdf

uniós importőr nevét, cégnevét, valamint kötelező az egészségügyi vagy azonosító jelölés, amely nem tartalmazhatja az EK rövidítést, de további fontos információkat is fel kell tüntetni ezután meghatározott termékek esetében, így például a tojásokat tartalmazó csomagoknál, keltetőtojásoknál, bornál stb. Bizonyos élelmiszerek (például étrend-kiegészítők, füstaromák, vitaminok, ásványi anyagok stb.) csak a Bizottság engedélyével hozhatók forgalomba, bizonyos élelmiszerekre pedig egyedi összetételi követelmények vonatkoznak. Fontos, hogy ezen szabályokat továbbra is alkalmazni kell az Egyesült Királyság vonatkozásában is, az élelmiszerek csak az uniós jogszabályok betartásával hozhatók forgalomba a területen. Az EU-ban történő forgalmazáshoz ezután egy speciális engedélyre lesz szükség, mely kiadásához fontos követelmény az EU területén lévő telephely, valamint szükséges egy engedélyezési dokumentáció benyújtása is. Állati eredetű élelmiszer az ország területéről csak akkor hozható be az Unió területére, ha az élelmiszer előállítására, elkészítésére szolgáló létesítményt közegészségügyi nyilvántartásba vették, valamint a 96/23/EK irányelvben meghatározott állatokra és állati termékekre vonatkozó nyilvántartásba is feljegyezték, ezeken túl fontos még az uniós irányelveknek való minőségi megfelelés is. Az élelmiszerek ezen rendelkezések mellett csak a kijelölt határállomásokon juthatnak az Unió területére, ha minden szállítmányi okmány és engedély rendben van. Nem állati élelmiszerek esetén a behozatal nincs a nyilvántartási jegyzékbe való felvételhez kötve, ezen a területen az EU rendszeres hatósági ellenőrzést végez. Az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerek behozatala az EU területére tilos az átmeneti időszak lejártá után. A halászati termékek behozatalához pedig a fogóhajó lobogója szerinti állam által kiállított tanúsítványra van szükség.⁴⁵

Az ipari cikkek terén fontos a megfelelésértékelési eljárás, amely során minősített harmadik fél bevonása szükséges, ezen szervnek pedig egy uniós tagállamban letelepedettnek kell lennie. Az átmeneti időszak lejártá után az egyes ipari cikkek Egyesült Királyságból történő behozatalára meghatározott tanúsítványra van szükség, amelyet uniós bejelentett szerv állított ki.⁴⁶ A szellemi tulajdonjogot sértő áruk esetében kérelem nyújtható be az adott tagállam illetékes szervéhez, az átmeneti időszak lejártá után az Egyesült Királysághoz már nem nyújtható be ilyen kérelem, azon határozatokat, amelyeket az ország illetékes vámszerve hozott meg, pedig érvénytelennek kell tekinteni az EU területén, ebben az esetben új kérelmet kell benyújtani valamely uniós tagállam szervéhez.⁴⁷

⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/eu_food_law_hu_o.pdf

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/industrial-products_hu.pdf

⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/intellectual_property_enforcement_by_customs_hu_o.pdf

A hajózás szereplőinek meg kell vizsgálniuk, hogy mennyiben érintik őket a piaci változások, mely óvintézkedéseket kell megtenniük, a tagállamoknak pedig gondoskodniuk kell arról, hogy az Egyesült Királyság által kiadott tengerészképesítési bizonyítványokat elismertessék, főszabály szerint ugyanis az ország által kiadott bizonyítványok az átmeneti időszak lejáta után nem érvényesek, az Egyesült Királyság által kiadott képesítési bizonyítvánnyal rendelkező parancsnokok vagy tisztek tehát nem szolgálhatnak, ha az elismertetés nem történt meg még az átmeneti időszak lejáta előtt. A tengeri kabotázs tengeri fuvarozási szolgáltatások nyújtását jelenti azon közösségi hajótulajdonosokra vonatkozóan, akiknek a hajóit egy tagállamban lajstromozták és eszerint hajózik. Az átmeneti időszak lejáta után a 3577/92/EGK rendelet követelményeinek nem megfelelő egyesült királyságbeli gazdasági szereplők nem jogosultak tengeri kabotázs nyújtására, kivéve, ha az adott tagállam úgy dönt, hogy nem korlátozza a harmadik ország lobogója alatt hajózók kabotázs nyújtási jogát. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése nem érinti a tengerészeti biztonság keretein belül működő szerveinek a Bizottság általi elismerését. A tagállamoknak gondoskodniuk kell a kikötőkbe belépő külföldi hajók ellenőrzéséről, ennek értelmében a tagállamok továbbra is ellenőrzik az Egyesült Királyság hajóit, az ellenőrzési rendszer azonban az átmeneti időszak lejáta után ott már nem alkalmazandó.⁴⁸

Az Egyesült Királyságban előállított gépjárművek csak abban az esetben hozhatók forgalomba az EU területén, ha a gyártó által kiállított érvényes megfeleléségi nyilatkozattal vannak ellátva, ez pedig az EU-típusjóváhagyásának való megfelelést jelenti. A nem közúti mozgó gépek pedig csak akkor forgalmazhatók, ha a motor gyártása szintén az EU szabályainak megfelelően történt. Azon járművek, amelyek az Egyesült Királyság által kiállított tanúsítvánnyal rendelkeznek, nem hozhatók forgalomba az EU-ban, ugyanis az átmeneti időszak lejártával az ország már nem jogosult ezek kiállítására.⁴⁹ Az uniós jog szerint az egyes tagállamok az általuk kiállított vezetői engedélyeket kölcsönösen elismerik, ezen jog pedig az Egyesült Királyság vonatkozásában nem érvényesíthető, ehelyett a közúti közlekedésről szóló bécsi egyezmény alkalmazandó, amely szintén lehetővé teszi a vezetői engedélyek elismerését.⁵⁰

A kilépéssel más szabályok vonatkoznak az elektronikus vásárlásokra is. Az uniós jog értelmében a fogyasztó köthet szerződést más ország vállalkozásával is, ebben az esetben pedig főszabály szerint a fogyasztó lakóhelye szerinti jogrendszert kell alapul venni, azonban más jog választása is lehetséges. Az uniós jog értelmében a fogyasztót megilleti az elállás joga 14 napon belül,

⁴⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/mari-time_transport_hu_o.pdf

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/type_approvals-auto-motive_vehicles_hu_o.pdf

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/travelling_hu_7.pdf

valamint meghatározott garanciális szabályok is érvényesülnek, amelyek mind a fogyasztókat védik. Az Egyesült Királyságból érkező online vásárolt árukat az átmeneti időszak lejárta után vám eljárás alá kell vonni. A kevesebb, mint 150 euró értékű árukat vám elé állítják, vámáru-nyilatkozat és belépési gyűjtő nyilatkozat szükséges a kézbesítéshez. 150 euró érték felett már részletesebb vámáru-nyilatkozatra van szükség. Főszabály szerint nem számolható fel díj a vám eljárásokra, viszont a gyorspostai és postai szolgáltatók számíthatnak fel díjakat. A 150 euró értéket meg nem haladó szállítmányok pedig mentesülnek a behozatali vámok alól, kivételt képeznek viszont az alkoholtartalmú és a dohánytermékek, csakúgy, mint a parfümök és kölnik. A behozott termékeknek továbbá online értékesítés során is meg kell felelniük az EU által meghatározott termékbiztonsági szabályoknak.⁵¹

Az EU jogszabályai az utazás terén különbséget tesznek EU-s és harmadik országbeli állampolgárok között. Az egyesült királyságbeli állampolgárokat az átmeneti időszak lejárta után harmadik országbeli polgárokként kezelik, így eszerint ellenőrzik az utazás során a ki- és belépésüket. Ezen állampolgárok tehát nem élvezik az EU és az Európai Gazdasági Térség állampolgárai számára nyújtott könnyítéseket. Így nem jogosultak az EU-állampolgárok a határátkelőhelyeken biztosított sávok használatára. Az utazás során kiemelt figyelmet szentelnek ezen személyek úti okmányainak ellenőrzésére, valamint a tartózkodás időtartamára, az Egyesült Királyság állampolgárai ezután ugyanis rövid távon csak meghatározott ideig, 180 napos időszakban legfeljebb 90 napig, hosszú távon pedig tartózkodási engedéllyel tartózkodhatnak a schengeni térségben. Az Unió mentesítette az egyesült királyságbeli állampolgárokat a rövid távú tartózkodásra jogosító vízum birtoklása alól, ennek értelmében pedig az uniós tagállamok is mentesültek ugyanezen helyzetben. Az uniós tagállamok azonban előírhatnak más szabályokat is erre vonatkozóan. Az Egyesült Királyság állampolgárai nem mentesülnek azonban a repülőtéri tranzitvízum kötelezettsége alól, amelyre akkor van szükség, ha a harmadik országbeli állampolgár áthaladás céljából tartózkodik az adott ország repülőterén. Érdekesek lehetnek a háziállatokra vonatkozó rendelkezések az utazás során. Ennek értelmében az átmeneti időszak lejárta után az állatnak minden egyes belépéshez hatósági állatorvos által kiállított állategészségügyi bizonyítványra van szüksége, amely legfeljebb 4 hónapig érvényes, valamint szükséges érvényes uniós állatútlevél is. Érdekes továbbá, hogy az Unióba belépő vagy a területet elhagyó állampolgároknak, akik 10 000 eurónál nagyobb értékű készpénzt vagy értékpapírt tartanak maguknál, nyilatkozatot kell tenniük az adott tagállam vámhatóságának.⁵²

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/online-sales_hu.pdf

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/travelling_hu_7.pdf

3.2. Jegyzőkönyv Írországról és Észak-Írországról

A jegyzőkönyv létrejöttével elkerülhetővé vált, hogy határ jöjjön létre Észak-Írország és Írország között, ezáltal pedig biztosított a sziget gazdaságának és az állampolgárok utazásának sértetlensége. Az átmeneti időszak végével Észak-Írországra az uniós jogszabályok egy része változatlanul alkalmazandó, többségében azon szabályok, amelyek az egységes áru piacot és a vámuniót érintik. Az Észak-Írországra az Egyesült-Királyságból vagy harmadik országokból érkező áruk esetében a vámokat alkalmazni kell, kivéve, ha kizárható az, hogy ezeket az EU területére tovább szállítják. Az országból az EU-ba továbbjuttatott árukat csak akkor lehet kockázatmentesnek tekinteni, ha feltételezhető, hogy azok nem kerülnek kereskedelmi jellegű feldolgozásra, vagy teljesítik a vegyes bizottság határozatában rögzített, kockázatnak ki nem tett árukra vonatkozó rendelkezéseket. A jegyzőkönyv végrehajtásáért az Egyesült Királyság hatóságai felelősek, fontos továbbá, hogy az uniós szervek számára nyomon követhető legyen ezen tevékenységük. A jegyzőkönyv egyfajta egyetértési mechanizmust hozott létre Írország és Észak-Írország között, főként az áruk, vámok, egységes villamosenergia-piac, állami támogatások terén való uniós jogalkalmazás során. Ez azt jelenti, hogy 2021. január 1-től számított 4 év múlva az ír Nemzetgyűlés szabadon, egyszerű többséggel dönthet arról, hogy az uniós jog alkalmazását folytatni kívánják, vagy nem, ezután pedig négyévente szavazhat az alkalmazás folytatásáról.⁵³

A jegyzőkönyv értelmében garantálták az ország egységes áru piacban való bennmaradását a nagypénteki megállapodásnak⁵⁴ megfelelően, nyitott határ maradt az Ír-szigeten. Az Egyesült Királyság azonban az elmúlt időben meg akarta változtatni a megállapodást, ugyanis az EU Bíróságának felügyeleti szerepét meg kívánta szüntetni.

Az Unió azonban ragaszkodott a kölcsönösen elfogadott megállapodás végrehajtásához, kiemelte, hogy a brit fél megszegte a Kilépési Megállapodásban rögzített kötelezettségeit azzal, hogy nem vállalta a végrehajtást, az Egyesült Királyság ugyanis kijelentette, hogy a jegyzőkönyv rendelkezéseinek végrehajtását egyoldalúan elhalasztja az áruk és háziállatok Nagy-Britanniából Észak-Írországra történő szállítására vonatkozóan. A vita miatt tárgyalások kezdődtek a két fél között – amellett, hogy a Bizottság két kötelezettség-segési eljárást is indított az Egyesült Királyság ellen.⁵⁵

⁵³ https://ec.europa.eu/info/strategy/reasons-non-eu-countries/reasons-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_hu

⁵⁴ A nagypénteki megállapodás (Good Friday Agreement) a modern Észak-Írország legfontosabb alapja, amely meghatározta az Egyesült Királyság és Írország kapcsolatrendszerét.

⁵⁵ <https://www.portfolio.hu/global/20210416/ragaszkodik-az-eu-a-brexit-alku-irorszagrol-es-eszak-irorszagrol-szolo-jegyzokonyve-vegrehajtasahoz-478986>

3.3. A brexit hatásai az állampolgárok életére

Mintegy 5 évvel azután, hogy az Egyesült Királyság megkezdte kilépését az Európai Unióból, rengeteg változás következett be nemcsak az ország EU-val és a tagállamokkal való kapcsolatában, hanem az uniós és az egyesült királyság állampolgárainak életében is. Ezen változások sokszor a várakozások ellenére negatívnak bizonyultak a gazdaságban és a mindennapi életben is. Az átmeneti időszak lejártával – 2021. január 1-jét követően – megváltoztak a ki- és beutazás szabályai, az áruk forgalma és az állampolgárok helyzete is.

Fontos változás a 2021. január 1-je óta bevezetett pontalapú bevándorlási rendszer, amely a képesítés és a tehetség alapján rangsorolja a polgárokat, nem pedig az állampolgárság alapján. Azon személyeknek, akik az átmeneti időszak előtt nem éltek az Egyesült Királyságban, meg kell felelniük meghatározott kritériumoknak, ha munkát vállalnának vagy tanulnának az ország területén. Fontos, hogy ezek csak huzamosabb tartózkodás esetén szükségesek, 6 hónapot meg nem haladó tartózkodás még mindig megengedett az ország területén, azonban a látogatók által folytatható tevékenységek köre korlátozott, ezekről az illetékes hatóságoknál szükséges információt szerezni. A pontalapú bevándorlási rendszer részeként szükséges egy kérelem benyújtása is, amelyben igazolják a tartózkodáshoz szükséges pontszám elérését. A kérelem során igazolnia kell a személyazonosságot, meg kell fizetni a szükséges kérelmezési díjakat, továbbá bevándorlási egészségügyi pótlék megfizetése is szükséges. A munkavállalás területén több minősítési kategória létezik. A Skilled Worker visa minősítéshez a munkavállalónak rendelkeznie kell a képesítésének megfelelő állásajánlattal egy az angol Belügyminisztérium által jóváhagyott szertvtől, továbbá bizonyítania kell, hogy a szertvtől a legkisebb bérezési értéknek megfelelő bért fog kapni (normál esetben £ 25 600), valamint a B1-es szintű angol nyelvtudását is igazolnia kell a munkavállalónak. A Health and Care visa minősítésű vízum megfelelő egészségügyi tevékenység végzése esetén jár, de szükséges hozzá az NHS-től származó állásajánlat is, valamint a nyelvtudás igazolása is. További kedvezmények illetik meg a kérelmezőt, ügyét ugyanis gyorsított eljárásban tárgyalják, valamint mentesül meghatározott díjak fizetése alól is. Global Talent vízumot a legmagasabb képzettségű munkavállalók igényelhetnek, a természet-, társadalom- és műszaki tudományok, valamint a művészetek és a digitális technológia területein, továbbá azon munkavállalók, akik olyan szakértelemmel rendelkeznek, amely kifejezetten fontos lehet az Egyesült Királyság fejlődéséhez. Ezek mellett más vízumprogramok is lehetővé teszik a munkavállalást, ilyenek például a speciális foglalkozású személyek (egyházi személyek, sportolók stb.) foglalkoztatására irányuló rendszerek.⁵⁶

⁵⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015796/The_UK_s_points-based_immigration_system_-_An_introduction_for_EU_EEA_and_Swiss_workers.pdf

Az Egyesült Királyságban történő tanulmányok folytatásához diákvizum igénylése szükséges, amely során a tanulónak igazolnia kell, hogy a Belügyminisztérium által jóváhagyott oktatást támogató részvétel lehetőségét ajánlották fel számára egy tanfolyamon, fontos továbbá a szóbeli és írásbeli nyelvtudás igazolása, valamint azt is bizonyítani kell, hogy a személy rendelkezik megfelelő anyagi háttérrel ahhoz, hogy elartsa önmagát. Sikeres alap- vagy magasabb képzés elvégzése esetén az országban kérelmezhető úgynevezett diplomásvizum, amely legfeljebb kétéves időszakra biztosítja a továbbtanulást a hallgató számára.⁵⁷

A változások bizonyos területeken jelentős problémákat okoztak a külföldi munkavállalóknak, ezen változásokat pedig csak nehezítették a koronavírus hatásai. Ez ahhoz vezetett, hogy 2020-ban mintegy 900 ezer vendégmunkás hagyta el Nagy-Britanniát, különösen olyan területeken, ahol az árnyuk kifejezetten nagy volt (a vendéglátás terén körülbelül 30%). Ezt az ország történelmének egyik legnagyobb gazdasági visszaesése követte. Ezt az is okozza többek között, hogy a munkáltatók csak nehezen, szigorú szabályok mellett tudják foglalkoztatni a pontrendszer miatt a külföldi munkavállalókat. A munkaerőhiány emiatt egyre jobban felerősödik, egyre nagyobb ellátási gondokat okoz. Ez a probléma például az üzemanyag-forgalmazás területén jelentős, sokan pánikvásárlásba kezdtek az utóbbi időben, amely szintén nagy gondokat okoz. Legutóbb, 2021 szeptemberében még a hadsereget is készenlétbe állították, hogy segítsenek enyhíteni az üzemanyag-ellátási problémák okozta lázongásokat. Komoly gondokat okoz a munkaerőhiány a vendéglátás területén is, ahol a járvány miatt mintegy harmincötezer munkahely szűnt meg a járvány következtében, az újranyitás pedig kilátástalannak tűnik, hiszen a munkáltatók nem találnak megfelelő munkaerőt. A szállítmányozás terén is komoly problémák adódtak, körülbelül százezer sofőr hiányzik a megfelelő ellátáshoz.⁵⁸

A jelenlegi uniós szabályok értelmében nem lehet egy személynek egyszerre több különböző országban kiállított vezetői engedélye. Ha az adott személy, aki vezetői engedéllyel rendelkezik, egy másik országba költözik, köteles azt az új állam szerinti vezetői engedélyre cseréltetni. Önkéntes lecserélésre akkor van lehetőség, ha az igénylő az adott állam lakosa, valamint megfelel az állam által felállított, a vezetői engedély megszerzéséhez szükséges kritériumoknak. Az országnak kötelessége a vezetői engedélyt kiállító állammal kapcsolatba lépni annak érdekében, hogy megtudja, az adott engedély nincs-e felfüggesztve vagy visszavonva. Kötelező a csere, amennyiben az

⁵⁷ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015794/The_UK_s_points-based_immigration_system_-_An_introduction_for_EU_EEA_and_Swiss_students.pdf

⁵⁸ <https://www.origo.hu/gazdasag/20210928-brexit-gazdasag-egyesult-kiralysag-eu.html?pIdx=1>

előző jogosítvány elveszett, ellopták vagy megsérült, valamint abban az esetben is, ha az adott személy már két éve él egy másik EU-s tagállamban és a vezetői engedélye korlátlan ideig érvényes, valamint akkor is kötelező a csere, ha a polgár közlekedési jogsértést követett el az országban. Az EU tagállamokban kiállított vezetői engedélyek 2020. december 31-ig érvényesek az Egyesült Királyságban, ugyanígy az Egyesült Királyságban kiállított engedélyek szintén ezen időpontig érvényesek az Unió területén.⁵⁹ A 2006/126/EC Irányelv értelmében az EU a tagállamok hatáskörében hagyta azt a kérdést, hogy hogyan kívánnak eljárni a harmadik országbeli állampolgárok vezetői engedélyeit illetően.

3.4. A brexit hatásai a magyar állampolgárokra

Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból változásokat hozott a magyar állampolgárokra nézve is. Az átmeneti időszak végével megszűnt az uniós polgárok szabad mozgása. A magyar állampolgároknak, akik az Egyesült Királyság területén tartózkodtak, legkésőbb 2021. június 30-ig regisztrálni kellett magukat az uniós polgárok Letelepedési Rendszerében, amennyiben tartósan maradni szerettek volna az országban. A fent említett pontalapú bevándorlási rendszer is érvényes a magyar állampolgárok vonatkozásában is, tehát a munkavállaláshoz és a tanuláshoz szükséges ezen feltételek teljesítése.

2021. október 1-jétől a Kilépési Megállapodás értelmében nem védett uniós polgárok nem használhatják tovább a személyazonosító igazolványukat az Egyesült Királyságba való belépéshez. A Kilépési Megállapodásban védett állampolgárok választhatnak, hogy érvényes személyazonosító igazolványt vagy útlevelet használnak az utazás során. A nemzeti hatóságok pedig nem korlátozhatják ezen jogot azzal, hogy csak az útlevelet teszik elfogadhatóvá.⁶⁰ A koronavírus-járvány ideje alatt további feltételeket szabtak meg a beutazást illetően, eszerint Magyarország területére állampolgárságtól függetlenül az Egyesült Királyság területéről bárki korlátozás nélkül utazhat, amennyiben az Egyesült Királyság által kiállított oltási igazolvással rendelkezik, amit uniós formában állítottak ki, vagy magyar védettségi igazolvánnyal rendelkezik, vagy uniós Covid-igazolvánnyal rendelkezik, vagy hitelt érdemlően igazolja, hogy határátlépését megelőző hat hónapban átesett a betegségen, vagy 72 óránál nem régebbi, az Egyesült Királyságban elvégzett PCR-teszt eredményét tartalmazó okirattal igazolja, hogy a betegség a szervezetében nem volt kimutatható.⁶¹

⁵⁹ https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/driving-licence/driving-licence-exchange-recognition/index_hu.htm

⁶⁰ <https://london.mfa.gov.hu/page/brexit-tajekoztato>

⁶¹ <https://london.mfa.gov.hu/page/koronavirus-gyik-3> (2021. decemberi adatok)

A vezetői engedélyek tekintetében a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII.28.) Korm. rendelet tartalmaz rendelkezéseket. A brit vezetői engedély ennek értelmében Magyarország területén történő tartózkodás kezdetétől számított egy évig jogosít fel járművezetésre, ezt követően a vezetői engedélyt honosítani kell.⁶²

Az Egyesült Királyság területén körülbelül 150-200 ezer magyar polgár él, Magyarország területén pedig mintegy tízezer brit állampolgár. 2020 decemberében az Országgyűlés által elfogadott törvény értelmében ezen állampolgárokat megilleti a letelepedési engedély megszerzéséhez fűződő jogosultság, ezt 2021. december 31-ig lehetett kérvényezni az illetékes hatóságoknál. Az Egyesült Királyság továbbá fontos kereskedelmi partnere is Magyarországnak, a kereskedelmi forgalom a két ország között 2019-ben mintegy 5,3 milliárd euró értékű volt. Országunk területén továbbá mintegy 800 brit vállalat működik, mint például a Tesco vagy a Vodafone. A két ország közötti kapcsolat fenntartásának érdekében Magyarország Manchesterben főkonzulátust, Edinburgh-ben pedig alkonzulátust állított fel, amelyeknek célja az Egyesült Királyságban dolgozó és oda látogató magyar állampolgárok érdekeinek és jogainak védelme. Magyarország továbbá fontos célként határozta meg az együttműködést a fenntartható fejlődés, a zöldgazdaság, energiabiztonság, innováció területén.⁶³

4. BEFEJEZÉS

Összességében tehát megállapítható, hogy az Egyesült Királyság EU-tagságának megszűnése jelentős változásokat hozott az ország tagállamokkal, magával az EU-val való kapcsolatában is, ezen változások pedig gyakran negatívan érintik mindkét fél érdekeit. Sok kérdés még a mai napig is rendezetlen, úgy vélem, hogy a teljes rendezettséghez még sok időnek el kell telnie. Az Egyesült Királyság csaknem 47 éves uniós tagsága során nehezen tudott mindvégig érvényesülni az integrációban, egyfajta renitens viselkedést tanúsított, ez igazolható többek között a schengeni térségből vagy az euróövezetből való kimaradásával is. Az azonban biztos, hogy az Uniótól teljes mértékben soha nem fog tudni elszakadni, már csak a földrajzi közelség miatt sem. A Kilépési Megállapodás azonban a jövőbeni kapcsolatokat nem tartalmazza, ezek megtárgyalása még várat magára sok esetben, csakúgy, mint az ország uniós tagállamokkal való kapcsolatának rendezése is.

⁶² <https://london.mfa.gov.hu/page/brexit-gyik-17>

⁶³ <https://brexit.kormany.hu/magyarorszag-es-az-egyesult-kiralysag-kozotti-egy-uttmukodesek>

IRODALOMJEGYZÉK

Könyvek, tanulmányok, folyóiratok

1. Alan BULLOCK: Ernest Bevin: Foreign Secretary, 1945-1951 (London: Heinemann 1983)
2. Andrew DUFF: Britain and the Puzzle of European Union (Routledge 2021)
3. ARATÓ Krisztina, KOLLER Boglárka: Európa utazása. Integrációtörténet (Budapest: Gondolat Kiadói Kör 2015)
4. EGEDY Gergely, GÁLIK Zoltán: Nagy-Britannia és az európai migráció. A csatlakozástól a BREXITig (Budapest: L'Harmattan Kiadó 2017)
5. HALMAI Péter: A brexit forгатókönyvei és hatásai. (Budapest: Dialóg Campus 2020)
6. Ivan ROGERS: 9 Lessons in Brexit (Short Books Ltd 2019)
7. Kenneth A. ARMSTRONG: Brexit time : leaving the EU--why, how and when? (Cambridge, Cambridge University Press, 2017)
8. KISS Gábor Ferenc: Az EU brit szemmel (Budapest: Századvég Kiadó 2019)
9. KISS Lilla Nóra: Kilépés az Európai Unióból – Az EUSZ 50. cikke a Brexit tükrében. Pro Futuro 2018/3
10. Robert EAGELSTONE: Brexit and Literature: Critical and Cultural Responses. (Routledge 2018.)

Internetes források, normatív dokumentumok, egyéb források

1. <https://apnews.com/article/brexit-business-international-news-europe-margaret-thatcher-64855d1ff67454443db5132bdfb22ea6>
2. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015796/The_UK_s_points-based_immigration_system_-_An_introduction_for_EU_EEA_and_Swiss_workers.pdf
3. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015794/The_UK_s_points-based_immigration_system_-_An_introduction_for_EU_EEA_and_Swiss_students.pdf
4. <https://brexit.kormany.hu/magyarorszag-es-az-egyedul-kiralysag-kozotti-egyuttmukodesek>
5. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/qanda_20_104
6. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/air_transport_hu.pdf

7. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/animal_breeding-zootechnics_hu.pdf
8. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aviation-maritime-security_2021_hu.pdf https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/animal_transport_hu.pdf
9. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cosmetic_products_rev2_hu.pdf
10. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/audiovisual_media_services_hu_o.pdf
11. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/banking_services_hu_o.pdf
12. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/eu_food_law_hu_o.pdf
13. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/industrial-products_hu.pdf
14. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/intellectual_property_enforcement_by_customs_hu_o.pdf
15. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/maritime_transport_hu_o.pdf
16. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/online-sales_hu.pdf
17. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/travelling_hu_7.pdf
18. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/travelling_hu_7.pdf
19. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/type_approvals-automotive_vehicles_hu_o.pdf
20. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/notice-customs-procedures_hu.pdf
21. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/new-normal/consequences-brexit_hu
22. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/new-normal/consequences-brexit_hu
23. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_hu
24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
25. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12019W/TXT\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12019W/TXT(02)&from=HU)
26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>

27. https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/driving-licence/driving-licence-exchange-recognition/index_hu.htm
28. <https://london.mfa.gov.hu/page/brexit-gyik-17>
29. <https://london.mfa.gov.hu/page/brexit-tajekoztato>
30. <https://london.mfa.gov.hu/page/koronavirus-gyik-3>
31. <https://rubicon.hu/kalendarium/1946-marcius-5-churchill-fultoni-beszede>
32. <https://www.europeana.eu/hu/exhibitions/70th-anniversary-of-the-schuman-declaration/entry-into-force-of-the-ecsc-treaty>
33. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloombergs>
34. <https://www.origo.hu/gazdasag/20210928-brexit-gazdasag-egyresult-kiralysag-eu.html?pIdx=1>
35. <https://www.portfolio.hu/global/20210416/ragaszkodik-az-eu-a-brexit-alku-irorszagrol-es-eszak-irorszagrol-szolo-jegyzokonyvevegrehajtasahoz-478986>
36. <https://www.wsj.com/articles/margaret-thatchers-battle-over-europe-11575649922>

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

I. helyezett

FELLEGI BENJÁMIN
Budapesti Corvinus Egyetem,
Nemzetközi Kapcsolatok szak
másodéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „MINERVA”

II. helyezett

Dr. BELCSÁK PÉTER
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
másodéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „Dilemmák Európája”

III. helyezett

PETHŐ MARCELL
Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
Jog- és Államtudományi Kar
harmadéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „frutti di mare”

Különdíjasok

MIHÁLY LAURA DOMINIKA
Széchenyi István Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
ötödéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „római”

HORVÁTH BARBARA
Széchenyi István Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
harmadéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „British exit”

ABSTRACTS
OF THE AWARD-WINNING ESSAYS¹

¹ The essays were submitted to the competition entitled „Hungary and the Central European area in the European Union, the European Union in the world” initiated by the Speaker of the Hungarian National Assembly, the Minister of Justice and the Head of the European Commission Representation in Budapest in October 2021.

BENJÁMIN FELLEGI

1ST PRIZE

1st year student

International Relations MA

Budapest Corvinus University

The significance of Visegrad 4 and the regional cooperation

A long, historical road led to the formation of the Visegrad Cooperation in 1991. After the fall of the Soviet Union the countries of Central Europe decided to pursue peaceful cooperation, leaving behind centuries of conflict in the region. The paper demonstrates that this decision bore fruit.

Regional cooperation was a major factor behind the successful Euro-Atlantic integration in the 1990s and early 2000s. It contributed to the V4 becoming a significant actor in EU affairs and in the EU economy. The V4 has large potential in the EU's neighborhood policies, especially in the direction of the Western Balkans. The success of integration forms a special part of the Visegrad 'brand'. Security aspects have always laid at the center of Central European regional cooperation. Energy was a key issue in this regard.

After the uncertainties of the 1990s and the shock of the 2009 gas crisis, the V4 set out to improve regional energy security through infrastructure projects. Connectivity grew and Central Europe became more flexible, however, challenges still await resolution. Migration was another important issue that glued the four countries together. The 2015 migration crisis and what followed served as a catalyst for V4 cooperation, resulting in its renaissance. This also showed the weight of the bloc within the EU, as the issue was successfully thematized by the V4. Many other states soon chose to follow the example and eventually the EU's stance on migration changed entirely, with security considerations becoming centerpieces.

Finally, defense formed a key area of the Visegrad Cooperation. In this regard, there have been successes, failures, and many opportunities for the future. Nonetheless, the V4 fundamentally transformed the Central European reality, replacing enmity with mutually beneficent partnership. The strength of the cooperation relies in its ability to renew itself.

Dr. PÉTER BELCSÁK

2ND PRIZE

2nd year student

Faculty of Law

Eötvös Loránd University

Europe of the Nations –
value debates and challenges in the European integration in
the 21st century

The study presents the current value debates and challenges of the European integration process. Since the signing of the Treaty of Rome, the EU's membership has increased 4.5 times compared to the founding six as, and today, the twenty-seven Member States with different economic, cultural, and political characteristics make up a diverse Union, which is currently facing serious problems and coping with them requires new attitudes and, even more importantly, changes.

The growing globalisation effects of recent years have made it unquestionable that there is a need for European integration, but the ideal form of this and the role and possibilities of nation-states in it are still a question. This study reviews the characteristics that define statehood in the case of the Union. Nowadays the migration and the epidemic situation have led to a direction in which the active role of sovereign nation-states in shaping European processes is being valorised alongside (not instead of!) integration.

There is also a serious confrontation between the European Union and the Member States in a new arena, such as the rule of law. The values that make up the rule of law were created by nation-states, yet paradoxically today they are being used as a weapon by a supranational entity created by the will of nation-states against the very people who created it, to impose sanctions. The study places great emphasis on the future of integration, such as the directions of the identity dilemmas, the confrontation between a Europe of federation vs. nation-states, or even the scenarios outlined in the dialogue on the future of the EU. The future is uncertain, but the challenges of the present call for new, multi-level responses and a future-oriented approach. A centralized federation is not desirable at present, but a multinational federal structure is a way forward.

MARCELL PETHŐ

3RD PRIZE

3rd year student

Faculty of Law

Pázmány Péter Catholic University

The regulatory policy of the European Union digital platforms

The essay presents the digital challenges facing the European Union and the responses to them in a readable and professional manner. This new technological challenge is transforming our daily lives, often making it easier.

The author outlines the evolutionary curve of EU policy, detailing the two most important current legislative proposals. It can be seen that the legal profession has recently made a major effort to explore the specificities of the digital economy and to better understand innovative development. This learning process is starting to pay off not only in competition law proceedings but also slowly at the regulatory level. With the amazing pace of digitalization, a new reality is beginning to unfold before our eyes at a societal level.

The various branches of law are no longer able to deal with the challenges that have arisen within their own defined and distinct logical framework, but can only provide partial responses. The regulation of digital platforms requires an adaptation of the current conceptual sets and a holistic application of the law. The paper discusses the challenges of the digital age at a high level, drawing on available EU legislation and literature. The presentation of the ideas in the essay is very clear and precise, using the relevant terminology in a rigorous manner. The choice of topic is timely as these issues are high on the legislative agenda of the EU institutions, such as the regulation of online platforms and digital services. A special merit of the essay is that, in addition to the literature, the author has contacted the interested parties and is open to the clash of views.

LAURA DOMINIKA MIHÁLY

SPECIAL PRIZE

5th year student

Faculty of Law

István Széchenyi University

The European Union's response to the new global challenges,
or *de lege ferenda* proposal on the problem of defining force
majeure in the light of Covid-19

In parallel with the spread of the Covid-19 disease, the press has begun to communicate its health effects, social and societal consequences, but there is less talk about the legal significance of the virus. The aim of the paper is to fill this gap.

The pandemic that broke out in 2019 will undoubtedly affect all areas of law, cause law enforcement difficulties and induce change. Interpretation of these consequences, force majeure and the problem of predictability and expectability will play a prominent role in breach of contract caused by the pandemic. As the title of the paper shows, the author focuses primarily on the field of civil law, especially contract law.

The crossfire of the investigation is the question of whether Covid-19 can be considered a case of force majeure and be effectively invoked in the event of a breach of contract. The following important questions are at stake: How can the concept and content of force majeure be defined? In light of this, can the Covid-19 pandemic be classified as force majeure? How are EU trends evolving in the light of domestic practice? What practical solutions should be devised to avoid litigation and legal uncertainty?

After reviewing the definition problems, the goal is to outline a possible solution. In addition, the author would like to support the theoretical constructions applied so far by establishing the role of law in action, starting from the case law of a multinational company. As the epidemic is slowly becoming part of our lives, we need to adapt to its challenges, preparing for unexpected events. This places a responsibility not only on the lawyers, but also on the contracting partners, as they will have to establish a more careful and well-thought-out legal relationship in the midst of new challenges.

Although the emergency responses and government decree measures expire when the state of emergency ceases, some of their provisions will undoubtedly be transposed into the legal system, becoming a permanent part of it.

BARBARA HORVÁTH

SPECIAL PRIZE

3rd year student

Faculty of Law

István Széchenyi University

The EU membership of the United Kingdom and the impact of Brexit upon the relations with the European Union and the citizens

The United Kingdom was a full member of the European Union between 1 January 1973 and 31 January 2020. During its almost 47 years of membership, the country found it difficult to fit in the integration, and presented a kind of maverick behaviour (e.g. the UK absence from the Schengen area or the euro area).

Within the UK referendum dated back to June 2016, the majority voted in favour of Brexit, and Prime Minister Theresa May announced the country's exit from the European Union on 29 March 2017. After long rounds of negotiations and debates, the country left the Union on 31 January 2020; this step had been followed by a transitional period, while the UK was no longer a member of the European Union, the process continued under the rules of previous years. This period ended on 31 December 2020.

In the last years, we heard a lot of news about the situation that followed this event, and the situation has not yet been fully resolved, and many questions remain unanswered in a number of areas. In addition, the events drew attention to the pros and contras of membership. The termination of the United Kingdom's EU membership brought many changes in the country's relationship with the Member States and with the EU itself. These changes often have a negative impact on both sides. With the exit several new obstacles emerged in a number of areas, for instance customs and employment, which have never been seen before, and caused problems for the authorities, businesses and ordinary people.

It is certain that the country will never break away completely from the Union, not least because of its geographical proximity. The essay deals with the changes and effects of the Brexit, and the underlying events that preceded it, while the main historical points of the UK's membership in the EU is also touched upon.