

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok
2015



Latorcai János, az Országgyűlés alelnöke a pályázat díjazottjaival

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

**Díjnyertes pályázatok
2015**

Szerkesztette | *Tamás Csaba Gergely*



© Országgyűlés Hivatala, 2017

Kiadja az Országgyűlés Hivatala
Budapest, 2017

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

Korrektor | *Thész Dóra*
Technikai szerkesztő | *Kálmánné Páble Erika*
Borító | *Győri Design Bt.*
A díjkiosztó ünnepség fényképésze | *Pető Zsuzsa*

ISBN 978-615-5674-14-3
ISSN 1787-4777

TARTALOM

ELŐSZÓ [5]

DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2015

I. helyezett

MENCZELESZ ADRIÁN | *Fragmentáció vagy integráció?*
Gondolatok az Európai Unió pénzügyi rendszeréről [7]

II. helyezett

SZENORADSZKI NÓRA | *Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben* [46]

III. helyezett

BUJÁKI LÁSZLÓ | *Szolidaritás és közös teherviselés: az európai uniós menekültügyi politika új irányvonala* [84]

Különdíjasok

KÓSA DIÁNA | *A nemzetközi népmozgás hatásai és jogi szabályozásának jellemzői* [118]

VARGA RÓBERT | *A Gazdasági és Monetáris Unió jelene és a tagállami válságkezelés* [154]

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 által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2015 októberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

A pályázat kiírására első alkalommal 1995-ben került sor, azóta lényegében minden évben lehetőséget biztosít a különböző uniós politikák, a közép-európai együttműködés vagy éppen az európai integráció dilemmái iránt érdeklődést mutató hallgatók számára pályaművek benyújtására. A pályázati kiírásnak megfelelően a pénzjutalommal díjazott nyerteseket egy szakemberekből álló bírálóbizottság választja ki.

MENCZELESZ ADRIÁN

Fragmentáció vagy integráció? Gondolatok az Európai Unió pénzügyi rendszeréről

„Szilárd meggyőződésem, hogy a hatékonyan működő pénzügyi rendszer általában véve, a bankrendszer pedig különösen elengedhetetlen előfeltételét képezi egy piacgazdaság kiegyensúlyozott működésének, kiváltképpen a gazdasági növekedésnek. Nem elégséges, de szükséges feltételét.”

Lámfalussy Sándor

1. BEVEZETÉS
2. AZ EU VÁLSÁG ELŐTTI PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSA
 - 2.1. Rendszerkockázatok és rendszerhibák a nemzetközi pénzügyi jogban
 - 2.2. Az EU pénzügyi szabályozásának áttekintő története
3. A VÁLSÁGHATÁSA: FRAGMENTÁCIÓ?
 - 3.1. Pénzügyi válság és az eurózóna adósságválsága
 - 3.2. Válságkezelő intézkedések
 - 3.3. Jogesetek az Európai Unió Bírósága előtt
4. HOSSZÚ TÁVÚ INTEGRÁCIÓS MEGOLDÁSOK
 - 4.1. A bankunió
 - 4.2. A tőkepiaci unió
5. KITEKINTÉS
 - 5.1. Az Amerikai Egyesült Államok
 - 5.2. Távol-Kelet: Kína, Dél-Korea és Japán
 - 5.3. ASEAN
6. KÖVETKEZTETÉSEK
7. IRODALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS

A globális pénzügyi válság új kihívásai az Európai Uniót (EU) és a tagállamok nagy részét felkészületlenül érte, és a hiányzó válságkezelési mechanizmusok hiányában széles körű bankcsődhöz vezetett, továbbá közvetlenül fenyegette az egyes tagállami pénzügyi rendszereket. Az eurózóna pénzügyi válsága egyúttal választás elé állította a tagállamokat: felkínálva a vagy a további integráció útját, amely a bankunióval, tőkepiaci unióval és a pénzügyi szabályozás elmélyítésével, vagy a fragmentációt, amely a szűkebb nemzeti érdekeket érvényesítő protekcionizmus támogatásának előtérbe helyezésével veszélyeztetné az egységes piac fenntartását.¹ Ez a dilemma meghatározza az EU regionális és globális pénzügyi integrációjának jövőjét: e tanulmány emiatt a válságkezelésre, az intézményes reformokra, illetve a nemzetközi pénzügyi jog rendszerére tekintettel igyekszik bemutatni a Gazdasági és Monetáris Uniót (GMU) érintő főbb változásokat.

2. AZ EU VÁLSÁG ELŐTTI PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSA

2.1. Rendszerkockázatok és rendszerhibák a nemzetközi pénzügyi jogban

Bármely pénzügyi rendszert szabályozó normarendszer – legyen az nemzetállami vagy nemzetközi – olyan alapvető követelményeknek kell hogy megfeleljen, mint a szabályozás által nyújtott stabilitás, jogbiztonság és előreláthatóság, ezen feltételek hiánya vagy nem megfelelő volta esetén a rendszer sérülékennyé válhat és kialakulhatnak rendszerkockázatok, illetve rendszerhibák.² Az alábbiakban röviden a nemzetközi pénzügyi jog fogalmainak átvételére és bemutatására kerül sor.

A rendszerkockázatnak nincs általánosan elfogadott fogalma, néhány szerző a kiindulási okot a nagy és komplex, globálisan megjelenő pénzügyi intézmények fennállásának és működésének tulajdonítja, és emiatt a meglévő rendszer újraszabályozását elkerülhetetlennek vélik.³

¹ Emílios AVGOULEASAND, Douglas W. ARNER: „The broken glass of European integration: origins and remedies of the Eurozone crisis and implications for global markets” in: C. L. LIM, Bryan MERCURIO (szerk.): *International Economic Law After Global Crisis. A Tale of Fragmented Disciplines* (2015, Oxford University) 94.

² Rolf H. WEBER: „Does financial law suffer from a systemic failure? A study of the fragmentation of legal sources” in: C. L. LIM, Bryan MERCURIO (szerk.): *International Economic Law After Global Crisis. A Tale of Fragmented Disciplines* (2015, Oxford University) 34.

³ 2. l.j. 35.

A rendszerkockázat általános értelemben a pénzügyi stabilitáshoz kapcsolódik, mivel következményei zavarokat okozhatnak a pénzügyi rendszer működésében, kedvezőtlenül befolyásolva a reálgazdaságot. A Nemzetközi Valutaalap (IMF), Pénzügyi Stabilitási Tanács (FSB) és a Nemzetközi Fizetések Bankja (BIS) szerint a rendszerkockázat a pénzügyi szolgáltatások nyújtásának olyan zavara, amely (1) károkat okoz a pénzügyi rendszer egészében és (2) komoly reálgazdasági visszaesés lehetőségét hordozza magában.⁴ Az EU jogában konkrét definíciót találhatunk:

„[A] pénzügyi rendszer leállásának veszélye, amely jelentős negatív következményekkel járhat a belső piacra és a reálgazdaságra nézve. A rendszer szempontjából bizonyos mértékben valamennyi pénzügyi közvetítő, piac és infrastruktúra jelentős lehet.”⁵

De hogyan is valósul meg a rendszerkockázat a gyakorlatban? Leggyakrabban a nagy bankok mérlegegyenlegének tiszta értéke, szervezeti összetettsége és más pénzügyi piacokkal és intézményekkel való összefüggőségük okán a hatóságokra kifejezetten nagy nyomást jelent a krízisközeli helyzetekben megfelelően reagálni, a pánik kialakulását kerülve. Felmerül továbbá a pénzügyi szereplők és piacok összefüggősége miatti túlcsoportulás (*spillover*) kockázatában, továbbá ha egy pénzügyi intézmény helyzete nélkülözhetetlen a reálgazdaság működésére nézve és más szolgáltatóval nem helyettesíthető megfelelő időn és áron belül.⁶ (A rendszerkockázatok részletes kibontásáért lásd: 1. táblázat)

Egy jogrendszer rendszerhibája pedig azt jelenti, ha egy meglévő szabályozás nem képes ellátni vagy megvalósítani az irányadó jogi koncepció által elrendelt feladatokat. Így például a jogbizonytalanság vezethet a szabályozással való nem megfeleléshez vagy a kikényszerítés hiányához, továbbá ha a szabályozás túlon túl bonyolult, az érdekelt elveszíthetik a jogkövetés lehetőségét. A pénzügyi rendszerekre vonatkozó rendszerhibák súlyozottan fontosak, mert a szabályozás nem megfelelő stabilitása esetén a hibái továbbgyűrűznek a társadalom más területeire.⁷

4 INTERNATIONAL MONETARY FUND: Chapter 2, Systemic Risk and the Redesign of Financial Regulation. in: Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System, Global Financial Stability Report, 2010. 10. o. www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2010/01/index.htm

5 Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010.10.24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról 2. cikk c) pont.

6 WEBER (2. lj.) 35-36.

7 2. lj. 36.

1. táblázat Globális pénzügyi rendszerkockázatok⁸

Piaci kudarcok	Piaci kudarcokon kívüli okok	Összefonódás	Nemzeti szabályozás	Politikai vonatkozások	Pareto-hatékony szabályozási rendszer hiánya	Nemzetközi jog korlátozott szerepe a nemzeti szabályozás területén
Információs hiba (Pl. EU-ban pánik megjelenése Nagy-Britanniában a Northern Rock Bank csődjénél, 2008-as 2015-ös görög és 2013-as ciprusi válságnál, befektetői pánikok)	Rendszertanilag meghatározó nemzetközi pénzügyi szabályozók stabilitásának követelménye.	Egység rendszerű (rögzített egységhez kötött árfolyam: Bretton Woods) vagy hálózati rendszer (napjaink). ⁹	Politikai és szabályozási aszimetriák: 1) megbízó-ügynöki viszony (pl. állami központi bank) ¹⁰ 2) makro-aszimetriák és túlcsordulások	Globális rendszerkockázat és Schoenmaker-féle pénzügyi trilemma.	Nincs közös szabályozórendszer az összefonódás ellenőrzésére.	Kormányzati kudarcok feloldása BCBS, Bázeli ajánlások, EU-ban a válság idején: Euro PlusPact, Stability and Growth Pact, ESM

⁸ A táblázat alapja: Frederico LUPO-PASINI és Ross P.BUCKLEY: „Global Systemic Risk and International Regulatory Coordination: Squaring Sovereignty and Financial Stability” American University International Law Review, 30. évf. 2015/4. 667-741. auilr.org/wp-content/uploads/pdf/30/30.4.2.pdf

⁹ Az egység alapú rendszerben kevesebb válság jelent meg, de a tőkemozgás is sokkal korlátozottabb: nemzeti problémaként jelentkeztek a válságok. A pénzügyi szektor fragmentáltsága nem volt hatékony és korlátozott tőkeelosztást tett lehetővé.

¹⁰ A relatív szabadság ellenére a monetáris és pénzügyi hatóságoknak a nemzeti pénzügyi rendszerük fenntartását kell biztosítaniuk, nem a nemzetközit: Izland Landbanki bankja 2008-as felszámolása az angol és holland betéteseket magukra hagyta. Ehhez hasonló a Lehman Brothers csődje, amelyben az USA hatóságai repatriálták az EU-ban tartott tőkerészt, így a brit és német műveletek fizetése képtelenné váltak.

<p>Elfertőződés (contagion) (megelőzésére irányadó a bázeli ajánlások tőke megfelelési szabályai stb.)</p>	<p>Szuverenitásból eredő problémák, mivel a pénzügyi piacok globálisak, a pénzügyi szabályozás nagy részét nemzeti.</p>	<p>Szintjei: 1) piac-piac¹¹ 2) piac-állam 3) közös intézmények.¹²</p>	<p>Kormányzati kudarcok: 1) szuverén adósságok időbeli konzisztenciájának hibája (a hitelező megváltozott helyzete, az adós fizetési hajlandósága) 2) szabályozási kudarcok.</p>	<p>Osszefonódás szabályozási megoldásai: 1) pénzügyi közvetítőkre vonatkozó kötelező kitettségi maximumok (BCBS)¹³ 2) közvetítő standard kiépítése (CCPs)¹⁴</p>	<p>Külső instabilitás elleni stratégiák: 1) beáramló tőke kontrollja (inflációellenőrzése, monetáris stabilitás érdekében) 2) kiáramló tőke kontrollja (ring-fencing) 3) szubsidiarizáció (szubsidiarizáció) (válság megelőző)</p>	<p>Szabályozási aszimetriák Központi bankfelügyelet az EKB részéről; Single Resolution Board a Bizottság mellett. EU-n kívül nem elérhető ez a fajta centralizációs modell, a nemzetállamok pénzügyi szuverenitása miatt.</p>
---	--	---	---	--	---	--

¹¹ Ide tartoznak a bankközi követelések, ill. a globális rendszer szempontjából meghatározó pénzügyi intézmények (G-SIFIs).

¹² Nemzetközi tranzakciós rendszer jól működött a válság idején, nem úgy, mint 1974-ben a Herstatt német bank esetében. A bank Kölnben hajtott végre tranzakciókat, de USA-beli érintettségekkel, de amikor a német hatóságok felszámolták nem voltak tekintettel az amerikai társára, amit terhelt a folyó üzletekért való felelősség.

¹³ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION: Supervisory Framework for Measuring and Controlling Large Exposures, 2014, a bázeli ajánlások alapján az alaptőke 10%-át meghaladó kihelyezésnél a nemzeti felügyelettel fel kell venni a kapcsolatot. www.bis.org/publ/bcbs246.pdf

¹⁴ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION: Capital Requirement for Bank Exposures to Central Counterparties, 2014. www.bis.org/publ/bcbs227.pdf

Közös sokkok (2008-ban a biztosított adósságvételek piacának összeomlása a repo-piacok befagyásához vezetett, vagy a bankok közötti követelésekből eredő kockázat)		Osszefonódás és rendszerinstabilitás.		Osszefonódás szabályozási megoldásának problémái: 1) BCBS nem oldja meg a szuverén adósság problémát, 2) származékos tranzakciók globális hálózatának hiánya, 3) CCPs túl jelentősévé válása (to-big-to-fail).		Túlsordulás A mikrogazdasági koordináció hiánya, Pareto-hatékony stabil állapot nehezen érhető el egy-egy szerre nemzeti és globális szinten. (pl. árnyar vagy tőzsdemanipuláció)
--	--	---------------------------------------	--	--	--	---

2.2. Az EU pénzügyi szabályozásának áttekintő története

Az integrációs és fragmentációs okok, illetve a rendszertani hibák és kockázatok feltárásához, továbbá az új intézmények és jogalkotás bemutatásának megértéséhez elengedhetetlen az EU pénzügyi integrációjának rövid vizsgálata. Meg kell különböztetnünk a pénzügyi, gazdasági és politikai integrációt: a gazdasági integráció többek között a tagállami kereskedelem- és gazdaságpolitikák, illetve a kereskedelmi és a működőtőke (FDI) áramlás akadályainak lebontását, a pénzügyi integráció az árfolyamrögzítést, továbbá a határokon átnyúló tőke szabad áramlását, a cégek külföldi jogait is érinti, míg a politikai integráció a szuverenitás korlátozását jelenti meghatározott közös politikákban.¹ A politikai integráció hiánya önmagában is hátráltathatja a Gazdasági és Monetáris integráció fejlődését.

Az EU pénzügyi intézményei lépésről lépésre jöttek létre,² így a gyakorlatban a problémák egy részét a szupranacionális piac felgyorsult integrációjával lépést tartani nem tudó intézményi és szabályozó rendszer okozta, amely nem rendelkezett megfelelő eszközökkel az eurózóna válságának kezelésére.³

A pénzügyi szabályozás uniós rendszerében három korszakot különböztethetünk meg: a GMU létrehozásának szakaszát, a minimum harmonizáció és a maximum harmonizáció korszakait.

2.2.1. A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása

Az 1957-es Római Szerződésben még nem merült fel sem a közös pénzügyi szabályrendszer kidolgozásának gondolata, sem a monetáris unió, de a Bizottság már 1962-ben elkötelezte magát⁴ a Gazdasági és Monetáris Unió megalkotásában. A kiváltó okot a Bretton Woods-i rendszer növekvő válsága képezte, ami épp a Werner-terv első szakaszának évében, 1971-ben omlott össze.⁶ A kudarcot követően 1979-ben valósult meg az Európai Monetáris Rendszer (EMS), amely alapvetően a monetáris stabilitás övezetét és nem a közös valutát kívánta közvetlenül megvalósítani. Az EMS azonban az árfolyam-szabályozás mechanizmusával

¹ AVGOULEASAND-W. ARNER (1. lj.) 73.

² KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, JENEY Petra (szerk.): Európai közjog és politika (Budapest: CompLex 2007) 67-68. és 127-144.

³ AVGOULEASAND-W. ARNER (1. lj.) 74.

⁴ Barre-terv 1968, majd Werner-terv 1970.

⁵ BOTOS Katalin, KÖRÖSI István: Nemzetközi gazdasági ismeretek (Budapest: Szent István 2013) 17-74.

⁶ BOTOS Katalin, KÖRÖSI István: Az Európai Unió a XXI. század elején (Budapest: Szent István 2013) 24-25.

(ERM) és az európai valutaegységgel (ECU) jelentős integrációs lépést jelentett. De a közös valuta ekkorra politikai ügyé és gazdasági szükségé is vált: azonban a Mundell-Fleming-féle klasszikus pénzügyi trilemma szerint a szabályozott árfolyamok, a tőkemozgás szabadsága és a nemzeti monetáris politika egyszerre nem valósítható meg, az egyik elemet el kell hagyni.⁷ A Mundell-modell szerinti optimális valutaövezet feltételeitől az EU egységes pénzügyi szabályrendszer hiányában eltávolodott, így a rendszerhibák adottak maradtak.

A Monetáris Unióba való belépés feltételeit, az ún. konvergencia kritériumokat a Maastrichti Szerződés rögzíti, a szigorú feltételek mellett a nagyobb fegyelem szükségessége⁸ és a visszafordíthatatlanság elve erősítette a közös valuta megeremtését. A Szerződés szellemét a valóság azonban árnyalta.⁹

2.2.2. A minimum harmonizáció szakasza (1970–1999)

Általánosan megállapítható, hogy a jogi szabályozórendszer konzisztenciája az EU pénzügyi jogi rendszerének mindig is az előfeltételét képezte. Elsőként a minimum harmonizáció korszakát határozhatjuk meg, amelyben az Unió egy konszenzuson alapuló egységes minimum szabályozórendszert kívánt létrehozni, mivel ez az egységes piac elérése érdekében reálisan megvalósíthatóbbnak tűnt és a harmonizációs folyamat politikai érintetlenségét is biztosította.¹⁰ A minimumkövetelmények használata előnyösnek minősült az államok versengő deregulációjának megakadályozására.

A banki, pénzpiaci szabályozás alakulását az Európai Unióban számos körülmény befolyásolta, mert a szabályozás módját és időszakait az uniós belső szabályok mellett a nemzetközi kereskedelmi banki gyakorlat is meghatározta, így kevés az ügyleti szabályozás az uniós irányelvek között, másrészt a piaci kockázatok kezelésének fontossága – ahogy az 1990-es évektől egyre nagyobb hangsúlyt kapott a nemzetközi pénzpiacokon – egyre inkább előtérbe került.¹¹

⁷ AVGOULEASAND-W. ARNER (1. lj.) 78.

⁸ KENDE-SZŰCS-JENEY (2. lj.) 131-132.

⁹ AVGOULEASAND-W. ARNER (1. lj.) 78.

¹⁰ AVGOULEASAND-W. ARNER (1. lj.) 79.

¹¹ HALUSTYIK Anna: Pénzügyi jog 3. (Budapest: Szent István Társulat 2015) 158-167.

A Delors Bizottság fehér könyve¹² és az Egységes Európai Okmány előirányozták az egységes piac megteremtését, amely kikövezte az utat a monetáris integrációnak. Ekkoriban a maximum harmonizáció lehetetlennek tűnt, így:

- 1) a felhatalmazás és a prudenciális felügyelet kölcsönös elismerése,
- 2) minimum harmonizáció és
- 3) a tagállami ellenőrzés elvei vezették – többek között a pénzügyi szabályozást.

A pénzügyi rendszer szabályozásának kiinduló irányelvei:

- a tőkeozgás szabadságát megteremtő 88/361/EGK irányelv;
- 89/646/EGK a második bank irányelv,¹³ amely az ún. *European passport* kidolgozása, az egységes bankszolgáltatások piacának megteremtésének első lépcsőjét;¹⁴
- míg a befektetési szolgáltatások alapját a 93/22/EGK párban a 93/6/EGK irányelvvel hozta létre.

A harmonizáció és az integráció e szakaszának egyik legfőbb elősegítője az Európai Unió Bírósága (*továbbiakban: a Bíróság*), mivel ekkor fejlesztette ki a tagállamok felelősségének jogintézményét a jogharmonizáció elmaradásának esetén (az ún. közvetlen hatály).¹⁵

2.2.3. A maximum harmonizáció szakasza (2000–2008)

Az egységesítő irányelvek (*passport directives*) megerősítették ugyan a pénzügyi integrációt, de számos terület mégis szabályozatlan vagy divergált maradt; más esetekben a minimum harmonizáció egy félkész szabályozórendszert teremtett, amely inkább csak bővítette, mint felváltotta a meglévő tagállami szabályozást.¹⁶ A pénzügyi piacok fragmentációja tehát továbbra is problémát okozott, ezért a jogalkotásban szemléletváltás történt.

¹² EUROPEAN COMMISSION: Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM(85) 310, június 1985 ec.europa.eu/white-papers/index_hu.htm

¹³ Az első banki 77/780/EGK irányelvet váltotta fel.

¹⁴ Dimitris TSIBANOULIS és Gerry KOUNADIS: „European Banking Union as a Response to the Fragmentation of the Internal Market Resulting from the Financial and Sovereign Debt Crisis” in: CHRISTODOULAKIS, George (szerk.): Managing Risks in the European Periphery Debt Crisis (Palgrave Macmillan 2015) 237.

¹⁵ C-6/90. és C-9/90. sz. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és mások kontra Olasz Köztársaság ügyben 1991. november 19-én hozott ítélet [EBHT 1991 I-5357]

¹⁶ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. l.j.) 80.

Az 1999-ben elindított Pénzügyi Szolgáltatások Intézkedési Tervének (FSAP) általános célját az optimális egységes pénzügyi piac feltételeinek elérése képezte:

- EU mint egységes nagykereskedelmi piac;
- nyitott és ellenőrzött kiskereskedelmi piac;
- a pénzpiac fragmentációját feloldó modern felügyeleti rendszer megteremtése.¹⁷

A pénzügyi piacokat érintő jogalkotási kihívások megoldására az EU elindította az ún. Lámfalussy-eljárást, amelynek keretében egy négy-szintű rendszert alakítottak ki:¹⁸

1. szint: az Európai Parlament és az ECOFIN¹⁹ együttdöntési eljárása;
2. szint: a tagállamok és az Európai Bizottság által hozott végrehajtási szabályok;
3. szint: szigorú felügyeleti együttműködés;²⁰
4. szint: az Európai Bizottság intézkedései a szabályok tagállami megfelelő végrehajtása érdekében.

Ezen időszak kiemelkedő integrációs instrumentuma a pénzügyi eszközök piacát szabályozó 2004/39/EK irányelv (MiFID I),²¹ amely a páneurópai szabályozott pénzpiacok működését és a pénzügyi eszközök határon átnyúló mozgását segítette elő.

A Lámfalussy-eljárás rendszerét a válság tette próbára és irányozta elő felülvizsgálatát.

2. táblázat A Lámfalussy-eljárás bizottsági rendszere

	Bankszféra	Biztosító, nyugdíj-biztosító	Értékpapír
2. szint	Európai	Európai Biztosítás-	Európai Ér-

¹⁷ TSIBANOULIS-KOUNADIS (15. l.j.) 238.

¹⁸ TAJTI Zsuzsanna: „A bázeli ajánlások és a tőkeegyelelési direktíva (CRD) formálódása” Hitelintézet Szemle 10. évf. 2011/5. 500.

¹⁹ Council of Economics and Finance Ministers of the European Union – Európai Unió Gazdasági és Pénzügy minisztereinek Tanácsa.

²⁰ Harmadikszintű bizottságok tagjai a banki, biztosítói, nyugdíjbiztosítói és tőkepiaci szférából kerültek ki. (Európai Bankfelügyelet Bizottsága – Committee of European Banking Supervisors [CEBS]; Európai Tőkepiaci Szabályozók Bizottsága – Committee of European Securities Regulators [CESR]; Európai Biztosítás és Foglalkoztatói Nyugdíj Felügyelet Bizottsága – Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors [CEIOPS]) Aktív közreműködésük jelentős lépéseket eredményezett a pénzügyi szektorra vonatkozó döntéshozatal és felügyeleti együttműködés területén.

²¹ Ma a 2014/65/EU irányelv szabályozza (MiFID II).

Szabályozó bizottságok	Bankbizottság	és Foglalkoztatói Nyugdíj felügyeleti Bizottsága	tékpapír-bizottság
3. szint Felügyeleti szervek bizottsága	Európai Bankfelügyeleti Bizottsága (London)	Európai Biztosítás és Foglalkoztatói Nyugdíj Felügyeleti Bizottsága (Frankfurt)	Európai Tőkepiaci Szabályozók Bizottsága (Párizs)

3. A VÁLSÁGHATÁSA: FRAGMENTÁCIÓ?

3.1. Pénzügyi válság és az eurózóna adósságválsága

A 2008-as pénzügyi és a 2010-től kezdődő adósságválság az uniós jogalkotó számára előtérbe helyezte az egységes piac pénzügyi stabilitásának megtartását, így előírta annak megújítását és bővítését. Megjegyzendő, hogy a Maastrichti Szerződés nem rögzíti az EKB feladatai között a „pénzügyi stabilitás” megőrzését, az EUMSZ 127. cikkének (5) bekezdése pedig klasszikus központi banki feladatként rögzíti, így nem tartozik a KBER alapvető feladatai²² közé.

A válság előtt milyen rendszerhibák jelentkeztek? A teljesség igénye nélkül:

- 1) a transznacionális és nemzeti érdekek összeütközése,
- 2) a politikai megfontolások aláásták a közös szabályrendszert,²³
- 3) a költségvetési fegyelmet biztosító központi pénzügyi felügyelet hiánya,
- 4) kereskedelmi egyensúly- és az árfolyam flexibilitásának hiánya.

Az eddig megbúvó problémák a válságok idején mind felszínre kerültek, a felhalmozott magán- és állami adósságok, a makrogazdaság visszaesése és a megfelelő intézmények hiánya miatt a határokon átnyúló bankválság nem volt kezelhető. Az EMU létrehozói a nemzeti szintet tartották megfelelőnek a válságkezelésre: mindezt az erősebb gazdaságtól a gyengébb felé történő transzfer nélkül, a kilépés lehetőségét nélkülözve.²⁴ Ez a megoldás problémát vet fel a megbízó-ügynök viszonyból²⁵ eredően is, hiszen bár az állami pénzügyi intézmények alapvetően függetlenek, elsősorban a tagállami pénzügyi stabilitást és nem az eurózóna,

²² EUMSZ 127. cikk (2) bekezdés.

²³ A Maastrichti Szerződés alapján az SGP megfelelő értelmezése politikai alku tárgyává vált, kiterjesztve az objektív gazdasági kritériumokat. AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 84.

²⁴ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 85.

²⁵ LUPO-PASINI-P.BUCKLEY (8. lj.) 704.

illetve az EU stabilitását biztosítják – ha egyáltalán képesek lennének rá a központi szervek hiányában –, míg másrésről a fragmentációt erősítik a közös piacon.

A bankválság nagyon gyorsan terjedt el: súlyos rendszerhibaként jelentkezett, hogy az egységes piac pénzügyi szabályozása nem érte be az egységes piac integrációját és liberalizációját; amit tovább súlyosbított a pénzügyi intézmények összefonódása és az elfertőződés jelentkezése. A folyamat az izlandi bankok összeomlásával,²⁶ a Fortis Bank megmentésével,²⁷ Írország és Spanyolország pénzügyi rendszerének fenyegetettségével és a görög államcsőd lehetőségével jól példázható.

Közgazdasági nézőpontból a Schoenmaker-féle pénzügyi trilemma²⁸ jellemzi a GMU válsághelyzetét, amely kimondja, hogy a pénzügyi integráció, a nemzeti pénzügyi szuverenitás és a pénzügyi stabilitás egyszerre nem elérhető, egy tényezőt el kell hagyni. A status quo fenntartása esetén az integráció és a szuverenitás tartható meg egyszerre. Két válaszlehetőség adott: 1) az uniós politikákkal ellentétesen a nemzeti szabályozás megerősítése, így bankok és a tőke mozgás kontrollja (*ring-fencing*), a bankok tagállamban való kötelező inkorporációja (*subsidiarization*), egyúttal az integráció előnyeiről történő lemondás, vagy (2) a pénzügyi szabályozás területén az uniós szint erősítése (szabályozás, felülvizsgálat, stabilitás). Az eurózóna tagállamai és az EU az utóbbi megoldás felé mozdultak el.

A válságkezelés során először meg kellett állítani a bankok és a tagállamok gazdasági csődjét, illetve ezután át kellett alakítani és bővíteni a meglévő intézményrendszert.

²⁶ Az Európa-szerte működő Glitnir, Kaupthing and Landsbanki 2008-ban került súlyos válsághelyzetbe, a nemzeti hatóságok azonban nem tettek semmit a pánik megakadályozása érdekében; amikor már a rövid távú refinanszírozás is nehézkessé vált, kiderült, hogy a holland és brit betétesek nem élveznék a hazai joguk szerinti védelmet. Amíg Hollandia és az Egyesült Királyság kiszélesítette a védelmet, Izland megtagadta azt, gyakorlatilag aláásva az európai jogosítványt. Anglia kénytelen volt megelőző intézkedéseket tenni, hogy ne gyűrűzhessen át a válság, befagyasztva az izlandi bankok tőkéjét (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 módosítása). AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 87.

²⁷ A Lehman Brothers csődjét követően a Fortis Bank, amely Franciaországban és a Benelux államokban jelentős szerepet tölt be, közel került az összeomláshoz, így az EKB és a Benelux államok vezetői megállapodtak a bank megmentésében – az egységes piac védelme érdekében, de nemzeti vonalak mentén. AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 88.

²⁸ DIRK SCHOENMAKER: „The Financial Trilemma” Duisenberg school of finance – Tinbergen Institute Discussion Paper 2011. TI11-019 / DSF7. hssrn.com/abstract=1340395

3.2. Válságkezelő intézkedések

Az alábbiakban a számos intézkedés közül a legfontosabbakat kiragadva mutatnám be a válság kezelésének eszközeit.

3.2.1. De Larosière-jelentés és az ESFS

A válság hatására a makroprudenciális felügyelet térnyerése figyelhető meg. Mindez nemzetközi szinten a makroprudenciális felügyelés intézményi keretének megteremtése felé tett első lépésének a G20-ak 2009. áprilisi londoni csúcstalálkozóját tekinthetjük, ahol döntést hoztak a Pénzügyi Stabilitási Fórum (FSF) kibővített tagsággal és megerősített pénzügyi stabilitási mandátummal történő megújításáról Pénzügyi Stabilitási Tanács (FSB) néven. Az FSB legfontosabb feladata a globális pénzügyi rendszer kockázatainak azonosítása és elemzése, valamint szükség esetén szabályozási és felügyelési lépésekre irányuló javaslattétel.²⁹

A Bizottság már 2008-ban a pénzügyi válság kibontakozásának idején az egységes piacra és a bankszektorra fenyegető kockázatok miatt a Lámfalussy-eljárás felülvizsgálatát szorgalmazta. A G20-ak döntésével összhangban álló jelentést Jacques de Larosière által vezetett csoport nyújtotta be 2009-ben jelentős modellváltást javasolva.³⁰

Az egyik újítás az Európai Pénzügyi Felügyelet Rendszerének (ESFS) létrehozása lett 2010-ben, amely integrálta a Lámfalussy-eljárás 3. szintjén lévő bizottságokat (lásd 3. táblázat). A rendszerbe tartozik az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT)³¹ a nemzeti felügyeletek decentralizált hálózata és a három újonnan létrejövő európai felügyeleti

²⁹ MÉRÓ Katalin–PIROSKA Dóra: „A makroprudenciális bankszabályozás és –felügyelés keretrendszerének kialakulása” Hitelintézet Szemle, 12. évf. 2013/4. 312.

³⁰ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 91.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (ERKT-rendelet). A Tanács 1096/2010/EU rendelete (2010. november 17.) az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról.

hatóság (EFH-k).³² Felügyeleti kollégiumok létrehozása is szükségesnek bizonyult a több tagállamban is működő pénzügyi intézmények felügyelete miatt, hogy összehangoltan és az externáliák figyelembevételével hozhassanak megfelelő döntést.³³ A három EFH intézmény csúcsszerve a Közös Bizottság a szektorközi felügyeleti és szabályozási koordinációért felelős.³⁴ A harmonizációs jogalkotásban az EFH-k egy egységes technikai standardot dolgoztak ki, illetve hatáskörrel rendelkeznek a nemzeti felügyeleti szervek tevékenységének ellenőrzésére, figyelmeztetésére és adatok gyűjtésére, azzal a céllal, hogy az ERKT-val közösen biztosítsák a pénzügyi stabilitást. Hatáskörrel rendelkeznek továbbá a fogyasztóvédelem területén is.³⁵

Említésre érdemes az egyensúlyhiányok esetére vonatkozó eljárás létrehozása az ESFS rendszer, a Bizottság és az EKB részvételével,³⁶ ami:

„olyan makrogazdasági fejleményeket eredményező tendenciák, amelyek hátrányosan befolyásolják vagy hátrányosan befolyásolhatják egy tagállam, a gazdasági és monetáris unió vagy a teljes Unió gazdaságának megfelelő működését”³⁷

észlelésére, megelőzésre és kiigazításra vonatkozik, saját eljárási rendszerrel és riasztó mechanizmussal.

A rendszer kritikája, hogy csupán egy újabb szabályozó réteget vezetett be és nem oldja meg a tagállamok közötti banki tevékenységekből és felügyeletekből eredő komplexitást. Decentralizált maradt a felügyelet

³² Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

³³ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 92.

³⁴ Fabio RECINE és Pedro Gustavo TEIXEIRA: „The new financial stability architecture in the EU” November 2009 Paolo Baffi Centre Research Paper No. 2009-62 papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1509304 12-13.

³⁵ 1095/2010/EU rendelet 15-18. cikk.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról.

³⁷ 1176/2011/EU rendelet 2. cikk (1) bekezdés

és a szanálás, illetve további kérdést vet fel az EFH-k tevékenysége nem EU-tagállamokkal kapcsolatosan. A hatáskörök és a szabályozási szintek komplexitása krízis idején jelentős kockázati tényező maradt; az összefonódások okán szükséges a harmadik országokkal történő nemzetközi megegyezés is. Az ESFS bizalma a tagállami felügyeletre épül, de a tagállamok közötti ügyekben szükség lenne egy kötelező mediációs eljárás megteremtésére, mert ennek hiányában a tagállamok képesek lehetnek korlátozni az intézmények határon átnyúló tevékenységét, kizárólag a honos állam szabályai alapján, így az egységes piacot veszélyeztetve fragmentálhatják a közös szabályrendszert.³⁸ A koordináció hiánya, a szegmentáció és a decentralizáltság a gyors fellépést ellehetetlenítheti, ami krízisben végzetes kockázatot jelenthet és alááshatja az euró-zóna pénzügyi szektorába vetett bizalmat.

3. táblázat Az ESFS rendszer

Lámfalussy- eljárás		ESFS-rendszer		
		Mikro- prudenci- ális	Makroprudenciális	
A három bizottság együttműködése a Közös Jegyzőkönyv szerint	Szektorok közötti	Európai Pénzügyi Felügyelet Közös Bizottsága	Európai Rendszerkockázati Testület	
Európai Bankfelügyeleti Bizottsága	Bankszféra	Európai Bankfelügyeleti Hatóság	Szavazati joggal	Szavazati jog nélkül
Európai Tőkepiaci Szabályozók Bizottsága	Értékpapír	Európai Értékpapírpiaci Felügyeleti Hatóság	EKB	Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke
Európai Biztosítás és Foglalkoztatási Nyugdíj	Biztosító, nyugdíjbiztosító	Európai Biztosítás- és	EFH-k	

³⁸ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.). 94.

Felügyeleti Bizottsága		Foglalkoztatónyugdíjfelügyeleti Hatóság		
Bankok és biztosítók csoportjainak felügyeleti kollégiumai			Bizottság	Tagállami felügyeleti szervek
Tagállami felügyeleti szervek				

3.2.2. A „hatos-csomag” és a „kettes-csomag”

A gazdaság helyreállítása érdekében egy hat jogszabályból³⁹ álló jogalkotási csomagot fogadott el rekordgyorsasággal az uniós jogalkotó, ami a Stabilitási és Növekedési Paktum megerősítésére és a szigorúbb költségvetésre illetve monitorozásra vonatkozik. Ezt követte még két rendelet⁴⁰ a költségvetési fegyelem megerősítésére. Mindkét csomag kizárólag az euróövezeti tagállamokban alkalmazandó.

3.2.3. Euró Plusz Paktum

2011 tavaszán fogadták el az Európai Tanács következtetései alapján⁴¹ az eurózóna tagállamai és Bulgária, Románia, Dánia, Litvánia, Lettország és Lengyelország, hogy a tagállami hatáskörökhöz tartozó gazdaságpolitikai kötelezéseket vállalnak és ellenőrzik azok végrehajtását. Fő célja a gazdaságot érintő legfőbb politikai koordináció egységességének kifejezése.⁴² Mindez két területen lényeges: (1) versenyképesség fokozásában és (2) a válság idején hiányzó koordináció megteremtésében. Jogi kötőerőt a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés, (TSCG)⁴³ 11. cikke szerint kapott:

³⁹ 1175/2011/EU rendelet, 1177/2011/EU rendelet, 1173/2011/EU rendelet, 2011/85/EU Irányelv, 1176/2011/EU rendelet, 1174/2011/EU rendelet.

⁴⁰ 472/2013/ rendelet és 473/2013/EU rendelet.

⁴¹ Annex I to the Conclusions of the European Council, 2011. lásd: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

⁴² René SMITS: „The Crisis Response in Europe’s Economic and Monetary Union: Overview of Legal Developments” Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper 2015. No. 2015-11. 22. ssrn.com/abstract=2592929

⁴³ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2011. www.consilium.europa.eu/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/

„[A] Szerződő Felek biztosítják, hogy minden gazdaságot jelentősen érintő reformpolitikát ex-ante meg tárgyalják illetve amennyiben szükséges, koordinálják egymás között.”

3.2.4. Fiscal Compact – fiskális paktum

Míg a „hatos-csomag” jogalkotási szakaszban tartott, megszületett egy zárt nemzetközi szerződés, a fentebb említett TSCG, a szigorúbb fiskális politikáról és a gazdasági irányítás új intézményi hátteréről, melynek ratifikációja előfeltétele az ESM pénzügyi támogatásához való hozzáférésnek (feltételeit a 3. cikk (1)-(2) bekezdései rögzítik).

Intézményi újításai közé tartozik, hogy a 7. cikk értelmében a túlzottdeficit-eljárás alatt álló eurózóna tagállamok számára a Bizottság ajánlásai követendők és támogatandók, kivéve a minősített többségű tiltakozás esetét. A szerződés monitoring feladatát is ruház a Bizottságra. A 8. cikk értelmében az EUMSZ 126. cikk (10) bekezdésénél szélesebb hatáskört nyújt a Bíróságnak, arra az esetre, ha a tagállam nem teljesíti a 3. cikk feltételeit a Bizottság vagy más tagállam a Bíróság elé viheti az ügyet és a jogsértés fenntartása esetén kérheti a pénzbüntetés kiszabását.⁴⁴

A 9. cikk a GMU-t erősíti, előírja a közös gazdaságpolitika kidolgozását a versenyképesség és a konvergencia fokozása érdekében (ezt erősíti a már említett 11. cikk), az eurózóna kormányzását az Euro Summit gyűlések intézményesítésével és a parlamentek nagyobb részvételével biztosítja (12. cikk).

Esedékes a TSCG szerződés beemelése⁴⁵ az alapító szerződések és az unió jogának rendszerébe. A TSCG megállapítja, hogy az unió jogának megfelelően kell alkalmazni és értelmezni, továbbá nem sértheti a gazdasági unió területén az EU hatásköreit.⁴⁶ A cikk az unió első és másodlagos jogforrásának megkettőződését kívánja elkerülni, továbbá az *acquis communautaire* alapító szerződések keretein kívüli betartását jelenti.

3.2.5. SMP és OMT

Az Értékpír-piaci Programot (Securities Market Programme, SMP)⁴⁷ a görög pénzügyi támogatással⁴⁸ együtt hozták létre 2010-ben, hogy az

⁴⁴ TSCG 8. cikk (1) bekezdés, és SMITS (43. lj.) 18.

⁴⁵ TSCG 16. cikk.

⁴⁶ TSCG 2. cikk.

⁴⁷ Az Európai Központi Bank Határozata (2010. május 14.) az értékpír-piaci program létrehozataláról (EKB/2010/5) (2010/281/EU).

EKB az euróövezeti államok átlagos kamatlábától jelentősen eltérő ugyancsak eurózóna tagok államkötvényeit felvásárolhassa.⁴⁹

SMP-t ideiglenesen állították fel (3. preambulum bekezdés), így 2012 szeptemberében meg is szűnt, helyét a monetáris célú, végleges értékpapír-adásvételi művelet (Outright Monetary Transactions, OMT) vette át. Az OMT célja, hogy biztosítsa a megfelelő monetáris politikai transzmissziót és a monetáris politika egységességét, továbbá meghatározza az eurórendszer által a másodlagos államkötvénypiacon végzendő értékpapír-adásvételi művelet több technikai jellemzőjét.

Indokoltá tette a változást a spanyol és olasz államkötvényhozamok rendkívüli emelkedése, az euró szétesésével kapcsolatos spekuláció, ami növelte a tőkekiáramlást a dél-európai országokból. Az OMT sikerrel csökkentette ezen államkötvényhozamokat. SMP és az OMT különbségeit a 4. táblázat foglalja össze.

4. táblázat SMP-OMT összehasonlítása ⁵⁰		
	SMP	OMT
Kötvényvásárlásához szükséges feltételek	Nem ismert	Európai pénzügyi mentőcsomaghoz kapcsolódó feltételek (ESM)
Mennyiségi korlátozás	Volt	Nincs
Megállíthatóság	Csak a teljes sterilítás elérésekor	1) Cél elérésekor 2) Feltételek nem teljesítésekor
Preferált hitelező	EKB ⁵¹	Nincs
Kritikák	Nem nyugtatta meg a piacokat	Felértékelte az euró árfolyamát, önmagában nem elégséges megoldás

⁴⁸ Először az EU/IMF, majd létrejöttjüktől az EFSM és EFSF rendszereken keresztül nyújtották az első támogatásokat. EUROPEAN COMMISSION: The Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Papers 2010. 61. ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

⁴⁹ SMITS (43. lj.) 33.

⁵⁰ DARVAS Zsolt: „Varázspálca-e az EKB programja?” Világgazdaság, 2012. 10. 9. www.vg.hu/velemenyelemzes/varazspalca-e-az-ekb-programja-388513

⁵¹ Egy esetleges államcsőd esetén elsőként az EKB követelését elégítenék ki, az EKB-vásárlások tehát növelték a többi hitelező veszteségét államcsőd esetén.

3.2.6. EFSM, EFSF és ESM

E három intézményesített mechanizmus bevezetése nagy meglepetést váltott ki a szigorúan értelmezett „ki nem segítési” záradék⁵² miatt, de a válság és a pánik megindokolta a felállításukat.

Az Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus (EFSM) a Tanács rendelete⁵³ alapján jött létre, mint jogi személy az EUMSZ 122. cikkének (4) bekezdése alapján,⁵⁴ célja, hogy az EU pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében pénzügyi támogatás nyújtson egy olyan euróövezetbe tartozó tagállamnak, amely általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán súlyos gazdasági vagy pénzügyi zavarokkal küzd, vagy amelyet súlyos gazdasági vagy pénzügyi zavarok komoly veszélye fenyeget. Szigorú gazdaságpolitikai feltételeket szabhat, hogy az érintett tagállam megőrizze államháztartásának fenntarthatóságát, illetve finanszírozási forrásokhoz jutását a pénzügyi piacokon. Meghatározza a feltétel- és eljárásrendszert is: ebben rögzíti a Trojka (Bizottság, EKB és az IMF) döntő szerepét, mivel az EKB javaslatára a Bizottság határozza meg a feltételrendszert, míg a finanszírozásra az EU és az IMF közös támogatási rendszerében kerül sor.

Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) egy luxemburgi székhelyű nemzetközi jellegű jogi személy,⁵⁵ amelynek célja, hogy a pénzügyi piacokon részt vegyen, műveletek végezzen és pénzügyi eszközök kibocsátásával támogatást képezzen az euróövezet államainak (bank rekapitalizáció, vagy szuverén adósság törlesztés).⁵⁶ Az EFSF-el kötött szerződésre az angol jog irányadó.⁵⁷

Az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) olvasztotta magába az EFSM és EFSF intézményeit, egy különálló és állandó nemzetközi jogi személy formájában, amelynek tőkéjét (700 millió euró, amiből tagállamként csak 60 millió euró kibocsátható⁵⁸) az eurózóna tagállamai felügyelik, az EKB-nál tartott tőke-hozzájárulás arányában. Az ESM

⁵² EUMSZ 103. cikk.

⁵³ A Tanács 407/2010/EU rendelete (2010. május 11.) európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról.

⁵⁴ SMITS (43. lj.) 43.

⁵⁵ Alapító okiratáért lásd: www.efsf.europa.eu/attachments/EFSFStatusCoordonnes%2023AVRL2014.pdf

⁵⁶ SMITS (43. lj.) 43.

⁵⁷ EFSF Framework Agreement, 2011. Litvánia konszolidált csatlakozó szerződése: www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf

⁵⁸ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 98.

Szerződés⁵⁹ 8. cikkének 5. bekezdése szerint a tagállamok korlátozott felelőssége érvényesül, az ESM és a tagállamok terhei különválasztandók. Célja a két előző mechanizmussal azonos, működése során egyszerre rendelkezik tagállami pénzügyi támogatással és pénzügyi piaci lehetőségekkel: szerkezetéből adódóan először a pénzügyi eszközök, majd a tagállami pénzügyi támogatások használandóak fel. A létrehozása EUMSZ módosítással járt, amely a 136. cikkhez adott hozzá egy bekezdést:

„(3) Azon tagállamok, amelyek pénzneme az euro, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyet akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az euroövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni.”

Elfogadása heves vitákat váltott ki, eljárás is indult ellene a Bíróság előtt; ezen a ponton érdemes felfigyelni a GMU-t érintő bírói aktivizmus jelenségére, mint új integrációs instrumentumra.

5. táblázat EFSM-EFSF-ESM és az IMF összehasonlítás

	EFSM	EFSF	ESM	IMF
Létrejöttje	407/2010/EU rendelet EUMSZ 122. cikk (4)	Alapító okirat	Nemzetközi szerződés	Nemzetközi szerződés
Fennállása	2011-2014	2012-2015	2012-től	1944-től
Jogállása	EU jog szerinti szerv	Luxemburgi székhelyű jogi személy	Nemzetközi jogi szervezet	Nemzetközi jogi szervezet
Célja	Pénzügyi stabilitás	Rekapitalizáció és adósságtörlesztés	Pénzügyi stabilitás, rekapitalizáció	Fizetési egyensúly helyreállítása
Eszközei	EU- és IMF-finanszírozás	Pénzügyi eszközök a pénzügyi piacokon	Tagállamok hozzájárulási és pénzügyi eszközök kihelyezése, pénzügyi hitel	Pénzügyi hitel

⁵⁹ Az Európai Stabilitási Mechanizmus alapító szerződése politikai konszenzus eredményeként jött létre www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf

Csatlakozhat	Minden EU-tagállam	Euróövezeti tagállam	Euróövezeti tagállam, ha ratifikálta az ESM és TSCG szerződéseket	Minden szerződő állam
Státusza	Pari passu	Pari passu	Preferált hitelező	Preferált hitelező

3.3. Jogesetek az Európai Unió Bírósága előtt

Míg a GMU eddigi fennállását alacsony bírói aktivizmus jellemezte – ellentétben a szabad piac rendkívül gazdag esetjogával –, napjainkra a válság hatására egyre élénkebb jogterületté vált. A teljesség igénye nélkül a GMU-t érintő bírói jogfejlesztés tekintetében érdemes bemutatni néhány jogesetet.

3.3.1. Tagállami bíróságok ügyei

Számos kérdést vetett fel a tagállami bíróságok előtt a válságkezelés alkotmánnyal való megfeleltethetőségének kérdése. A Német Alkotmánybíróság vizsgálta a pénzügyi támogatási alapok, különösen az ESM német alaptörvénnyel való megfeleltethetőségét,⁶⁰ a nagy érdeklődésnek kitett⁶¹ ügyben az ítélet végül az ESM német joggal való megfeleltetését állapította meg.⁶² A németek mellett Hollandia, Portugália és Észtország is szembesült hasonló ügyekkel.⁶³

3.3.2. Az EKB elleni ügyek

Az EKB intézkedései sem kerülhették el a panaszokat, de a Bíróság rendre elutasította a kérelmeket.⁶⁴ Herr Städter az EKB portugál, görög és ír

⁶⁰ Paul DE GRAUWE: „Economic Theories that Influenced the Judges of Karlsruhe” in: George CHRISTODOULAKIS (szerk.): *Managing Risks in the European Periphery Debt Crisis*, (Palgrave Macmillan 2015) 101-107.

⁶¹ Az ügy tárgya a német adófizetők terhelhetősége, a német állami költségvetés és a Bundestag vétőjoga volt. BUNDESVERFASSUNGSGERICHT.DE: Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – Rn. (1-245) bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/rs20140318_2bvr139012.html

⁶² Lásd: Stefan WAGSTYL és Claire JONES: „German court rejects EU crisis fund complaints” *Financial Times*, 2014. www.ft.com/cms/s/0/738fd668-ae7f-11e3-8e41-00144feab7de.html

⁶³ SMITS (43. lj.) 46.

⁶⁴ 43. lj. 47.

állampapírokat érintő intézkedését, Herr Von Storch⁶⁵ és 5216 más kérelmező az OMT bevezetését sérelmezte, mivel véleményük szerint az OMT legalitásához kétség fűzhető, de a Bíróság az EUMSZ 293. cikk (4) bekezdésére hivatkozva, közvetlen érintettség hiányában elutasította a kérelmeiket. Ugyanígy járt az EKB görög államadósság részbeni elengedését érintő intézkedése ellen tett kérelem is. Később az olasz kötvénytulajdonosok emelték fel szavukat a görög államkötvények – a görög állami és pénzügyi fennmaradás elősegítését célzó – EKB általi megerősítése ellen és 12 millió euró kártérítést követeltek a görög magánkézben tartott államadósság részbeni leírása okán következett káruk miatt – eredménytelenül.⁶⁶

3.3.3. Pringle-ügy és az ESM

Az ír bíróságok előtt Thomas Pringle parlamenti képviselő arra hivatkozott, hogy az EUMSZ tanácsi határozattal történő módosítása jogellenes, mivel az Unió hatásköreinek módosításával járt, és összeegyeztethetetlen az EUMSZ Gazdasági és Monetáris Unióról szól rendelkezéseivel, valamint az uniós jog általános elveivel. Továbbá Írország, azáltal, hogy ratifikálja, elfogadja az ESM-t az említett szerződésekkel összeegyeztethetetlen kötelezettségeket vállal. A Bíróság megállapította,⁶⁷ hogy az ESM ugyan nem az EU zárólagos hatáskörébe tartozik (mivel gazdaságpolitikai), még az eurót bevezető tagállamok tekintetében sem, de nem bővíti szerződésellenesen a hatáskörét. Az ESM nem sértette meg az alapító szerződéseket, mivel:

„A „ki nem segítsi” záradék, amely szerint az Unió vagy valamely tagállam nem felel egy másik tagállam kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat, nem arra irányul, hogy megtiltsa az Uniónak és a tagállamoknak, hogy bármilyen formában pénzügyi támogatást nyújtsanak egy másik tagállamnak. [...] Ezért e klauzula nem tiltja meg az egy vagy több tagállam által valamely tagállamnak történő pénzügyi segítségnyújtást, amely továbbra is felel a hitele zói felé a saját kötelezettségvállalásaiért, feltéve hogy az ilyen segítségnyújtáshoz fűzött feltételek olyan jellegűek, hogy arra ösztönzik a tagállamot, hogy hatékony és eredményes költségvetési politikát folytasson. Márpedig az ESM, és az abban részt vevő tagállamok nem

⁶⁵ T-492/12 sz. Sven A. von Storch és társai kontra Európai Központi Bank ügyben 2013. december 10-én hozott határozat

⁶⁶ T-224/12 sz. Accorinti és társai kontra Európai Központi Bank ügyben 2014. június 25-én hozott határozat.

⁶⁷ C-370/12. sz. Thomas Pringle kontra Írország kormánya ügyben 2012. november 27-én hozott ítélet.

felelnek egy stabilitási támogatásban részesülő tagállam kötelezettségeiért, és nem is vállalják át azokat a „ki nem segítési” záradék értelmében. Az ESM nem sérti az EUMSZ gazdaság- és monetáris politikára vonatkozó rendelkezéseit, és mivel biztosítékokat ír elő arra nézve, hogy az ESM feladatai gyakorlása során tiszteletben tartja az uniós jogot, nem sérti a lojális együttműködés elvét sem, amelynek értelmében a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

3.3.4. Gauweiler-ügy és az OMT

Gauweiler és társai⁶⁸ a Bundesbank OMT-ben való részvétele ellen panaszt nyújtottak be a Német Alkotmánybíróságon, ami előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett a következő lényeges kérdések tekintetében:

- 1) van-e a KBER-nek felhatalmazása egy olyan program elfogadására, mint az OMT-program,
- 2) a KBER-nek az uniós szerződésekben meghatározott hatásköre,
- 3) a program összeegyeztethetősége a tagállamok monetáris finanszírozásának tilalmával.

A Bíróság megállapította, hogy az arányosság elvét nem sértve az OMT elsődleges célja az árstabilitás fenntartása, így a monetáris politika területére és a KBER hatáskörébe is tartozik. A tagállamok monetáris finanszírozásának tilalmát nem sérti az OMT, bár az uniós szerződések tiltják, hogy a KBER bármiféle pénzügyi támogatást nyújtson valamely tagállamnak, nem zárják ki azonban általános jelleggel annak a lehetőségét, hogy a KBER a tagállam által korábban kibocsátott értékpapírokat felvásárolja a tagállam hitelezőitől. Cruz Villalón főtanácsnok szerint az EKB-nak tartózkodnia kell az érintett tagállam tekintetében alkalmazott pénzügyi támogatási programban történő közvetlen részvételtől a monetáris politika megőrzése miatt.⁶⁹

„Mindazonáltal az államkötvények másodlagos piacokon történő vásárlása nem járhat olyan hatással, mintha az államkötvényeket közvetlenül a tagállami közjogi intézményektől vagy szervezetektől szerezték volna meg. [...] Így, amikor az EKB a másodlagos piacokon szerez meg államkötvényeket, a beavatkozását olyan biz-

⁶⁸ C-62/14. sz. Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügyben 2015. június 16-án hozott ítélet.

⁶⁹ Az Európai Unió Bírósága 2/15. sz. sajtóközlemény, A főtanácsnok indítványa a C-62/14. sz. ügyben, 2015.

tosítékok közé kell ágyaznia, amelyek garantálják a monetáris finanszírozás tilalmával való összeegyeztethetőségét.”

A Bundesverfassungsgericht a közös valuta megőrzésére tekintettel vizsgálat alá vonta az EKB hatáskörét, de az OMT elindítása és az eredeti eurózona megőrzése kérdésessé tette a tagállamok jogosítványát a közös valutaövezet földrajzi befolyásolására. Az egyértelmű válasz erre az lehet, hogy az EKB az euró bevezetésének politikai döntésére tekintettel védelmezi az eurózona jelenlegi összetételét, hiszen a releváns szabályok⁷⁰ is egy egyirányú meghatározott utat⁷¹ határoznak meg a közös valuta bevezetésére.⁷²

3.3.5. A ciprusi ügyek

2014 őszén számtalan keresetet nyújtottak be a Ciprust pénzügyi támogatásban részesítő EKB intézkedés ellen, amiket a Bíróság megalapozatlanságra hivatkozva elutasított. A Bank of Cyprus ügyében⁷³ a Bíróság megismételte a Pringle ügyben hozott véleményét, hogy a Bizottságra és az EKB-ra az ESM Szerződésben ruházott feladatok – bármilyen fontosak is – nem foglalnak magukban saját döntéshozatali jogkört, továbbá ugyanezen szerződés keretében végzett tevékenységek csak az ESMet kötelezik. 2014 őszén a Törvényszék elutasított egy kártérítési keresetet, amelyben állítólagosan a Ciprus és az ESM közötti szerződésből⁷⁴ kárt szenvedett egy Belizeben székhellyel rendelkező társaság, mivel betétei jelentős áresést szenvedtek el a Bank of Cyprusnál nem biztosított beté-

⁷⁰ EUMSZ 140. cikke.

⁷¹ A neo-funkcionalista integrációelmélet locking-in koncepciójával hasonlítható.

⁷² A kilépés kérését nem rendezik a szerződések, egyes álláspont szerint megszüntető szerződéssel felosztható az EU (alapító szerződés *actus contractus*ával), míg az EUSZ 50. cikke szerint a saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kiléphet az Unióból. Ez azonban a teljes tagságra vonatkozik, nem csupán a közös valuta bevezetésére, vagyis nem lehet egyoldalúan kilépni a közös valutából. A kizárás kérdését sem rendezik a szerződések, amely Görögország esete miatt több politikus felvetett. OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. (Budapest: CompLex 2011) 2289.

⁷³ T-332/13 sz. Chrysanthi Christodoulou és Maria Stavrinou kontra Európai Bizottság és Európai Központi Bank ügyben 2014. október 16-án hozott ítélet.

⁷⁴ Memorandum of Understanding between Cyprus and ESM, továbbiakért lásd: www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/

tekérsvényekké történő átalakításakor.⁷⁵ A Törvényszék megállapította, hogy az EU-s intézmények nem felelnek⁷⁶ a bekövetkezett károkért, mert a szerződés Ciprus és az ESM között kölcsönös elfogadással jött létre, továbbá a Bizottság magatartása az állított károk bekövetkezésének időpontjában az EU jogának (EUMSZ 136. cikk (3) bekezdés) megfelelt és az értécsökkentés a szerződés megkötése előtt történt. Így az EUMSZ 340. cikke alapján nem állapítható meg a felelősség, mivel a három feltétel közül az okozati összefüggés hiányzik.

4. HOSSZÚ TÁVÚ INTEGRÁCIÓS MEGOLDÁSOK

4.1. A bankunió

Az európai bankunió megalakításának vágya egyidős az Európai Gazdasági és Monetáris Unió megalakításával. Már az 1990-es években, a Maastrichti Szerződést előkészítő tárgyalások alatt többen a GMU alapfeltételének tekintették a közös bankfelügyeleti rendszert. Mindazonáltal a 2008-as pénzügyi válságig nem történt jelentős előrelépés és az EU döntéshozói sem sürgették a közös bankrendszer kialakítását. Csak a válság kitörése után, a 2009-ben megjelent de Larosière-jelentés hatására lépett az Európai Bizottság és vázolta fel először egy új európai bankszabályozási rendszer pilléreit.⁷⁷ A bankunió néven ismertté vált szabályozási rendszer szerkezetét a 6. táblázat mutatja be.

6. táblázat A bankunió szerkezete		
bankunió		
Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM)	Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM)	Harmonizált Betétbiztosítási Rendszer (DGS)
Közös szabályok (egységes szabálykönyv)		
Közös felülvizsgálati gyakorlat		

4.1.1. Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus

A krízis idején megmutatkoztak a Lámfalussy-eljárás válságkezelési hiányosságai, hiányoztak a határon átnyúló bankválság megoldásához mind a kompetenciák, mind a pénzügyi források, így egyúttal az európai

⁷⁵ SMITS (43. lj.) 50.

⁷⁶ Európai Unió intézményeinek kárfelelőssége. Lásd: OSZTOVITS (73. lj.) 3291-3307.

⁷⁷ MÉRŐ – PIROSKA (30. lj.) 313.

adófizetők is fenyegetve voltak.⁷⁸ Különösen igaz volt a kompetenciák hiánya a bank helyreállítási és szanálási koordináció, továbbá a központi uniós kockázatkezelési intézmény tekintetében. Ezen hiányok orvoslását a bankunió első pillére, az Egységes Felügyeleti Mechanizmus javasolt betölteni.

Az SSM tervét a Bizottság 2012-ben javasolta az eurózóna tagállamai számára, az EKB irányítása alatt, a GMU megerősítése céljából. Az SSM jelenti az első lépést a közös szanálási mechanizmus, betétbiztosítási rendszer és szabálykönyv mellett.

Vitatottá vált az EKB felügyeleti kompetenciájának határa; egyes államok csak a rendszertanilag fontos bankokra korlátozták volna,⁷⁹ de a válság ideje alatt bebizonyosodott, hogy a kis és közepes méretű bankok is veszélyeztethetik az EU pénzügyi rendszerét, mint amilyen a brit Northern Rock illetve a spanyol Spanish Caixas.⁸⁰

Ugyancsak problémát okozhatna ugyanazon a piacon a két felügyelet párhuzamosan futó intézménye is, mivel joghatósági és hatásköri vitákat vethetne fel, amely aláásná az integrációt. Kezdeti javaslatok alapján az eurózóna összes banki felügyeletét az EKB végezte volna, de a gyakorlatban közvetlen felügyelet alá a jelentős prudenciális fenyegetéssel bíró bankok tartoznak, a méretük vagy a kockázati profiljuk alapján,⁸¹ míg a szubszidiaritás alapján a kevésbé jelentősnek minősített intézmények vonatkozásában az operatív feladatok jelentős részét a résztvevő tagállamok felügyeletei látják el az EKB irányításával szemben. Amennyiben szükséges ezek tekintetében is az összes hatáskörét közvetlenül ellátja az EKB, kivételt csak a fogyasztóvédelem, a pénzmosás elleni fellépés és a harmadik állambeli bankok fióktelepei jelentenek.

Három további kérdés is felmerült. Első eldöntendő kérdést jelentette, hogy az európai bankunió mely tagállamokat foglalja magába, mert az eurózónában a közös valuta miatt a bankunió szükségesebb, de a monetáris és pénzügyi stabilitás szorosabb összekapcsolódásának lehetősége a skandináv államok és kelet-közép-európai államok csatlakozását is felvetheti, akik az EUMSZ 127 cikk (6) bekezdésének értelmében a döntésekkel szemben a vétőjogot szabadon gyakorolhatják. Az Egyesült Királyság és Svédország ellenben elutasította a csatlakozást.⁸²

⁷⁸ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 98.

⁷⁹ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 99.

⁸⁰ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 100.

⁸¹ Megközelítőleg 150 bank tartozik alá, így a 30 milliárd euró alaptőkénél nagyobb, illetve a tagállami GDP 20%-ot elérő vagy meghaladó tőkét képviselő bankok.

⁸² AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj.) 101.

A második kérdés a felülvizsgálat legitimitációjával kapcsolatos, mivel az EKB-hoz csatolva megkérdőjelezheti a pártatlanságot és a függetlenséget, ezért a felügyeleti és az eredeti intézményi rész elkülönítése szükséges.

A harmadik a végső hitelező kérdéskörének eldöntése, mivel az EKB és a tagállami központi bankok a KBER-ben együttműködnek, így a jegybankok gyakorlatilag két funkciót is betöltve, egyrészt tagállami hatáskörben végeznek nem KBER feladatokat, másrészt a KBER-ben nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a GMU-t meghatározó monetáris politikában. Így gyakorlatilag az EKB-ra az uniós jog, míg a tagállami központi bankokra a hazai és az uniós jog is vonatkozik. Az európai bankunióban még okozhat hatásköri összeütközéseket az a tény, hogy az eurózónában a végső hitelezők a központi bankok maradtak.

4.1.2. Az Egységes Szanálási Mechanizmus

Az SSM mellett szükséges volt az Egységes Szanálási Mechanizmus létrehozása, mely az európai bankunió második pillérét jelenti. Célja, hogy az adófizetők és a reálgazdaság terheinek minimalizálása mellett biztosítsa az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő, és súlyos nehézségekkel küzdő bankok szanálásának hatékony kezelését. Krízis idején hatékonyabbnak bizonyulhat az egységes megoldás határon átnyúló hibák jelentkezésének gyors kezelésére.⁸³

A tervek szerint a jövőben az EKB jelzi majd, ha egy banknak súlyos pénzügyi nehézségei támadtak és a szanálása válik szükségessé. A bank szanálás alá helyezéséről az Egységes Szanálási Testület ajánlása alapján a Bizottság dönt, de a szanálási terv végrehajtása a tagállami hatóságok feladata. A létrehozott tagállami szanálási alapokból töltenék fel az uniós alapot 8 év alatt, vagyis 2022-re 55 milliárd eurót kellene befizetni. A Közös Szanálási Alap segítené ki középtávon a bank helyreállítást, az intézmény létrehozását 2024-ben tervezik elvileg a bankszektor hozzájárulásaiból finanszírozva.⁸⁴

4.1.3. Az európai bankunió következményei

⁸³ AVGOULEASAND-W. ARNER (1. lj.) 101-102.

⁸⁴ KISGERGELY Kornél, SZOMBATI Anikó: „Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?” MNB-tanulmányok 2014. 115. 15. mek.oszk.hu/13400/13409/13409.pdf

2015-ben a bankunióban konszolidáció figyelhető meg.⁸⁵ Az egységes piac szerkezete és a hitelkockázat megosztása hajtóerőnek bizonyul, de a bankpolitikák egyelőre nem álltak teljesen át az európai bankunió rendszerére. Idővel az USA-hoz hasonló bankrendszer elérését is lehetségesnek tartják, mivel előbb-utóbb bebizonyosodik az EKB döntő és a tagállami felügyeletük ügynöki szerepe, továbbá a bankszektor állapota erősen kapcsolódik a gazdasághoz, így az esetleges gazdasági növekedés a határon átnyúló bankok összeolvadásával egy új bankuniót hozhat létre. Egyes nézetek szerint európai bankunió szinten a teljes felügyeleti egységesítés egy újabb válsághoz köthet.⁸⁶

4.1.4. Az európai bankunió és az MNB

A szoros együttműködésre lépő tagállamoknak, ha a kezdettől részei kívánnak lenni a bankunióknak, legkésőbb 2014 júniusában, 5 hónappal a kezdés előtt volt módjuk nyilatkozni csatlakozási szándékukról. Az 5 hónap alatt részletes átvilágítást kellett végezni a csatlakozó ország bankrendszerében, biztosítani kellett az EKB által a felügyeléshez igényelt adatok elérhetőségét, illetve a nemzeti szabályozásban át kell vezetni az EKB-vel való együttműködési kötelezettséget.⁸⁷

Az eurózóna tagállamainak kötelező a csatlakozás. Az eurózónán kívüli államok is csatlakozhatnak, de Magyarország egyelőre nem írta alá a szerződést (továbbá Egyesült Királyság és Svédország nem, Dánia 2016 áprilisa előtt tart népszavazást⁸⁸ a kérdésről). A kivárással mellett szól a még „tesztüzemben” lévő európai bankunió, illetve a közös szabályrendszer átvétele és a módszerek leképezése.⁸⁹ A csatlakozás mellőzésének okai lehetnek:

- 1) Az eurózónára nem jött létre egy ténylegesen központosított felügyeleti hatóság, a felügyeleti felelősség a nemzeti felügyelet és az EKB között oszlik meg;
- 2) A felügyeleti, illetve makroprudenciális döntéshozatalban a nem eurozóna tagországok csak korlátozottan vehetnek részt, mivel a döntést a Kormányzótanács hozza;

⁸⁵ Dirk SCHOENMAKER: „The New Banking Union Landscape in Europe: Consolidation Ahead?” Duisenberg School of Finance Policy Paper 2015. No 49. 17. ssrn.com/abstract=2509147

⁸⁶ 86. lj. 10.

⁸⁷ KISGERGELY- SZOMBATI (85. lj.) 17.

⁸⁸ Henriette JACOBSEN: „Denmark announces plan to join EU banking union” EurActiv.com. Eur&Finance. 2015. www.euractiv.com/sections/euro-finance/denmark-announces-plan-join-eus-banking-union-314238

⁸⁹ KISGERGELY- SZOMBATI (85. lj.) 20.

- 3) Kevésbé gyors, túl sokrétegű válságkezelési mechanizmus;
- 4) Elmaradt a betétbiztosítás harmonizációja, így felmerülhetnek tagállami többlet terhek;
- 5) Válságviselési terhek és a nemzeti felügyeleti felelősség megoszlásának arányossága;
- 6) Központi európai fiskális támasz hiánya, így a bankok válságkezelése továbbra is tagállami forrásokból történik.⁹⁰

A jelenlegi szabályozás Magyarországon megfelel az uniós jognak és a felügyeleti, szanalási és betétbiztosítói területeken megfelelően rendelkezik, gyakorlatilag leképezve az európai bankunió rendszerét.⁹¹ Az MNB csatlakozása továbbra is nyitott lehetőség, ennek lehetséges eseményeinek illetve felmerülhető okainak vázlatos bemutatására törekszik a 7. táblázat.

7. táblázat A bankunióhoz való magyar csatlakozás lehetőségei	
Lehetséges események	Lehetséges okok
Végső fiskális támaszok kialakítását követően, 2016-ban induló tárgyalások lezárása	Közösségi fiskális támasz létrehozása, az ESM-hez hasonló mechanizmus az euró zónán kívüli államok számára
SRF jelentőségének megnövekedése	Érdekérvényesítés ellehetetlenülése (Bankunió alá tartozó tagországok és az EKB minden esetben egységes fellépése)
Belépési hullám esetén a kívülmaradók körének jelentős szűkülése	Erőviszonyok módosulása – belépési hullám
Euró bevezetése	Az egységes belső piac fragmentálódásából eredő komoly érdeksérelmek (pl. versenyhátrány, ügyfelek kárai)

4.2. A tőkepiaci unió

A szabályozott tőkepiacot jelenleg irányelvi szabályozás jellemzi.⁹² 2014 júliusában Jean-Claude Juncker, a Bizottság elnöke programjában hir-

⁹⁰ 85. lj. 18.

⁹¹ 85. lj. 20.

⁹² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/34/EK irányelve (2001. május 28.) az értékpapírok hivatalos tőzsdéi

dette meg a tőkepiaci uniót. Már akkor is ismertek voltak a tőkepiaci unió főcéljai: a gazdaság tőkepiaci finanszírozásának fellendítése érdekében a tőkepiacok továbbfejlesztése és integrálása, emellett a banki finanszírozással szemben megfelelő alternatíva nyújtása és az Európai Unió befektetés vonzó képességének javítása, amiben kiemelt szerepet kapna a KKV-k tőkepiaci finanszírozása, mivel az induló és innovatív KKV-k gazdaságélénkítő és munkahelyteremtő képessége jelentős hatással lenne az EU gazdaságára.⁹³

2015 februárjában a Bizottság egy zöld könyvet⁹⁴ jelentetett meg, amelyben vázolta a tőkepiaci unióval kapcsolatos főbb elképzeléseit, egyben kérte a piaci szereplők, szakmai szervezetek, szabályozó és felügyeleti hatóságok álláspontját a meghatározott célok és az azok eléréséhez tervezett lépésekkel kapcsolatban. A zöld könyvvel párhuzamosan a Bizottság külön konzultációt folytatott a tájékoztatókról szóló irányelv felülvizsgálatával és a minősített értékpapírosítással kapcsolatban.

4.2.1. Az európai tőkepiaci unió céljai

A kitűzött célok megértéséhez mindenféleképpen szükséges látni azt, hogy az EU sok tekintetben a világ fejlett és összetett (elsősorban az amerikai) tőkepiacaival hasonlítja össze az európai tőkepiacok méretét és struktúráját.

A Bizottság által megfogalmazott főbb észrevételek a következők: az európai pénzügyi szektorban a banki finanszírozás a meghatározó, ugyanakkor a banki hitelezés feltételrendszere szigorodik, a pénzügyi válság óta az európai tőkepiacok mérete csökken, és a KKV-szektor komplett finanszírozása kizárólagosan a bankszektoron keresztül nem valósítható meg. A kockázati tőkebefektetések még mindig alacsony szinten mozognak és a korábbi állapothoz képest jelenleg visszaszorultak

jegyzésre történő bevezetéséről és az ilyen értékpapírokról közzeendő információkról. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/71/EK irányelve (2003. november 4.) az értékpapírok nyilvános kibocsátásakor vagy piaci bevezetésekor közzeendő tájékoztatóról és a 2001/34/EK irányelv módosításáról (EGT vonatkozású szöveg).

⁹³ DR. CSÁKY Krisztián: „Tőkepiaci Unió – újabb lépések az egységes európai tőkepiac felé?” mfor.hu, 2015.07.06. MNB cikkek. www.mnb.hu/letoltes/dr-csaky-krisztian-tokepiaci-unio-ujabb-lepések-az-egyeséges-európai-tokepiac-fele.pdf

⁹⁴ EUROPEAN COMMISSION: Brussels, Feedback Statement on the Green Paper „Building a Capital Markets Union” Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan on Building a Capital Markets Union, 2015.

az ilyen irányú magántőke befektetések. A lakossági befektetők tőkepiaci befektetései szintén kis volumenűek és azok is elsősorban a saját tagállamuk tőkepiacára irányulnak.

A zöld könyvben megjelenő célok:

- 1) az egységes tőkepiac megteremtése a határon átnyúló befektetések előtt álló akadályok felszámolásával;⁹⁵
- 2) az európai gazdaság finanszírozásának javítása;⁹⁶
- 3) a finanszírozási csatornák kibővítése a tőkepiac erősítésével és a finanszírozás költségeinek csökkentésével;⁹⁷
- 4) a tőkepiacok fellendítése által a gazdaság élénkítése és munkahelyek teremtése;
- 5) a KKV-k tőkepiaci finanszírozásának könnyebbé tétele⁹⁸ és
- 6) az EU befektetővonzó-és versenyképességének javítása.

4.2.2. Az európai tőkepiaci unió akadályai

A Bank of England támogató hangvételű véleményében⁹⁹ az alábbi táblázat szerint fejtette ki véleményét a tőkepiaci unió akadályait illetően.

8. táblázat A tőkepiaci unió akadályai					
Cél és következmény	Elsődleges cél a gazdasági stabilitás és növekedés		Következmény a pénzügyi stabilitás elérése		
Mechanizmus	Egyező befektető (borrower) és megtakarító (saver) megtalálása, fejlettebb kockázatmegosztás				
Csa tornák	Forráshoz jutás javítása	Pénzügyi diverzifikáció	Fokozottabb kockázati összhang, hatékonyság, eredményesség	Pénzügyi integráció	Határon átnyúló befektetések növekedése
Akadályok	Szerkezeti		Piaci hozzáférés	Származási elfogultság	
	1) Elfogultság a banki hitellezéssel szemben 2) Fragmentált piacok és in frastruktúra 3) Megtakarítások a bankoknál koncentrálnak		1) Ávallati bizalmatlanság a piacokkal szemben 2) Információs aszimetriák 3) Nem gazdaságos kiadási	1) Transzparencia hiánya 2) Harmonizáció hiánya	

⁹⁵ EUROPEAN COMMISSION (95. lj.) 6. és 23.

⁹⁶ 95. lj. 15.

⁹⁷ 95. lj. 18.

⁹⁸ 95. lj. 10.

⁹⁹ BANK OF ENGLAND: The Bank of England's Response to the European Commission Green Paper: Building a Capital Markets Union, 2015. www.bankofengland.co.uk/financialstability/documents/cmugreenpaperresponse.pdf

		költségek 4) Adózási és szabályozási torzulások 5) Értékpapíro- sító piacok értékgyengülése	
--	--	---	--

4.2.3. Az európai tőkepiaci unió megítélése

A tőkepiaci unió nem tekinthető a bankunió folytatásának, eredményességéhez szükséges lenne a jogharmonizáció további folytatása a politikailag kevésbé támogatott csődjog, társasági jog vagy adójog területén. Eredményességet rejt a befektetői kör szélesítése és a finanszírozási formában rejlő előnyök támogatása és fejlesztése.

A tőkepiaci Unió az EU összes tagja tekintetében kerülne kidolgozásra és nem csak az eurózóna tagjai részére. Figyelembe veendő, hogy a magyar gazdaság és tőkepiac szempontjából jelentős, hogy a tőkepiaci unió figyelembe vegye a kis és kevésbé fejlett tőkepiacok érdekeit is, illetve, hogy a tőkepiacoknak nem feltétlenül a banki finanszírozás kiszorítására és felváltására kell törekedniük, hanem a finanszírozást keresők számára a legalkalmasabb finanszírozási formát kell kínálniuk.

5. KITEKINTÉS

Röviden kitekintés formájában az USA válságkezelésének gyorsasága, a Távols-Kelet országainak kohéziójának kérdése, illetve az ASEAN előirányzott bankpiaci integrációja élvezhet többek között figyelmet a nemzetközi pénzügyi rendszer változásainak tekintetében.

5.1. Az Amerikai Egyesült Államok

Az USA gyorsan reagált a pénzügyi válságra, amely a válsághelyzetbe került banktőke állami felvásárlásával (az ún. Troubled Asset Relief Programme), a Federal Reserve innovatív beavatkozási politikájával és a pénzügyi szektor újraszabályozásával ért el.¹⁰⁰ Az EU-ban ilyen gyorsaság nem volt elérhető; a tagállami politikák és nehézségek jóval különbözőbbek, az ebből következő ellentmondások pedig lassították a reakcióidőt és nehezítették az egységes piac helyzetét, erre jó példa az egységes betétbiztosítás hiánya, amely a válságban határokon átnyúló bankte-

¹⁰⁰ AVGOULEASAND-W.ARNER (1. lj) 86.

vékenység okán eltérő politikák és válaszok alkalmazásához vezetett (pl. Landbanki-esete).¹⁰¹

5.2. Távol-Kelet: Kína, Dél-Korea és Japán

A Távol-Kelet gazdasági potenciája ellenére jóval fragmentáltabb Észak-Amerikánál vagy Európánál, és jóval kevésbé bíznak a nemzetközi pénzügyi kormányzásban,¹⁰² mégis tendenciaként figyelembe vehető a kohézió jelensége. Jelentős az iparban és a kereskedelemben való együttműködés volumene (tárgyalások alatt állnak a bilaterális és regionális szabad kereskedelmi egyezmények),¹⁰³ ellenben a politikai vagy pénzügyi szektorral. De a kezdetben bilaterális kötelezettségekre épülő, majd megerősített Chiang Mai Initiative Multilateralized felállítására és működése elősegítheti pénzügyi szektorok közeledését és felügyeletét, egyfajta ázsiai valutaalapot képezve.¹⁰⁴ Az egységes fellépés hiánya azonban továbbra is jellemző és maradandó jelenség (politikai és katonai okok: pl. Diaoyu-szigetek ügye), így a kelet ázsiai konszenzus a nemzetközi gazdasági rendszerben a továbbiakban is nyitott kérdés marad.

5.3. ASEAN

2015-ben az ASEAN pénzügyi integrációja jelenleg két kihívás elé néz, az egyik a pénzügyi szabályozás és intézményrendszer, míg a másik a fiskális és monetáris politikák kérdése az egységes pénzügyi piacokon.¹⁰⁵ Az EU-hoz viszonyítva az integráció azonban sokkal lassabb. Bankintegrációjuk 2011-ben jelentős lépést tett az ASEAN Banking Integration Framework (ABIF) felállításával, aminek a célja a régióban a pénzügyi stabilitás elősegítése és 2020-ra a kereskedelmi bankok integrációja. Az ASEAN azonban sokban különbözik az EU-tól: (1) a bankok sokkal kisebbek; (2) nem lehet teljes integrációval számolni; (3) nincs

¹⁰¹ 1. lj. 87.

¹⁰² ROSS P. BUCKLEY: „From regional fragmentation to coherence: a way forward for East Asia” in: C. L. LIM, Bryan MERCURIO (szerk.): *International Economic Law After Global Crisis. A Tale of Fragmented Disciplines* (Oxford University 2015) 117.

¹⁰³ Jelenleg 17 kereskedelmi egyezmény van a három ország között, egy szabadkereskedelmi egyezmény javaslatára Japán és Dél-Korea között (2012-ben már Kína is tárgyalásokba kezdett), illetve további öt tervezet. BUCKLEY (103. lj.) 121.

¹⁰⁴ BUCKLEY (103. lj.) 123.

¹⁰⁵ Maria Monica WIHARDJA: „Financial Integration Challenges in ASEAN beyond 2015” ERIA Discussion Paper Series 2013. ERIA-DP-2013-27. 4. www.eria.org/ERIA-DP-2013-27.pdf

szupranacionális jogalkotó; (4) különböző adottságok és célok jellemzik.¹⁰⁶ A bankintegráció modell így három elemben különbözik:

1. Nincs az egységes európai jogosítványhoz hasonló intézmény, az ASEAN-ban csak a közös követelményeknek (Qualified ASEAN Banks) megfelelő bank tevékenykedhet;
2. A QAB csak a gyengén teljesítő bankokat jelzi egy kevésbé fejlett bankpiacokról, nem rendelkezik szanálási jogkörrel;
3. A leányvállalatok a fogadó ország felügyeletének alanyai, miközben a fióktelepek a származási ország felügyelete alá tartozhatnak (számos kivétel van ez alól).¹⁰⁷

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A pénzügyi válság a pénzügyi integráció szerkezetét két módon érintette: először, a válság előtti felügyeleti és pénzügyi rendszer szerkezetének részleges harmonizációja ugyan megakadályozta a teljes integráció összeomlását és a pénzügyi szektornak lehetősége maradt az újjáépítésre; de másodsor kimutatta a rendszer sebezhetőségeit a tagállami és EU-s válságkezelési eljárások során a nemzeti piacok mentén történő egységes piac dezintegrációját okozva.

Az EU reformok egy szorosabb pénzügyi integráció megteremtésére törekcsenek, egyszerre fokozva az egységes piac hatékonyságát, illetve a piaci instabilitás és a fragmentáció ördögi köréből való kilépést. Számos kritika megfogalmazható: a szabad piac torzulása; a tagállami fiskális szuverenitás elvonása; az EKB túlereje, demokratikus mandátumának megkérdőjelezése. A makroprudenciális elv térnyerése a tagállamok és az EU között is az EU javára billenti a hatalom mérlegét, sőt az EU-n belül is nagyobb hatalmat allokál az EKB-nak más intézményekkel szemben. De egyúttal átrendezi az eurózóna és nem eurózónabeli tagállamok, valamint a gazdagabb északi és az eladósodott déli tagállamok egymáshoz való viszonyát is.¹⁰⁸

A válság egyértelműen rámutatott a korábbi rendszer hibáira, amelyek képtelenek bizonyultak a pénzügyi egyensúly fenntartására; 2008-ra láthatóvá vált az integrált pénzügyi piacok és az egységes valuta okozta egyensúlyhiányok, amit csak a megfelelő kezelési mechanizmusok megléte kezelhet. A pénzügyi integráció nem mindig jár előnyökkel, megemeli a rendszerkockázatokat előfordulását a krízishelyzetekben, amin az egységes piac jellegéből fakadóan a tagállami válaszok a közös problémák esetén nem bizonyulnak hatékonyak. Minél fejlettebb az

¹⁰⁶ WIHARDJA (6. lj.) 6.

¹⁰⁷ 6. lj. 7.

¹⁰⁸ MÉRÓ-PIROSKA (30. lj.) 324.

integrált rendszer annál nagyobb az összefonódásokból és az elfertőződésként (*contagion*) eredő kockázat is.

A tagállami alapvonalakon szerveződő szabályozási rendszerek a közös pénzügyi piacot érintő ügyekben nehezen tudnak megfelelően fellépni, így az EU-nak és a tagállamoknak egyaránt új üzleteket kellett kötniük a közös pénzügyi stabilitás és a nemzeti szuverenitás pólusai között. Az európai bankunió az eurózóna tagállamokban egyértelműen a közös pénzügyi stabilitás felé fordul, politikai színezetet szerezve, mégsem tekinthető visszafordíthatatlan lépésnek számos kockázati tényező és változó miatt.

Rexford Tugwell, Rooseveltnél programjainak egyik közgazdásza jelentette ki a nagy gazdasági világválság idején:

„The jig is up. The cat is out of the bag.

There is no invisible hand. There never was.”¹⁰⁹

A szükséges feltételek megléte esetén a pénzügyi piacok korlátlanul létrehozhatóak, a határon átnyúló ügyletek korlátozása nélkül pedig a pénzügyi stabilitás kizárólag a piac önszabályozásába vetett hittel nem biztosítható, csak a megfelelő eljárásokon és intézményeken keresztül. Ez nemcsak az EU esetében, de világviszonylatban is jelentős problémát jelent (pl. árnyékbankrendszer létezése). Egyúttal a többlétszabályozások okán korlátozott bankok és a nyertesnek tekinthető szabályozók viszonyából eredően, a nagyon összetett tevékenységet folytató pénzügyi rendszerben az államok megerősödő szabályozói szerepe akár növelheti is az újabb szabályozási hibák kialakulásának esélyét.¹¹⁰

Globalizált világunkban szükséges a közösségi és nemzeti érdekeket egyaránt szolgáló nemzetközi együttműködés a nemzetközi pénzügyi piacok stabilitásának biztosításért. Jelenleg nemzetközi egységesítés és a makroprudenciális felügyelet felé történő paradigmaváltás figyelhető meg a nemzetközi pénzügyi rendszerek tekintetében, mindezt jól kifejezi a nemzetközileg uniformizálódó bankszabályozás. Regionálisan is találhatunk példákat integrációs kezdeményezésekre, de ebben a tekintetben a GMU és az EU máig egyedülálló jelenség maradt.

A GMU jelentősége és joganyaga jelentősen kibővült, az uniós jog számos ponton megújult és átalakult, kifejezve megőrzésének jelentőségét és egyben további elmélyülését is: a bankunió és a tervezett tőkepiaci unió nagy szabású integrációs lépést jelenthet, amely fokozhatja az egységes piac konszolidációját, hatékonyságát és működését.

¹⁰⁹ Peter J. BOETTKE és Lij a PALAGASHVILI: „The Comparative Political Economy of a Crisis” GMU Working Paper in Economics 2015. No. 15-53. 1 ssrn.com/abstract=2681389

¹¹⁰ MÉRŐ-PIROSKA (30. lj.) 324.

7. IRODALOMJEGYZÉK

1. Emiliós AVGOULEASAND, Douglas W. ARNER: „The broken glass of European integration: origins and remedies of the Eurozone crisis and implications for global markets” in: C. L. LIM, Bryan MERCURIO (szerk.): *International Economic Law After Global Crisis. A Tale of Fragmented Disciplines* (Oxford University 2015)
2. BANK OF ENGLAND: *The Bank of England’s Response to the European Commission Green Paper: Building a Capital Markets Union*, 2015.
3. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION: *Capital Requirement for Bank Exposures to Central Counterparties 2014*.
4. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION: *Supervisory Framework for Measuring and Controlling Large Exposures*, 2014.
5. Peter J. BOETTKE és Liya PALAGASHVILI: „The Comparative Political Economy of a Crisis” 2015. GMU Working Paper in Economics No. 15-53.
6. BOTOS Katalin, KŐRÖSI István: *Az Európai Unió a XXI. század elején* (Budapest: Szent István Társulat 2013)
7. BOTOS Katalin, KŐRÖSI István: *Nemzetközi gazdasági ismeretek* (Budapest: Szent István Társulat 2013)
8. DARVAS Zsolt: *Varázspálca-e az EKB programja? Világgazdaság*. 2012.10.09. www.vg.hu/velemenyelemzes/varazspalca-e-az-ekb-programja-388513
9. Paul DE GRAUWE: „Economic Theories that Influenced the Judges of Karlsruhe” in: George CHRISTODOULAKIS (szerk.): *Managing Risks in the European Periphery Debt Crisis* (Palgrave Macmillan 2015)
10. DR. CSÁKY Krisztián: „Tőkepiaci Unió – újabb lépések az egységes európai tőkepiac felé?” mfor.hu, MNB cikkek. 2015.07.06. www.mnb.hu/letoltes/dr-csaky-krisztian-tokepiaci-unio-ujabb-lepések-az-egyseges-europai-tokepiac-fele.pdf
11. EUROPEAN COMMISSION: *Brussels, Feedback Statement on the Green Paper „Building a Capital Markets Union”; Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan on Building a Capital Markets Union*, 2015.
12. EUROPEAN COMMISSION: *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985) COM(85) 310, június 1985.
13. EUROPEAN COMMISSION: *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 61, May 2010.

14. Rolf H. WEBER: „Does financial law suffer from a systemic failure? A study of the fragmentation of legal sources” in: C. L. LIM, Bryan MERCURIO (szerk.): *International Economic Law After Global Crisis. A Tale of Fragmented Disciplines* (Oxford University 2015)
15. HALUSTYIK Anna: *Pénzügyi jog 3.* (Budapest: Szent István Társulat 2015)
16. INTERNATIONAL MONETARY FUND: Chapter 2, Systemic Risk and the Redesign of Financial Regulation. in: *Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System, Global Financial Stability Report, 2014.*
17. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika* (Budapest: CompLex 2007)
18. KISGERGELY Kornél, SZOMBATI Anikó: *Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együtt-működés lehetőségét? MNB-tanulmányok 115.* Budapest, 2014.
19. Frederico LUPO-PASINI és Ross P. BUCKLEY: „Global Systemic Risk and International Regulatory Coordination: Squaring Sovereignty and Financial Stability” *American University International Law Review*, 30. évf. 2015/4.
20. MÉRŐ Katalin–PIROSKA Dóra: „A makroprudenciális bankszabályozás és – felügyelés keretrendszerének kialakulása” *Hitelintézeti Szemle*, 12. évf. 2013/4.
21. OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3.* (Budapest: CompLex 2011)
22. Ross P. BUCKLEY: „From regional fragmentation to coherence: a way forward for East Asia” in: C. L. LIM, Bryan MERCURIO (szerk.): *International Economic Law After Global Crisis. A Tale of Fragmented Disciplines* (Oxford University 2015)
23. Fabio RECINE és Pedro Gustavo TEIXEIRA: „The new financial stability architecture in the EU” *Paolo Baffi Centre Research Paper No. 2009. 2009-62.*
24. Dirk SCHOENMAKER: „The Financial Trilemma” *Duisenberg school of finance – Tinbergen Institute Discussion Paper 2011. TI 11-019 / DSF 7.*
25. Dirk SCHOENMAKER: „The New Banking Union Landscape in Europe: Consolidation Ahead?” *Duisenberg School of Finance Policy Paper 2015. No 49.*
26. René SMITS: „The Crisis Response in Europe’s Economic and Monetary Union: Overview of Legal Developments” *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper 2015. No. 2015-11.*
27. TAJTI Zsuzsanna: *A bázeli ajánlások és a tőke megfelelési direktíva (CRD) formálódása, Hitelintézeti Szemle, 12. évf. 2011/5.*

28. Dimitris TSIBANOULIS és Gerry KOUNADIS: „European Banking Union as a Response to the Fragmentation of the Internal Market Resulting from the Financial and Sovereign Debt Crisis” in: George CHRISTODOULAKIS (szerk.): *Managing Risks in the European Periphery Debt Crisis*, (Palgrave Macmillan 2015)
29. Stefan WAGSTYL és Claire JONES: „German court rejects EU crisis fund complaints” *Financial Times*, 2014. www.ft.com/cms/s/0/738fd668-ae7f-11e3-8e41-00144feab7de.html

FELHASZNÁLT IRODALOM

30. Matthias HAENTJENS, DE GIOIA – Pierre Carabellese: *European banking and financial law* (Routledge, Oxon 2015)
31. SZABÓ Marcel, LÁNCOS Petra Lea, GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai* (Budapest: Szent István Társulat 2015)

HIVATKOZOTT ESETJOG

32. 2 BvE 6/12, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – Rn.
33. C-370/12. sz. Thomas Pringle kontra Írország kormánya ügyben 2012. november 27-én hozott ítélet.
34. C-6/90. és C-9/90. sz. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és mások kontra Olasz Köztársaság ügyben 1991. november 19-én hozott ítélet [EBHT 1991 I-5357]
35. C-62/14. sz. Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügyben 2015. június 16-án hozott ítélet
36. T-224/12 sz. Accorinti és társai kontra Európai Központi Bank ügyben 2014. június 25-én hozott határozat
37. T-332/13 sz. Chrysanthi Christodoulou és Maria Stavrinou kontra Európai Bizottság és Európai Központi Bank ügyben 2014. október 16-án hozott ítélet
38. T-492/12 sz. Sven A. von Storch és társai kontra Európai Központi Bank ügyben 2013. december 10-én hozott határozat

HIVATKOZOTT JOGFORRÁS

39. Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makro-

- prudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (ERKT-rendelet)
40. Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az Európai Bankhatóság létrehozásáról
 41. Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói-nyugdíj-hatóság létrehozásáról
 42. Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság Európai Értékpapír-piaci Hatóság létrehozásáról
 43. Az Európai Parlament és a Tanács 1096/2010/EU rendelete (2010. november 17.) az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról.
 44. Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról
 45. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról EGT-vonatkozású szöveg (MiFID II)
 46. Az Európai Parlament és a Tanács 407/2010/EU rendelete (2010. május 11.) európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról
 47. Annex I to the Conclusions of the European Council, 2011
 48. EFSF alapító okirata (Articles of Incorporation), 2011
 49. EFSF Framework Agreement, 2011: Litvánia konszolidált csatlakozó szerződése
 50. EKB/2010/5 EKB határozat (2010/281/EU) (2010. május 14.) az értékpapír-piaci program létrehozataláról
 51. Európai Stabilitási Mechanizmus alapító szerződése, 2012
 52. Európai Unió működéséről szóló szerződés, 2012/C 326/01
 53. Memorandum of Understanding between Cyprus and ESM, 2013.
 54. Szerződés az Európai Unióról, 1993
 55. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2012

SZENORADSZKI NÓRA

Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben

1. BEVEZETÉS
2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG
3. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS
 - 3.1. Kialakulása
 - 3.2. Szabályozása és a kezdeményezési eljárás menete
 - 3.3. Az első jelentés a polgári kezdeményezésről szóló rendelet alkalmazásáról
 - 3.4. Polgári részvétel és tagállami aktivitás
 - 3.5. Az eddigi Bizottság elé került kezdeményezések összefoglalása
4. EMPIRIKUS KUTATÁS
 - 4.1. A kutatás célja
 - 4.2. Az alkalmazott kutatási módszer
 - 4.3. A kutatás eredményei
5. KÖVETKEZTETÉSEK
6. IRODALOMJEGYZÉK
7. MELLÉKLET

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárság történetileg az 1960-1970-es évekig vezethető vissza, ám magát a fogalmat csak a Maastrichti Szerződés vezette be az alapító szerződések szövegébe. Kezdetben, az 1992-1999-es évek során az uniós polgárság csak politikai kategória volt, nem igazi jogállás: mondhatni csak a közösséghez tartozás érzését fejezte ki. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta vált a politikai kategóriából igazi, tartalommal kitöltött jogállássá, státusszá. A jogosultságok köre azonban folyamatosan változik, bővül: legutóbb a Lisszaboni Szerződés által bevezetett európai polgári kezdeményezések által. A tagállami állampolgárságra épülő, és a tagállami állampolgársággal járó jogokat kiegészítő uniós polgársággal immár körülbelül ötszáz millió európai rendelkezik, azonban nem mindenki van tisztában az uniós jogosultságokkal, és ennek következtében sokan nem is tudják azoknak teljes mértékben hasznát venni.

Magyarország 2004. május elsején csatlakozott az Európai Unióhoz. Ez jelentős változásokat hozott a magyar állampolgárok életében, hiszen ez által uniós polgárokká váltak. Számos olyan jogosultságra tettek szert, amellyel korábban nem élhettek. Pályázatomban az uniós polgárok jogosultságainak bemutatását tűztem ki célul, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésekre. Úgy gondolom, érdemes jobban megvizsgálni az uniós polgárság intézményét, hiszen ez teszi lehetővé, hogy az Európai Unióhoz tartozó 28 tagország minden egyes állampolgára valóban megtapasztalhassa a tagországok összefogásából származó előnyöket, illetve részt vehessen a döntések meghozatalában, azaz részese legyen az Európai Unió jövője alakításának. Ez utóbbit szolgálja az uniós polgárok legújabb, az európai polgári kezdeményezésekhez való jogosultsága is, melyre vonatkozóan a magyarországi és máltai felsőoktatásban részt vevő hallgatók körében egy kérdőíves felmérést végeztem.

A kutatás megkezdésekor az volt a hipotézisem, hogy a köztudatban még nem terjedt el a polgári kezdeményezés, mint a demokratikus részvétel egyik lehetséges eszköze. A felmérés eredményeit a 3. fejezetben ismertetem. A pályázati anyagom célja, hogy röviden bemutassa az uniós polgárság kialakulását, jogi hátterét, és az általa elnyerhető plusz jogokat, illetve összefoglalja az eddigi polgári kezdeményezések alapján levonható konklúziókat.

Dolgozatom megírásához az Európai Unió jogforrásait és jelentéseit, az Európai Unió hivatalos weboldalait, illetve az Európai Unióval foglalkozó angol és magyar nyelvű tanulmányokat, publikációkat, könyveket vettem alapul. A polgári kezdeményezések áttekintésekor nagyobb mértékben támaszkodtam a különféle hivatalos weboldalakon fellelhető információkra, mivel a témával kapcsolatos szakirodalom még nem látott napvilágot.

Az 1980-as évektől kezdődően egyretöbb vita folyt az Európai Unió és polgárai között húzódó demokratikus szakadékról, szakzsargonnal élve a demokrácia deficit jelenségéről. Az Európai Parlament 1988-as jelentésében maga is meghatározta a demokrácia deficit kialakulásának két fő tényezőjét. Eszerint az integráció során a tagállami szintről közösségi szintre történő hatáskör-átruházás azt eredményezte, hogy a nemzeti parlamentek elveszítették a kontroll, rálátás lehetőségét a korábbi feladatköreik egy része felett, illetve a képviseleti demokráciát uniós szinten megtestesítő Európai Parlament hiába várta, nem vehette át az említett határkörök feletti joggyakorlás lehetőségét.¹ A demokrácia deficit mérséklése, illetve a tagországok állampolgári politikai részvételének megteremtése érdekében vezette be a Maastrichti Szerződés az uniós polgárság intézményét. Napjainkban a részvételi demokrácia az Európai Unióban kétféleképpen valósul meg: a képviseleti és a közvetlen demokrácián keresztül. Mindkét megvalósulási forma az Unió legitimitását célzott erősíteni.²

A képviseleti demokrácia az Európai Unión belül a Tanácsban és az Európai Parlamentben valósul meg. Az európai parlamenti választásokon való részvétel jelenti 1979 óta az uniós polgárok számára az uniós ügyekbe való beleszólás elsődleges lehetőségét, illetve ez képezi a képviseleti demokrácia alapját az Európai Unión belül.³

Mindezek ellenére a szavazásokon résztvevő polgárok száma csökkenő tendenciát mutat. Ennek oka az lehet, hogy az Unió által szabályozott tárgykörök kevésbé fontosak az uniós polgárok számára, illetve, hogy az európai parlamenti választások csak másodlagos jelentőséggel bírnak a polgárok szemében a nemzeti parlamenti választásokkal szemben. További aggodalomra ad okot, hogy még mindig nem alakult ki az egységes politikai közösség, az európai politikai identitás az Európai Unió határain belül. A politikai unió megteremtésének vágya úgy tűnik, egyre inkább elmosódik.⁴ Mi több, az európai parlamenti képviselők száma és megválasztásuk módja nagymértékben eltér a különböző tagországokban, hiszen „az egységes uniós választójog hiányában a tagállamok maguk határozzák meg, milyen választási rendszerben (választókerületen alapuló, listás, stb.) nyerik el a képviselők a mandátumukat”.⁵

¹ NAVRACSICS Tibor: „A demokrácia problémája az Európai Unióban” *Politikatudományi Szemle*, 1998. 53-54.

² KNAPP László: „A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása” in: SZOBOSZLAI-KIS Katalin – DELI Gergely: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas 2013) 283-291.

³ EURÓPAI BIZOTTSÁG, JOGÉRVÉNYESÜLÉSI ÉS FOGYASZTÓPOLITIKAI FŐIGAZGATÓSÁG 2013. évi jelentés az uniós polgárságról, 2013. 35.

⁴ KNAPP (2. lj.) 286.

⁵ 2. lj. 284.

A legitimitáció szempontjából további kérdéseket vet fel a Tanács összetétele: az elméletileg képviseleti demokrácián alapuló szerv valójában a kormányok azon tagjaiból tevődik össze, akiket a tagállamok állampolgárainak egy része, a többség, közvetett úton választott meg.⁶ Ugyancsak a demokrácia deficitjelenségét támasztja alá az a tény, hogy a Tanács továbbra is önálló jogalkotásra jogosult bizonyos területeken (pl. uniós adópolitika).

Az uniós tárgyú népszavazások (referendumok) és a polgári kezdeményezések jelentik a közvetlen demokrácia két fő eszközét az Európai Unión belül. A népszavazások tekintetében itt is problémás kérdések vetődnek fel, ugyanis nem minden tagállam él a népszavazás kiírásának lehetőségével: ezen országok állampolgárai hátrányba kerülnek a népszavazást kiíró tagországok állampolgáiraival szemben. A referendumot tartó államok között az előre meghatározott időintervallum hiánya pedig azt eredményezi, hogy a szavazás megtartása értelmét veszti azokban a tagországokban, amelyek egy másik, a ratifikációt már elutasított ország után írják ki a népszavazást.⁷ Jóllehet, a polgári kezdeményezés intézménye a politikai részvétel lehetőségét tovább bővítette, azonban működését illetően különféle problémák merültek fel.

2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságokat.”⁸

A Maastrichti Szerződés értelmében mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, egyben az Európai Unió polgára is. Fontosnak tartom az elején leszögezni, hogy olyan fogalom, mint uniós állampolgárság nem létezik, mivel az Európai Unió nem állam, hanem közösség. Az uniós polgárság bevezetésével az Európai Unió azon célkitűzését kívánták megvalósítani, hogy a tagállamok állampolgárainak jogai és érdekei fokozottabb védelemben részesüljenek.⁹

Az Európai Uniót és az uniós polgárság jogintézményét 1992. február 7-én, a hollandiai Maastricht városában aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés hozta létre, majd a 2007 decemberében aláírt Lisszaboni Szerződés fejlesztette tovább. A legnagyobb eltérés a hagyományos állampolgárság és az uniós polgárság között a jogok és kötelezettségek tekintetében érzékelhető. Annak ellenére, hogy

⁶ 2. lj.

⁷ 2. lj. 287.

⁸ EUMSZ 20. cikk(1) bekezdés

⁹ EUSZ 3. cikk(5) bekezdés

az uniós polgárság is jogok és kötelezettségek együttese, a Szerződésben olyan közvetlen állampolgári kötelezettségeket, mint például a közterhekhez való hozzájárulás, honvédelmi kötelezettség illetve egyéb, az Unióval szemben fennálló kötelezettség nem találunk.¹⁰ Tehát az uniós polgárság többletjogokat ad, de nem keletkeztet kötelezettségeket az uniós polgárok számára.¹¹

A Maastrichti Szerződés alapeleme a szabad mozgás joga volt. A Szerződés értelmében mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, egyben az Unió polgára is.¹² Az uniós polgárságnak azonban két további célja is volt. Az egyik a már korábban is említett demokratikus deficit csökkentésének elérése, a másik pedig az uniós polgárság jogállásként való elismerése volt. Mégis a Maastrichti Szerződés elfogadását követő hét évben az uniós polgárság csupán politikai kategóriaként jelent meg és nem igazi jogállásként működött. A kezdeti időszakban az uniós polgárság csak a közösséghez való tartozás érzését fejezte ki. Az uniós joggal kapcsolatos irodalom az Európai Bíróság Martinez Sala¹³ ügyében hozott ítéletét tekinti az első lépésnek az uniós polgárság önálló jogi tartalommal való feltöltése felé.

Az Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-jén lépett hatályba. Az uniós polgárság intézménye ekkor vált igazi politikai jogállássá, státusszá. A Szerződés legfontosabb, az európai integrációt mélyítő célkitűzése a szabadság, a biztonság és a jog térségének létrehozása volt, amelyek a személyek szabad mozgásának biztosításán alapultak.¹⁴ A Schengeni Megállapodást (1985) az Amszterdami Szerződés emelte az Európai Unió keretébe. A Megállapodás hatálybalépésével az abban részt vevő államok között megszűnt a belső határaik ellenőrzése, és az ellenőrzés a közös külső határokra került át. Továbbá az Amszterdami Szerződés mondta ki, hogy az uniós polgárság járulékos jellegű, mivel a tagállami állampolgárságra épül és kiegészítő jellegű, hiszen az uniós polgársággal járó jogok kiegészítik a tagállami állampolgársággal járó jogokat.

2007. december 13-án írták alá, majd 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely módosította a hatályos EU- és EK-Szerződést. A Lisszaboni Szerződés két részből áll. Az Európai Unió-

¹⁰ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga (Budapest: CompLex 2010) 275-277.

¹¹ HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: Az Európai Unió Szerződéses Reformja (Az Unió Lisszabon után), (Budapest: HVG ORAC 2008) 96-97.

¹² 11. lj. 275-277.

¹³ C-85/96. sz. María Martínez Sala és Freistaat Bayern ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet

¹⁴ GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai (Budapest: CompLex 2012) 33-34.

ról szóló szerződés (EUSZ) rövidebb, ünnepélyes dokumentumra hasonlít és általános alapelvekre koncentrál (például: európai identitás, legfontosabb értékek). Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) sokkal hosszabb, mivel tartalmazza a részletszabályokat és a különböző részletkérdéseket. „A szerződéses reform egyik fontos célkitűzése volt az Unió demokratikus legitimitásának megerősítése és a polgárok aktívabb részvételre ösztönzése az egyéni érdekeiken és kisebb közösségükön, valamint a hazájukat érintő ügyeken túlmutató európai kérdésekben is. E cél gyakorlati megvalósításának olvasata: közelebb vinni a polgárokat az Unióhoz, illetve közelebb vinni az Uniót a polgárokhoz.”¹⁵

A Lisszaboni Szerződés elősegítette az uniós demokratikus értékek (szolidaritás, biztonság, szabadság, uniós jogok) érvényesülését. Garantálta az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített szabadságokat és elveket. A Charta rendelkezéseit kötelező jogi erővel ruházta fel. Továbbá a tagállamok közösségvállalását hangsúlyozta például természeti katasztrófa, terrortámadás esetén. Új rendelkezéseket alkotott a polgári védelemmel, humanitárius segítségnyújtással és közegészségüggyel kapcsolatos kérdésekben.¹⁶

3. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

3.1. Kialakulása

A részvételi demokráciára való törekvés már az európai integráció kezdetétől fogva nyomon követhető. Az első mérőföldkővet 1979-ben az európai parlamenti képviselők közvetlen úton történő megválasztása jelentette, amely nem mellesleg az Európai Parlament legitimitásának megerősítését is célul tűzte ki. A kezdeti siker ellenére, az európai parlamenti választásokon való részvételi arány az évek elteltével fokozatosan csökkent.¹⁷ Sokakban felvetődött a kérdés, hogy megfelelő-e a kapcsolat, a kommunikáció az uniós polgárok és az EU között. A kritikák enyhítése végett az EU számos különböző eszközt fejlesztett ki, amelyek célja a szupranacionális szinten történő részvételi demokrácia erősítése volt. Többek között az Európai Ombudsman intézménye és a petíciós jog is ezt a célt hivatott elősegíteni. A Lisszaboni Szerződés az európai pol-

¹⁵ HORVÁTH-ÓDOR (11. lj.) 96-97.

¹⁶ europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_hu.htm

¹⁷ www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/EB71.3_post-electoral_final_report_HU.pdf, 7.

gári kezdeményezés bevezetésével kívánta a részvételi demokráciát még tovább erősíteni.¹⁸

Azonban a közvetlen demokrácia elvi megközelítése és az európai polgári kezdeményezés ötlete már korábban, az Európa jövőjével foglalkozó, Valéry Giscard d'Estaing vezette Európai (Alkotmányozó) Konventben is felmerült. A polgári kezdeményezés lehetőségét mindig csak egy-egy delegált hozta szóba. Szinte az utolsó pillanatban, 2003. június elején sikerült egy német delegátnak, Prof. Jürgen Meyernek széles körű támogatottságot szereznie a kezdeményezésnek. Meglepő módon alig pár nap leforgása alatt hatvan – hetven támogató aláírást szerzett a többi képviselőtől, így az új jogintézményt a június 11-13-ai tervezetbe sikeresen felvették.^{19 20}

A 2002-2003 között folyó egyeztetések nyomán jött létre a 2004. október elsején közzétett, véglegesnek tekinthető Alkotmányos Szerződés. A Szerződés az EU alapító szerződéseinek sorát bővítette volna, és tartalmát tekintve egy teljesen új szöveget jelentett. A Szerződés 47. cikkének utolsó bekezdésében a törvényhozók összefoglalták a polgári kezdeményezés lényegét, amely szerint egymillió uniós polgár jogalkotási javaslat előterjesztésére kérheti fel a Bizottságot azokban az ügyekben, melyekben véleményük szerint uniós jogi aktus elfogadására van szükség.²¹ Az Alkotmányos Szerződés azonban nem lépett hatályba, mivel nem sikerült ratifikálni a francia és holland népszavazások elutasító eredményei miatt.

Ugyanakkor, néhány év elteltével a Lisszaboni Szerződés átvette az Alkotmányos Szerződés vívmányainak egy részét, s így átmentette többek között a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos szabályozásokat is. Ezzel létrejött az uniós polgárok legújabb jogosultsága, a polgári kezdeményezéshez való jog (EUMSZ 24. cikk (2) bekezdés). A Lisszaboni Szerződés – az Alkotmányos Szerződéshez hasonlóan – nem részletezi hosszasan a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudnivalókat, s a jog gyakorlásának részletes szabályozását külön rendeletre bízta.

A folyamat folytatásaképp, 2008-ban létrejött az ún. „ECI Campaign” szervezet, amelyet megalakulása óta Carsten Berg vezet. Az ECI Campaign a demokrácia iránt elkötelezett aktivistákból és több mint száz Európában működő nem kormányzati szervből áll. Céljuk, hogy a

¹⁸ kslr.org.uk/blogs/europeanlaw/2013/05/15/the-european-citizens-initiative-giving-voice-to-eu-citizens/

¹⁹ Lyann DOBSON – Andreas FOLLESDAL: *Political Theory and the European Constitution* (Routledge 2006) 135-138.

²⁰ www.europa-union.de/dachverband/news/the-european-citizens-initiative-a-great-responsibility-for-federalists/

²¹ GORDOS Árpád – ÓDOR Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése* (Tanulmányok, Dokumentumok) (Budapest: HVG ORAC 2004) 399.

kezdeményezéssel kapcsolatosan információkat biztosítsanak az érdeklődők számára, illetve tudásukkal és többéves tapasztalatukkal hatékonyan segítsék a polgári kezdeményezések leendő szervezőit. A kampány fontos szerepet játszott a polgári kezdeményezés jogintézményének alakításában is.²²

2009. november 11-én az Európai Bizottság zöld könyvet, azaz vita-indító dokumentumot adott ki az európai polgári kezdeményezés kapcsán²³, melyet 2010. január 31-ig bármelyik tagország kormányzata, szervezete, állampolgára véleményezhetett. (Az ECI kampány is módosító javaslatokat fűzött a könyvhöz, amelyeket azonban csak részben vettek figyelembe.)

A zöld könyv a szabályozás tíz fontos szegmensére hívta fel a figyelmet, melyeket én is fel szeretnék sorolni. Mivel a Lisszaboni Szerződés nem tesz konkrét említést arról, hogy minimum hány tagállam állampolgárától kell az aláírásokat megszerezni, ezért a Bizottság a zöld könyvben a tagállamok számának egyharmadát javasolta, mivel az a Lisszaboni Szerződés szerinti tagállamok „jelentős számának” megfeleltethető. A Szerződés minimum egymillió polgár részvételét írja elő a polgári kezdeményezésben, de nem határozza meg azt, hogy egy tagállamban minimum hány személynek kell abban részt vennie. A zöld könyv a tagállamok népességének 0.2%-át javasolta e tekintetben. Rendezni kellett azt is, hogy az európai polgári kezdeményezésben való részvétel hány éves kortól legyen engedélyezett. A Bizottság javaslatában két lehetőség szerepelt: vagy a különféle nemzeti szabályozásokat kell követni vagy egységes korhatárt kell megállapítani. Szükséges volt továbbá a polgári kezdeményezés formai és tartalmi követelményeivel, valamint az aláírások összegyűjtésével, ellenőrzésével és hitelesítésével kapcsolatos követelményeket is meghatározni. A Bizottság javaslata szerint, ezt a feladatot a tagállami illetékes hatóságoknak kell ellátniuk. Itt azonban felmerült a kérdés arról, hogy ezt a feladatot az aláíró állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamnak lenne-e kötelessége ellátni. A zöld könyv szerint fontos meghatározni az aláírások gyűjtésének határidejét is. Ezzel kapcsolatosan a Bizottság egy éves aláírás-gyűjtési határidőt javasolt, a kezdeményezés nyilvántartásba vételének időpontját az aláírásgyűjtés kezdőidőpontjának feleltette meg. Továbbá hangsúlyozta, hogy a polgári kezdeményezés szervezőivel szemben is követelményeket kell lefektetni. A Bizottság az átláthatóság érdekében a szervezőkről és a támogató szervezetekről, valamint a kezdeményezés finanszírozásával és

²² www.citizens-initiative.eu/about/the-eci-campaign/

²³ eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF

forrásaival kapcsolatosan információkat szeretett volna kapni. Szóba került, hogy a regisztrált és sikeres kezdeményezések esetén érdemes lenne kitűzni egy olyan határidőt, amelyen belül a Bizottság köteles lenne megvizsgálni a kezdeményezést és dönteni annak további sorsáról. Végül az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése, szabályozása is megoldandó problémaként merült fel.²⁴

A széles körű konzultáció nagymértékben hozzájárult a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos rendelet elfogadásához. A rendelet több hónap leforgása alatt jött létre: a Bizottság a javaslattervezetet 2010. március 31-én nyújtotta be a Parlamentnek és a Tanácsnak, 2010. december 15-én a Parlament döntést hozott, amelynek révén lehetővé vált, hogy a szöveget a Parlament és a Tanács 2011. február 16-án hivatalosan is elfogadja: 211/2011/EU rendeletként 2011. március 31-én lépett hatályba és rendelkezéseit 2012. április 1-jétől kell alkalmazni.²⁵ A rendelet elfogadása óta eltelt négy év alatt több mint hat millió uniós polgár vett részt az eddig regisztrált polgári kezdeményezések²⁶ valamelyikében és összesen három polgári kezdeményezés jutott el a Bizottsáig: Állítsuk meg az élveboncolást!, Egy közülünk, Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjő, nem árucikk!

3.2. Szabályozása és a kezdeményezési eljárás menete

Az európai polgári kezdeményezés jogi keretét az Alapítószerződések rendelkezései (EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése) és az EU másodlagos joganyagai szolgálnak. A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokat és feltételeket a már korábban említett 211/2011/EU rendelet határozza meg. A következőkben a rendelet legfontosabb részeit emelem ki, a teljesség igénye nélkül.

A polgári kezdeményezések első és legfontosabb jellemzője az, hogy a szervezők egy olyan jól megfogható problémára és annak lehetséges megoldására hívják fel a polgárok figyelmét, amely uniós szintű összefogást igényel és egyúttal bizottsági hatáskörbe²⁷ tartozik. Mivel a kezdeményezés teljes folyamatát éveket vesz igénybe, ezért érdemes jól átgondolni a szervezőknek, hogy van-e más, egyszerűbb, kevésbé időigényesebb módja (pl. lobbizás, tevékenység) annak, hogy felhívják az Európai Unió és a Bizottság figyelmét az adott problémára.

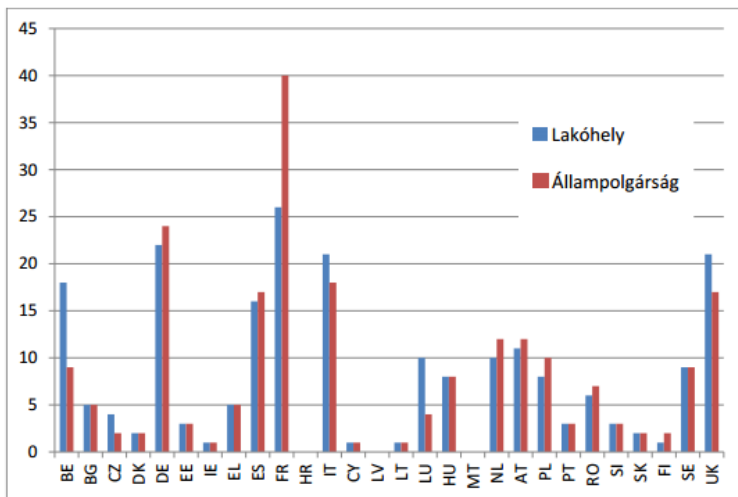
²⁴ ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/hungarian_government_hu.pdf

²⁵ eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0211&from=EN

²⁶ www.citizens-initiative.eu/eci/closed-2/

²⁷ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences

A polgári kezdeményezés előkészítéséért, szervezéséért, lebonyolításáért és a Bizottsághoz való benyújtásért minden esetben egy külön polgári bizottság felel. A követelmény az, hogy legalább hét személy hét különböző tagországból legyen tagja a felálló bizottságnak. Ez nem zárja ki, hogy a polgári bizottság tagjai mind ugyanolyan állampolgársággal rendelkezzenek.



1. számú ábra:

A nyilvántartásba vett kezdeményezésekre alakult polgári bizottságok tagjainak lakóhelye és állampolgársága
(Forrás: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 5. o.)

Mint ahogy az első számú ábrán is jól látszik, a polgári bizottság tagjai főképp Franciaországból, Németországból, az Egyesült Királyságból és Olaszországból származnak. A polgári bizottság minimum taglétszámba nem számítanak bele azon polgárok, akik egyben európai parlamenti képviselők is. A bizottság tagjainak és a támogató nyilatkozatot kitöltő uniós polgároknak el kell érniük az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort, ami szinte az összes tagországban a 18. életévet jelenti, kivéve Ausztriát, ahol a korhatár a 16. életév. A bizottság felállítása után a szervezőknek ki kell jelölniük maguk közül egy képviselőt és egy helyettes, akik kapcsolattartó szerepet töltenek majd be a polgári bizottság és az uniós intézmények között.

A polgári kezdeményezés szövegére vonatkozóan is számos formai követelményt kell betartani. A kezdeményezés címe maximum száz karakter, a javaslat maximum kétszáz karakter, a kezdeményezés célját bemutató dokumentum pedig ötszáz karakter hosszúságú lehet. E mellett fel kell tüntetni az Alapítószerződések azon rendelkezéseit, amelyek összefüggésben vannak a polgári bizottság által javasolt kezdeményezéssel; a polgári bizottság tagjainak nevét, születési idejét, állampolgárságát és lakcímét (illetve csatolni kell az ezeket igazoló dokumentumok másolatát) és végső soron a kezdeményezés finanszírozását segítő donorok, szponzorok által felajánlott, ötszáz eurót átlépő összegek részletes dokumentációját.²⁸

A szervezők csak így kérhetik a nyilvántartásba vételt a Bizottságtól az Unió valamelyik hivatalos nyelvén. A Bizottság a nagyobb átláthatóság céljából létrehozott egy online nyilvántartást is.²⁹ A Bizottságnak a benyújtástól számított két hónapon belül nyilvántartásba kell vennie a javasolt polgári kezdeményezést — amennyiben annak tárgya nem esik kívül a hatáskörén; nem visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű; és nem ellentétes az Európai Unió értékrendjével — és a polgári bizottság kapcsolattartói számára hozzáférést kell biztosítani a hivatalos honlapon ahhoz, hogy feltölthessék a kezdeményezésükkel kapcsolatos információikat.

A következő lépés, hogy a szervezők elkezdik a papíralapú vagy online támogató nyilatkozatok összegyűjtését. A szervezőknek a papíralapon történő aláírásgyűjtéshez egyedi formanyomtatványokat kell használniuk, amelyeknek meg kell felelniük a polgári kezdeményezésről szóló rendelet III. mellékletében szereplő mintának, valamint tartalmazniuk kell a javasolt kezdeményezéssel kapcsolatban megkövetelt összes információt.³⁰ Az online gyűjtési rendszernek 211/2011/EU rendelet 6. cikkének (4) bekezdésében előírt biztonsági és műszaki követelményeknek és az 1179/2011/EU bizottsági végrehajtási rendeletben lefektetett részletes technikai előírásoknak kell megfelelnie. A szervezőknek továbbá fel kell kérniük a tagállamok illetékes nemzeti hatóságait, hogy igazolják ezen rendszerek működőképességét, megfelelőségét.³¹ A támogató nyilatkozatokat a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásába vételtől számított egy éven belül lehet összegyűjteni. Az aláírások összegyűjtéséhez a Bizottság nem nyújt segítséget, a fordításokért és a megfelelő tájékoztatásért a szervezők felelősek. Ahhoz, hogy a polgári kezdeményezést be lehessen nyújtani a Bizottsághoz, egymillió támogató nyi-

²⁸ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/registration

²⁹ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open

³⁰ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection

³¹ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/certification

latkozat összegyűjtésére van szükség. Mi több, az aláírók számának legalább hét tagországba el kell érniük az ott előírt minimális, szükséges számot. A tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb számát az első számú táblázat mutatja be.

Ausztria: 13 500	Lengyelország: 38 250
Belgium: 15 750	Lettország: 6000
Bulgária: 12 750	Litvánia: 8250
Ciprus: 4500	Luxemburg: 4500
Cseh Köztársaság: 15 750	Magyarország: 15 750
Dánia: 9750	Málta: 4500
Egyesült Királyság: 54 750	Németország: 72 000
Észtország: 4500	Olaszország: 54 750
Finnország: 9750	Portugália: 15 750
Franciaország: 55 500	Románia: 24 000
Görögország: 15 750	Spanyolország: 40 500
Hollandia: 19 500	Svédország: 15 000
Horvátország: 8250	Szlovákia: 9750
Írország: 8250	Szlovénia: 6000

2. számú táblázat

A tagállamonkénti aláírók számának küszöbértéke
(Forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2014.5.20. (Mellékletek))

Fontos, hogy egy aláíró személy egy adott polgári kezdeményezést csak egyszer írhat alá. Az aláíróknak állampolgárságuk vagy lakóhelyük révén kötődniük kell egy adott tagállamhoz, továbbá meg kell adniuk személyes adataikat, amelyek alapján az adott tagállam ellenőrizni tudja támogató nyilatkozataikat.

Az egyéves időtartam lejárta után a nyilvántartásban jelezni kell, hogy az aláírási időszak lezárult. Ha nem sikerült a szervezőknek a megfelelő számú támogató nyilatkozatot összegyűjteniük, akkor ezt is fel kell tüntetniük a honlapon.

Az egymillió támogató nyilatkozat összegyűjtése után az aláírásokat ellenőrzés és igazolás céljából az illetékes – országonként 2012. március 1-ig megválasztott és a Bizottságnak bejelentett – hatóságoknak kell benyújtani. A tagállami illetékes hatóságok három hónapon belül kötelesek ellenőrizni (pl. véletlenszerű mintavételekkel) a benyújtott támogató nyilatkozatokat, amelyek alapján igazolást állítanak ki a szervezők számára azok érvényességéről.

Mindezen feltételek teljesülése után nyújthatják csak be a szervezők a polgári kezdeményezést a Bizottságnak jogalkotási javaslat kezdemé-

nyezése céljából. A polgári kezdeményezéshez csatolni kell a már korábban is említett, kapott támogatásokra és finanszírozásokra vonatkozó információkat is, és ezeket a nyilvántartásban is bárki számára hozzáférhetővé kell tenni.

A polgári kezdeményezés benyújtását a Bizottság a nyilvántartásban jelöli. A Bizottság három hónapon belül fogadja a szervezőket, akik szóban ismertetik a kezdeményezésben foglaltakat – akár közmeghallgatás keretein belül is, amelynek helyszínéül általában az Európai Parlament szolgál. A meghallgatáson valamennyi uniós szerv részt vehet. Az említett három hónapon belül a Bizottság állást foglal a polgári kezdeményezésről, arra hivatalos közlemény formában válaszol, amelyet mind a huszonnégy hivatalos nyelvre lefordítanak. Ebben tájékoztatja a Bizottság a szervezőket és az unió polgárait a szándékozni kívánt lépéseiről. Fontos kiemelni, hogy „a Bizottság nem köteles a kezdeményezés nyomán jogalkotási javaslatot előterjeszteni.”³² Ha azonban mégis a jogalkotási javaslat mellett dönt, akkor az ügy a Tanács (illetve bizonyos esetekben az Európai Parlament) elé kerül. Kizárólag a jogalkotók alkothatnak érvényes jogszabályt a polgári kezdeményezésben foglaltakkal kapcsolatosan.

Érdeemes hangsúlyozni, hogy a személyes adatok védelmének biztosítása érdekében a szervezők az adott polgári kezdeményezéssel kapcsolatosan összegyűjtött személyes adatokat kizárólag az adott kezdeményezés támogatására használhatják fel, és legkésőbb egy (kivételes esetben maximum tizenhét) hónappal a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtásától fogva meg kell semmisíteniük azokat. Ha személyes adatokra jogi vagy közigazgatási eljárások miatt továbbra is szükség van, akkor valamennyi támogató nyilatkoznak és azok másolatainak az említett eljárások jogerős határozattal való lezárását követő egy héten belül kell megsemmisíteniük. Ezenfelül a szervezőknek megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket kell foganatosítaniuk a személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítése, véletlen elvesztése, megváltoztatása, jogosulatlan nyilvánosságra hozatala vagy a hozzáférés elleni védelem érdekében. Végül, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 22. cikke kimondja, hogy 2015. április 1-jéig –, valamint azt követően háromévente – a Bizottságnak jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak jelen rendelet alkalmazásáról.³³³⁴

35 36

³² ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer

³³ eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=HU

³⁴ www.eesc.europa.eu/resources/docs/12_97-citizens-initiative-hu.pdf 9.

³⁵ www.eesc.europa.eu/resources/docs/15_85-citizenship-passport-spread-en6.pdf 25.

3.3. Az első jelentés a polgári kezdeményezésről szóló rendelet alkalmazásáról

Ahogy már említettem, a Bizottságnak jelentést kellett készíteni az Európai Parlament és a Tanács részére a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról. Ennek határideje 2015. április elseje volt. A következőkben röviden kitérek az elmúlt három év tapasztalatait összefoglaló jelentés főbb pontjaira és levonom saját következtéseimet az általam készített táblázatok segítségével.

A 211/2011/EU rendelet hatálybalépése óta ötvenhat javasolt polgári kezdeményezést küldtek a Bizottsághoz, amelyek közül csupán harminchatot vettek nyilvántartásba (2012-ben 16-ot, 2013-ben 9-et, 2014-ben 5-öt és 2015-ben 6-ot). A maradék húsz nem teljesítette a nyilvántartásba-vételi kritériumokat, ezért elutasított kezdeményezéseknek minősültek. Emiatt hat polgári bizottság fordult a Törvényszékhez. A Bizottság elutasítási indoka a nyilvántartásba vételre vonatkozóan minden esetben az volt, hogy a javasolt polgári kezdeményezés egyértelműen kívül esett a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.³⁷ A könnyebb átláthatóság érdekében a második számú táblázatban összegeztem az eddigi polgári kezdeményezéseket.

elutasított nyilvántartásba-vételi kezdeményezések (20 darab)	nyilvántartásba vett kezdeményezések (36 darab)					
	tárgytalan		lezárult			folyamatban
	visszavont (11 darab)	kellő támogatás hiányában „elbuktott” (16 darab)	Bizottsághoz még nem benyújtott (1 darab)	Bizottsághoz már benyújtott (0 darab)	Bizottságtól már választ kapott (3 darab)	(5 darab)

3. számú táblázat

Az eddigi polgári kezdeményezések rendszerezése
(saját szerkesztés, 2016. február 4.)

(Forrás: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome)

³⁶ gef.eu/uploads/media/ECI_Pocket_guide_updated_edition_web_02.pdf 26.

³⁷ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered

A nyilvántartásba vett kezdeményezések rendkívüli színes témakört ölelnek fel: a környezetvédelemtől, az oktatáson át a szociális ügyekig mindenféle kezdeményezéssel találkozhatunk. Az első, 2012. május 9-én (Európa-nap) nyilvántartásba vett polgári kezdeményezés, a „Fraternité 2020 – Mobilitás. Haladás. Európa” volt, ami az EU-s csereprogramok megerősítésével szeretett volna hozzájárulni az európai egység, szolidaritás fokozásához.

A harminchat nyilvántartott kezdeményezés közül azonban csak hús kezdeményezés ért gyűjtési időszaka végéhez. A másik tizenegy kezdeményezést a nyilvántartásba vétel után, hivatalosan nem közzétett indokok miatt függesztettek fel, amelyre vonatkozóan sem a bizottsági jelentés, sem a Bizottságnál dolgozó online elérhető munkatársak nem tudtak választ adni. Úgy gondolom, hogy a szervezők körében bekövetkezett változások, vagy az esetleges pénzügyi támogatások hiányában függesztették fel a kérdéses kezdeményezéseket. A kezdeményezések felfüggesztése egyébként jogszerű, mivel a szervezők az általuk javasolt polgári kezdeményezést ténylegesen visszavonhatják mindaddig, amíg nem küldték el a támogató nyilatkozatokat felülvizsgálat céljából az illetékes tagállami hatóságokhoz. A visszavonás után a kezdeményezésjavaslatot már nem lehet újraindítani, az addig összegyűjtött aláírásokat figyelmen kívül kell hagyni.³⁸ Az összes kezdeményezés közül végeredményben csak háromnak sikerült megszereznie a szükséges számú, egymillió támogató nyilatkozatot, így a Bizottság elé eddig csupán három sikeresnek tekinthető kezdeményezés került. Jelenleg öt polgári kezdeményezés fut: Mum, Dad & Kids – European Citizens' Initiative to protect Marriage and Family, Wake up Europe! Cselekvés az európai demokratikus projekt megőrzéséért, Vi vill att WHO:s rekommendationer efterföljs. Cannabis ska bli avkriminaliserat med reglering, Stop plastic in the sea, Tisztességes közlekedés Európában – egyenlő bánásmód minden közlekedési dolgozónak.³⁹ A következőkben a jelentés által is említett gondolatokat foglalom össze.

A gyűjtési szakasszal kapcsolatosan sok kritika fogalmazódott meg az elmúlt pár év során. A tagállamonkénti eltérő szabályozások miatt néhány uniós polgár nem írhatta alá vagy nem volt hajlandó aláírni, támogatni a polgári kezdeményezéseket. Ennek legfőbb oka általában a nagy mennyiségű személyes adat igénylése volt a tagállamok részéről. Időközben felmerült az igény az egyszerűbb eljárási folyamatok bevezetésére, amit a Bizottság is próbál népszerűsíteni a tagállamok körében. Ennek eredménye látszik a rendelet III. mellékletének 2013. október 8-án hatályba lépett módosításán is. A módosításban több tagország is

³⁸ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q6

³⁹ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open

változtatásokat javasolt, annak érdekében, hogy állampolgáraink minél zökkenőmentesebben, egyszerűbben tudják aláírásukkal támogatni a különféle kezdeményezéseket. Például Spanyolország lehetővé tette, hogy az országhatárain belül tartózkodó, nem spanyol nemzetiségű, de uniós polgárok spanyol formanyomtatványon adhassák le támogató nyilatkozataikat. Jelenleg az Európai Parlament és Tanács egy 2015 márciusában elfogadott második módosító javaslatot vizsgál, amely tovább egyszerűsítene Lettország, Málta és Svédország előírásait.

A javasolt kezdeményezések közül csak négy volt elérhető az Európai Unió mind a huszonnégy hivatalos nyelvén. A polgári bizottságok átlagosan tizenegy nyelvre fordították le a kezdeményezéseket.

A három sikeres polgári kezdeményezés mintegy 55%-át gyűjtötték online rendszeren keresztül, és összességében a harminchat nyilvántartásba vett kezdeményezés közül huszonöt biztosította az elektronikus rendszeren keresztüli támogató aláírás lehetőségét. A jelentés kiemeli, hogy az elektronikus rendszeren keresztüli gyűjtést megelőzően nem minden esetben igazolták a szervezők a rendszer megfeleltethetőségét az aláírók adatainak gyűjtése és tárolása tekintetében, illetve a Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendeletében meghatározott technikai előírások megfelelően. Ez azt a következményt vonta maga után, hogy az online gyűjtési időszakra a kérdéses kezdeményezések esetén kevesebb, mint egy év állt rendelkezésre. További problémát jelentett kezdetben, hogy a szervezők nehezen tudtak megoldást találni az elektronikus rendszereik kialakítására. Ennek megoldásaképp a Bizottság ingyenes tárhelyeket ajánlott fel saját szerverein keresztül, amellyel megkönnyítették az illetékes hatóságoktól (jelen esetben a luxemburgi hatóságtól) származó igazolások beszerzését is.

A harmadik számú táblázatban látszik a papír- és elektronikus formátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok megoszlása. Jól látható, hogy az „Egy közülünk” című polgári kezdeményezést sokkal többen írták alá papír alapon, mint elektronikus rendszeren keresztül. Úgy gondolom, ez a különféle szervezetek (például egyházak és civil szervezetek) széles körű mozgósító hatásának, támogatásának tudható be. A szervezetek számára sokkal egyszerűbb, gyorsabb és célravezetőbb a formanyomtatványokat élőben, személyesen kitölteni például egy-egy rendezvény alkalmával. A kezdeményezések szóbeli ismertetésével, a bizalmon alapuló személyes kapcsolatokon keresztül sokkal több aláíró tudnak a kezdeményezésnek szerezni. Az elektronikus rendszer ezzel szemben sokkal inkább individuális.

Kezdeményezés	Papírformátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok	Online formában gyűjtött támogató nyilatkozatok
Right2Water	kb. 20%	kb. 80%
One of us	kb. 70%	kb. 30%
Stop vivisection	kb. 40%	kb. 60%

A három, végül Bizottság elé került kezdeményezés által összegyűjtött támogató nyilatkozatok közel 90%-át találták érvényesnek az illetékes hatóságok. Ugyanolyan mértékben voltak jelen az érvénytelen támogató aláírások mind a papíralapú, mind az elektronikus gyűjtési módszerekben. Az ellenőrzési eljárásokhoz a Bizottság az ISA-program által egy értékelési, validációs eszközt bocsátott közre, amelyet azonban csak néhány ország vett igénybe.

3.4. Polgári részvétel és tagállami aktivitás

A különböző nemzetekhez tartozó uniós polgárok eltérő módon reprezentálják magukat a polgári kezdeményezéseken. Ennek oka, hogy a szervezők – annak érdekében, hogy összegyűjtsék az egymillió támogató nyilatkozatot és ezzel egyidejűleg biztosítsák a küszöb elérését hét tagállamban – szeretnek inkább a nagyobb népességszámú tagországokra fókuszálni. Ezen országok közé tartozik Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország, mint ahogy a negyedik számú táblázatban is jól látható. Mindennek oka abban rejlik, hogy a szervezők számára kihívást jelent valamennyi uniós tagállamban ugyanolyan intenzitással folytatni a kampányolást.

1.	Németország	80 780 000	15.	Ausztria	8 507 786
2.	Franciaország	65 856 609	16.	Bulgária	7 245 677
3.	Egyesült Királyság	64 308 261	17.	Dánia	5 627 235
4.	Olaszország	60 782 668	18.	Finnország	5 451 270
5.	Spanyolország	46 507 760	19.	Szlovákia	5 415 949
6.	Lengyelország	38 495 659	20.	Írország	4 604 029
7.	Románia	19 942 642	21.	Horvátország	4 246 700

8.	Hollandia	16 829 289	22.	Litvánia	2 943 472
9.	Belgium	11 203 992	23.	Szlovénia	2 061 085
10.	Görögország	10 992 589	24.	Lettország	2 001 468
11.	Cseh Köztársaság	10 512 419	25.	Észtország	1 315 819
12.	Portugália	10 427 301	26.	Ciprus	858 000
13.	Magyarország	9 879 000	27.	Luxemburg	549 680
14.	Svédország	9 644 864	28.	Málta	425 384

4. számú táblázat

Az Európai Unió 28 tagországa és azok népessége 2014-ben
(saját szerkesztés)

(Forrás: europa.eu/about-eu/countries/index_hu.htm)

A tagállami aktivitás és a polgárok részvételének elemzéséhez a három – szükséges számú támogató aláírást megszerzett, tehát a Bizottság elé benyújtott – polgári kezdeményezés nyújtott információt. Ezen kezdeményezésekben – elemzésem szerint – az öt legaktívabb ország Olaszország, Németország, Spanyolország, Magyarország és Szlovákia volt. Ezek mindegyike a legelőkelőbb helyeken szerepelt a megszerzett aláírások tekintetében. A következőkben külön-külön, részletesen mutatom be a már említett három polgári kezdeményezés eredményeit.⁴⁰

Az első – 2013. december 20-án – Bizottságnak benyújtott kezdeményezés „**A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!**” volt. A kezdeményezést összesen 1 659 543 személy írta alá. A támogató nyilatkozatok számát a benyújtás időpontjában, országonkénti lebontásban az ötödik számú táblázat tartalmazza.

1.	Németország	1 236 455	15.	Cseh Köztársaság*	7 575
2.	Olaszország	65 223	16.	Egyesült Királyság	7 104
3.	Spanyolország	58 051	17.	Luxemburg	5 566
4.	Ausztria	57 643	18.	Lengyelország*	3 962
5.	Belgium	40 549	19.	Románia	3 176

⁴⁰ eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52015DC0145

6.	Görögország	33 220	20.	Ciprus*	2924
7.	Magyarország*	29 356	21.	Írország	2513
8.	Hollandia	21 469	22.	Málta*	1635
9.	Szlovákia*	20 988	23.	Bulgária	1406
10.	Szlovénia*	17 546	24.	Észtország*	516
11.	Finnország	14 589	25.	Lettország*	393
12.	Portugália	13 964			
13.	Litvánia*	13 252			
14.	Svédország	11 579			

5. számú táblázat

Polgári részvétel a „Right2Water” kezdeményezésben
(Saját szerkesztés)

(*Források:*

ec.europa.eu/citizens-

*initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003/hu
europa.eu/about-eu/countries/index_hu.htm)*

A táblázatban vastag betűkkel szedett országoknak sikerült elérniük a küszöbértékeket, azaz a tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb előírt számát. Dánia, Franciaország azonban egyáltalán nem szerepel a táblázatban, ugyanis ezek az országok nem küldték el a szükséges igazolásokat a benyújtási határidő lejártáig. A kezdeményezésben legtöbb támogató nyilatkozatot összegyűjtött három ország: Németország, Olaszország és Spanyolország volt. A kezdeményezéstizenhárom országban érte el és haladta meg az előírt küszöbértéket. A negyedik számú táblázattal összevetve láthatjuk, hogy Ausztria, Szlovákia, Szlovénia és Luxemburg a népességszámához viszonyítva jobban teljesített, az Egyesült Királyság, Lengyelország és Románia pedig rosszabbul. Erre azért szerettem volna felhívni a figyelmet, hogy nyilvánvalóvá váljon, mely ország milyen aktivitással vesz részt a polgári kezdeményezésekben. Számomra evidensnek tűnt, hogy a nagyobb népességszámmal rendelkező országok több aláírást tudnak szerezni, ezzel szemben az eredmények azt mutatják, hogy sok esetben a kisebb népességszámú országok jobban szerepeltek.

Az ország név utáni csillaggal (*) a 2004-es keleti bővítés keretén belül csatlakozott országokat jelöltem. Fontosnak találtam kiemelni ezeket az országokat is, hogy könnyebben összevetthessem a Magyarországgal egy időben csatlakozott országok tevékenységét. Úgy tűnik, a 2004-ben csatlakozottak közül – ebben a kezdeményezésben – Magyar-

ország szerezte a legtöbb aláíró, mintegy 29 356 támogató nyilatkozat megszerzésével.⁴¹ A hivatalos oldalon közzétett információk szerint – a kapott anyagi támogatások tekintetében – meg kell említeni az EPSU (Közszolgáltatási Szakszervezetek Európai Szövetsége) költségvetéséből átutalt hozzávetőlegesen 140 000 euróra rugó összeget, amellyel a gyakorlati és szervezési feladatokat, a fordításokat, a jogi szakértők munkáját és a weboldal fejlesztést támogatták.⁴² Az összeget három részletben folyósították, ennek oka a támogatási periódus idejének előre nem látott meghosszabbítása volt. Természetesen nemzeti szinten rengeteg uniós polgár, szakszervezet, szociális ügyekkel foglalkozó csoport, nem kormányzati szerv is támogatta a kezdeményezést, melyek segítségével nélkül lehetetlen lett volna sikerre vinni a kezdeményezést.

A második, 2014. február 27-én benyújtott polgári kezdeményezés az „**Egy közülünk**” volt, amit 1 721 626 uniós polgár írt alá, és ezzel a legtöbb aláírást megszerzett kezdeményezésnek minősül. A tagországokként összegyűjtött aláírások számát a hatodik táblázat tartalmazza. A táblázatban vastag betűkkel szedett országoknak sikerült elérniük a tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb előírt számát, ami számszerűsítve tizennyolc országot jelent. Már ebből is jól látszik, hogy a kezdeményezés az előzőhöz képest több országban mozgósította az embereket. Nem mellesleg a kezdeményezésben már az Unió összes tagországa részt vett (korábban Horvátország még nem tudott részt venni), és a támogató nyilatkozatok benyújtására vonatkozó határidőt is minden ország szem előtt tartotta. Összevetve az országok népességét és az általuk összegyűjtött aláírások számát, megfigyelhetjük, hogy ebben a kezdeményezésben Málta kiemelkedően jól szerepelt. Ennek oka valószínűleg a lakosság mély vallásos meggyőződése (amely elutasítja az embriókon végzett kísérleteket), illetve a máltai társadalmat átszövő civil szervezetek munkássága volt. A várakozásokkal szemben az Egyesült Királyság, Belgium, Svédország és Bulgária viszonylag kevés támogatót szerzett a kezdeményezéshez.

1.	Olaszország	623 947	15.	Horvátország	12 778
2.	Lengyelország*	235 964	16.	Litvánia*	11 646
3.	Spanyolország	144 827	17.	Cseh Köztársaság*	11 468
4.	Németország	137 874	18.	Lettorság*	9132

⁴¹ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1-ANNEX-1.Pdf

⁴² ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003

5.	Románia	110 405	19.	<i>Dánia</i>	7563
6.	Franciaország	83 503	20.	<i>Írország</i>	6679
7.	Portugália	65 564	21.	Ciprus*	6407
8.	Görögország	52 977	22.	<i>Belgium</i>	5478
9.	Magyarország*	45 933	23.	Luxemburg	5469
10.	Szlovákia*	31 951	24.	<i>Szlovénia*</i>	3481
11.	Hollandia	27 271	25.	<i>Svédország</i>	2468
12.	<i>Egyesült Királyság</i>	26 298	26.	<i>Észtország*</i>	2417
13.	Ausztria	24 973	27.	<i>Finnország</i>	1230
14.	Málta*	23 017	28.	<i>Bulgária</i>	906

6. számú táblázat

Polgári részvétel a „One of us” kezdeményezésben
(Saját szerkesztés)

(*Források:*

ec.europa.eu/citizens-
initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005
europa.eu/about-eu/countries/index_hu.htm)

A három legtöbb aláírást összegyűjtő ország Olaszország, Lengyelország és Spanyolország volt. A csillaggal (*) jelölt 2004-es keleti bővítés keretén belül csatlakozott országok közül Lengyelország teljesített a legjobban, összesen 235 964 aláírást sikerült szereznie. Magyarország ebben a kezdeményezésben is a legtöbb aláírást szerző tíz ország között szerepelt.⁴³

A Bizottság honlapján közzétett, spanyol nyelvű végső finanszírozási nyilatkozat szerint a kezdeményezést 159 219 euró összegű felajánlás segítette. A Fondazione Vita Nuova a polgári bizottság irodájának költségeit (bérleti díj, rezsi), és tagjainak telefonszámláit rendezte a kezdeményezés kezdetétől egészen 2014-ig bezárólag. A La Fundación Valores y Sociedad egy teljes munkaidőben dolgozó személynek a fizetését állta 2012 decemberétől 2014 februárjáig. A harmadik alapítvány, a La Fundación Provida de Cataluña pedig a részmunkaidőben dolgozó személyek béreit fizette ki 2013. év februárjáról novemberéig.

⁴³ ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005

A harmadik, Bizottsághoz benyújtott kezdeményezés a „**Stop vivisection**” elnevezést viseli. Az hetedik számú táblázat ennek a polgári kezdeményezésnek az eredményeit mutatja.

1.	Olaszország	690 325	15.	Svédország	7 661
2.	Németország	164 304	16.	Litvánia*	4737
3.	Franciaország	61 818	17.	Dánia	4610
4.	Spanyolország	47 194	18.	Cseh Köztársaság*	4075
5.	Lengyelország*	38 824	19.	Írország	3333
6.	Magyarország*	26 948	20.	Lettország*	3167
7.	Szlovénia*	19 507	21.	Észtország*	2502
8.	Egyesült Királyság	19 472	22.	Görögország	1952
9.	Bulgária	12 598	23.	Málta*	1662
10.	Finnország	12 495	24.	Románia	1645
11.	Szlovákia*	12 055	25.	Luxemburg	1291
12.	Portugália	11 305	26.	Ciprus*	533
13.	Hollandia	9909	27.	Belgium	0
14.	Ausztria	9208	28.	Horvátország	0

7. számú táblázat

Polgári részvétel a „Stop vivisection” kezdeményezésben
(Saját szerkesztés)

(Forrás: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007
http://europa.eu/about-eu/countries/index_hu.htm)

A korábbi jelöléseket alkalmazva vastag betűtípussal a küszöbértéket elért országokat jelöltem, míg a csillagokkal jelzett országok a 2004-ben csatlakozottakat jelentik. A kezdeményezést összesen 1 173 130 uniós polgár írta alá, ami a korábbiakhoz képest jelentős csökkenést jelent.

Ahogy láthatjuk, ezen a kezdeményezésen csak kilenc ország érte el a tagállamonként szükséges minimális aláírók számát. Belgium és Horvátország egyáltalán nem szerzett támogató nyilatkozatot, aminek okára nem találtam magyarázatot. Valószínűleg nem sikerült időben elküldeniük az érvényes támogató nyilatkozatokat, mivel a Carsten Berg és Janice Thomson által szerkesztett „An ECI that works! Learning from

the first two years of the European Citizens' Initiative" 2014-es kiadványában az szerepel, hogy a gyűjtési időszak lejártá utáni tizedik napon összesítve Horvátország 3 134 aláírást, míg Belgium 33 569 aláírást szerzett.⁴⁴ Látható, hogy míg Szlovénia népességéhez képest rengeteg aláíró toborzott, addig Görögország, Románia és Belgium alulreprezentálta magát a kezdeményezésen. A keleti bővítés során csatlakozott országok közül megint csak Lengyelország szerezte a legtöbb támogató nyilatkozatot, amelyet Magyarország követett.⁴⁵ A kezdeményezés finanszírozását tekintve is jóval elmaradt az előzőekétől: összesen 23 651 eurós támogatásban részesült. Míg az előző két kezdeményezésben három – négy szervezet támogatta nagyobb összegekkel a kezdeményezést, ennél a kezdeményezésnél tizenhat szervezet ajánlott fel ötszáz eurónál nagyobb, de háromezer eurót nem meghaladó összeget. A végső pénzügyi elszámolást bemutató dokumentum még nem elérhető a Bizottság honlapján, így nem derül ki, hogy pontosan mire használták fel az összeget.

3.5. Az eddigi Bizottság elé került kezdeményezések összefoglalása

Az első szükséges számú támogató nyilatkozatot elért kezdeményezés a „**Right2Water**” volt. A kezdeményezés célja az volt, hogy a vízhez és szennyvízhálózatához való hozzáférést emberi jogként ismertessék el. Ennek alapját az adja, hogy minden polgárnak szüksége van megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvízre és egy biztonságos szennyvízelvezető hálózatra annak érdekében, hogy összes emberi jogát (főképp az élethez és emberi méltósághoz való jogát) teljes mértékben érvényesíthesse. A szervezők egy garantált, liberalizációmentes és egyetemes hozzáférésű víz- és szennyvízhálózat szolgáltatás biztosítását kérték az Európai Unió területén élő uniós polgárok részére. A polgári bizottság tagjai között található Gál Rezső, az Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetségének korábbi elnöke is.⁴⁶ 2013. december 20-án a kezdeményezés polgári bizottsága felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot a kezdeményezésben foglaltakkal kapcsolatosan. Ennek folytatásaképp 2014 februárjában a Bizottság fogadta a szervezőket, illetve az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatásra került sor.

⁴⁴ ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/04/103__StopVivisection.pdf

⁴⁵ [ec.europa.eu/citizens-](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007)

[initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007)

⁴⁶ www.right2water.eu/sites/water/files/citizens%20committee%20table_1.pdf

A Bizottság visszajelzésére március 19-ig kellett várni. A válasz kedvező volt. A Bizottság a Szerződések alapján megfelelő hatáskörrel rendelkezett a kérdéses ügy előremozdítását illetően. A kezdeményezés folytatásaként a Bizottság kötelezettséget vállalt különféle intézkedésekre, amelyek végrehajtása jelenleg is folyamatban van. A kezdeményezéssel összefüggő fellépéseket a Bizottság közleményében ismerteti.⁴⁷ E szerint az Európai Unió a hetedik környezetvédelmi cselekvési program (EAP) keretén belül már korábban felhívta a figyelmet a vízminőségi előírások és a semlegesség nagyfokú betartatására (ivóvíz- és szennyvízkezelési koncessziók kizárása), továbbá pénzügyi támogatást nyújtott a tagállamok számára vízügyi rendszereik bővítéséhez és javításához. A Bizottság kifejti, hogy a cselekvési programban foglaltakat megújítani szándékozik. A 2014-2020 közötti programozási időszakban a WASH elnevezésű (vízellátási, higiéniai és közegészségügyi) program keretében az uniós pénzügyi támogatásokat célzottan fogják a kezdeményezés által felvetett problémák megoldására összpontosítani. Továbbá, a Bizottság a víz megfizethetőségét az Unió területén érvényben lévő vízügyi vonatkozású környezetvédelmi jogszabályok fokozásával fogja biztosítani. A Bizottság javasolta az ivóvíz-koncessziók, valamint bizonyos szennyvízkezelési koncessziók kifejezett kizárását az Európai Parlament és a Tanács által 2014. február 26-án a koncessziós szerződések odaítélése tekintetében elfogadott új uniós szabályok alól, ezzel mintegy válaszolva a „Right2Water” kezdeményezés által felvetett aggályok egy részére is.

A kezdeményezés eredményeképp az összes tagországra kiterjedő nyilvános konzultáció indult, amelynek célja az, hogy közös erővel még jobb megoldásokat találjanak a víz és szennyvízhálózati problémák megoldására. A Bizottság elismerte, hogy új kezdeményezéseket kell kidolgozni az átláthatóság és a tájékoztatás javítása érdekében (például az interneten elérhetővé kell tenni a legfontosabb megfelelésségre vonatkozó tudnivalókat és a vízminőséget referenciaértékek szerint kell értékelni). Összefoglalva a közleményben foglaltakat elmondható, hogy az Európai Unió fejlesztési politikájában különös hangsúlyt fog fektetni a jövőben a biztonságos ivóvíz és a megfelelő higiénés körülmények megteremtésére, illetve az integrált vízkészlet-gazdálkodáshoz való hozzáférés biztosítására.^{48 49 50} Az előbb felsoroltak ellenére, úgy gondolom, hogy a Bizottság semmilyen konkrét intézkedést nem tesz, semmilyen kézzelfogható eredményt nem ért el eddig a kezdeményezés céljait (biztonsá-

⁴⁷ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1.Pdf

⁴⁸ www.right2water.eu/sites/water/files/ECI%20background%20note%20-%20Final%20HU.pdf

⁴⁹ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-145-HU-F1-1.PDF

⁵⁰ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1.Pdf

gos ivóvízellátás, megfelelő higiénés körülményekhez való hozzáférés) illetően.

A közlemény szinte végig általánosan fogalmaz, és számos, már korábban elindított programra (EAP, WASH, Rio+20) hivatkozik. A „Következtetések” részben derül fény az igazságra amely szerint, a Bizottság a „továbbiakban is biztosítja, hogy ezek az elvek központi helyet kapjanak szakpolitikáiban”⁵¹. A szervezők számára akár jó hír is lehet, hogy a Bizottság „üdvözli az európai polgárok megmozdulását a biztonságos ivóvízhez és megfelelő higiénés körülményekhez való hozzáférés európai és világszintű előmozdítása érdekében”⁵², de kérdéses, hogy az éveken át tartó feszített munka után, a szervezők és aláírók erre a válasza számítottak-e.

A második kezdeményezést a „**One of us**” jelentette. Célja, az volt, hogy rábírja az Európai Uniót arra, hogy megszüntesse az emberi embriók elpusztításával járó tevékenységek finanszírozását, különös tekintettel a kutatás-fejlesztési támogatásokra és a közegészségügy területére.⁵³ Ennek érdekében a szervezők a költségvetési rendeletet, a „Horizont 2020” keretprogramot⁵⁴ létrehozó rendeletet és a Fejlesztési Együttműködési Finanszírozási Eszközt létrehozó rendeletet szerették volna módosíttatni.

A kezdeményezést 2014. február 28-án nyújtották be a Bizottsághoz, a polgári bizottság tagjait (akik között egy magyar nő, Frivaldszky Edit, az Együtt az Életért Egyesület elnöke is képviseltette magát) április 9-én fogadták a Bizottság tagjai, a nyilvános közmeghallgatásra pedig másnap került sor. A Bizottság 2014. május 28-án fejtette ki véleményét az ügyel kapcsolatban. A Bizottság kijelentette, hogy nem szándékozik jogalkotási javaslatot benyújtani a kérdéses ügyben, mivel alkalmasnak találja az érvényben lévő uniós költségvetési rendeletet és a „Horizont 2020” keretprogram emberi embrionális őssejtek kutatására vonatkozó rendelkezéseit is megfelelőnek találja. E mellett, a Bizottság állítólag a polgári kezdeményezésben felvetett fontos kérdések egy részével már jelenleg is foglalkozik. A Bizottság elutasító válasza sok embert váratlanul ért, tekintve, hogy ez a kezdeményezés szerezte a legtöbb támogató nyilatkozatot és legnagyobb anyagi hozzájárulást. Annak ellenére, hogy a Bizottság valóban nem köteles jogszabály-javaslatot előterjeszteni a si-

⁵¹ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1.Pdf, 14.

⁵² ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1.Pdf, 14.

⁵³ www.oneofus.eu/hu/initiative-expl/

⁵⁴ A „Horizont 2020” az Európai Unió 2014-től 2020-ig megvalósuló kutatási és innovációs programja, amely keretében lehetőség nyílt az emberi embrionális őssejtek kutatására is.

keres polgári kezdeményezések nyomán, felmerül a kérdés, hogy a Bizottság miért nem a nyilvántartásba vétel előtt alkotott véleményt a kezdeményezés célját bemutató dokumentum alapján. Ezzel elkerülhetővé vált volna, hogy uniós polgárok milliói írjanak alá egy olyan kezdeményezést, amely – az előzetes jogi ellenőrzés híján – már eleve halálra volt ítélve.

A harmadik kezdeményezést – amely az élveboncolás betiltásáért harcolt, és a „**Stop Vivisection**” nevet viselte – 2015. március 3-án nyújtották be a szervezők a Bizottság elé. A kezdeményezés célja az volt, hogy a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről szóló 2010/63/EU irányelv hatályát megszüntessék, és helyette új javaslatot terjesszen a Bizottság elő, amely az emberi fajra vonatkozó adatok használatát írná elő az orvos-biológiai és a toxikológiai kutatásokban.

„A Bizottság 2015. május 11-én fogadta a szervezőket, akik az Európai Parlamentben egy nyilvános meghallgatáson még aznap bemutatták kezdeményezésüket, és mindkét alkalommal tisztáztak bizonyos, a kezdeményezéssel kapcsolatos kérdéseket a Bizottság előtt.” A Bizottság napra pontosan, a három hónapos szabályt betartva, 2015. június 3-án tette nyilvánossá közleményét. Annak ellenére, hogy „a Bizottság osztja a polgári kezdeményezésben kifejezett meggyőződést, miszerint az állatkísérleteket fokozatosan meg kell szüntetni (...), nem ért egyet (azzal), hogy az „állati modell” érvényessége tudományos alapon megkérdőjelezhető lenne.”⁵⁵

Egy újabb, „sikeres”, ámbar elbukott kezdeményezés. A Bizottság szerint „a Stop Vivisection polgári kezdeményezés éppen egy átmeneti időszakban látott napvilágot”. A Bizottság ezzel arra céloz, hogy noha megengedhetné már az EU magának, hogy eltörölje véglegesen az állatkísérleteket, mégsem teszi. Ennek oka az, hogy az EU-n kívüli – az állatvédelmi előírásokat kevésbé figyelem előtt tartó – országokban folytatódna a szóban forgó kutatások, kísérletek. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az EU olyan szigorú előírásokat fogalmazott meg az állatkísérletekkel kapcsolatban a korábbiakban, amelyek „állatjóléti szempontból a világ leghaladóbb szemléletű jogszabályai közé tartoznak”. Ugyancsak megemlíti a közlemény, hogy „az egészség és a környezet védelmében törvény írja elő, hogy az embereken végzett klinikai vizsgálatok engedélyezését megelőzően (illetve a gyógyszerhatékonyág előrejelzésére) állatkísérleteket folytassanak.” Mindezek után az állatkísérletek fokozatos megszüntetését irányzó, a **három R elv**ét megfogalmazó 2010/63/EU irányelvet taglalják a dokumentumban. Nyomatékosítják, hogy az irányelv fő célkitűzései között szerepel, hogy folyamatosan

⁵⁵ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/HU/3-2015-3773-HU-F1-1.PDF

csökkentsék (**R**eduction) a felhasznált kísérleti állatok számát és ügyeljenek arra, hogy azok csak a legminimálisabb fájdalmakat (**R**efinement) érezzék a kísérletek során, továbbá, hogy a laboratóriumok fokozatosan álljanak át a kísérleti állatokat mellőző kutatási módszerekre (**R**eplacement). „A tervek szerint 2017-ben fog sor kerülni az irányelv hatékonyságának felülvizsgálatára.”⁵⁶ Jobb későn, mint soha.

A közlemény végén a Bizottság ismerteti az „intézkedéseket” is. Az első a tudáscsere felgyorsítása a tagállamok között, a második intézkedés az alternatív módszerek támogatásának folytatása, a harmadik a 3R elvének szigorúbb betartatása, illetve az idevágó ágazati jogszabályok állatkísérletek végzését előíró rendelkezések átvizsgálása. Az utolsó intézkedés egy konferencia összehívása 2016. végéig, melyen megvitatnák az állatkísérletek mellőzésének legújabb módszereit.⁵⁷ Ha jobban szemügyre vesszük a tervezett intézkedéseket, könnyen beláthatjuk, hogy ezek csak csekély mértékben fogják előremozdítani az állatkísérletek végleges eltörlését. Ahelyett, hogy tényleges, tartalommal megtöltött, valódi intézkedéseket hozna a Bizottság, inkább csak a saját igazát demonstráló, a már jelenleg is érvényben levő folyamatokra tereli a szót.

4. EMPIRIKUS KUTATÁS

4.1. A kutatás célja

Az egyetemem 2015 januárjában pályázatot hirdetett egy ötnapos máltai tanulmányútra, amelyet sikeresen megpályáztam és elnyertem másik tizenegy hallgatóval egyetemben. Szerettem volna megvizsgálni, összevetni és kiértékelni a 2004-es keleti bővítés során csatlakozott tíz ország közül kettő tagország – Málta és Magyarország – egyetemistáinak ismeretét az uniós polgárság, a részvételi demokrácia és a polgári kezdeményezés adta lehetőségekkel kapcsolatban. Úgy gondolom, a csatlakozás óta eltelt tizenkettő év alatt a felsőoktatásban jelenleg résztvevő hallgatóknak lehetőségük nyílt megismerni az Európai Unió felépítését (amely Magyarországon a középiskolai történelem-tananyag részét is képezi) és működését. Azonban nem voltam biztos abban, hogy az egyetemisták a gyakorlatban is alkalmazni tudják, hasznát tudják venni az iskolapadban tanultaknak. A kutatással rá kívántam világítani arra, hogy milyen mértékben vesznek részt a mai egyetemisták az Európai Unió életében,

⁵⁶ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/HU/3-2015-3773-HU-F1-1.PDF

⁵⁷ ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/HU/3-2015-3773-HU-F1-1.PDF

mennyire veszik hasznát az Unió által felkínált részvételi lehetőségeknek.

4.2. Az alkalmazott kutatási módszer

A politikai részvétel és a különféle uniós jogosultságok felméréséhez kérdőíves vizsgálatot folytattam a szegedi és a máltai felsőoktatásban részt vevő hallgatók körében. Azért választottam a kérdőíves módszert, mert ez a leggyakoribb kutatási, információszerezési technika, amely egyaránt alkalmas leíró, magyarázó és felderítő célokra, illetve eredményei megfelelnek a nagyobb alapsokaság attitűdjének is.^{58 59} A máltai tanulmányút során ötven máltai hallgatóval vettem fel papíralapon az általam készített, angol nyelvre lefordított kérdőívet. Az internet nyújtotta lehetőségeknek – kiváltképp a Google Drive és a Facebookszolgáltatásainak – köszönhetően a magyar egyetemisták körében is sikerült felvenni ugyanennek a kérdőívnek a magyar változatát ugyancsak ötven hallgató részvételével. A máltai hallgatók esetében személyesen felügyeltem, hogy csak hallgatók tölthessék ki a kérdőívet, a magyar kitöltők figyelmét pedig a kérdőív leírásában hívtam fel arra, hogy a kutatásban csak felsőoktatásban részt vevő hallgatók vehetnek részt. A kitöltőknek nem kellett megadniuk a nemüket a kérdőív kitöltése során, mivel véleményem szerint a nembeli eltérés egyáltalán nem befolyásolta a kitöltők által elért eredményeket.

A kérdőívben különféle, az uniós jogosultságokkal kapcsolatos feleletválasztós, igaz-hamis, illetve kifejtős kérdések szerepeltek. Fontosnak találtam, hogy minél több választási lehetőséget felkínáljak a feleletválasztós kérdésekben azért, hogy ezzel is segítsem a hallgatókat a válaszadásban, illetve növeljem a kitöltési hajlandóságot és minimálisra csökkentsem a kérdőív kitöltésének idejét. Ugyanakkor szem előtt tartottam azt is, hogy bárki szabadon kifejthesse a saját véleményét a megfogalmazott kérdésekkel kapcsolatban. Öt kérdés esetén az „egyéb” választási lehetőség biztosította a szabad véleménykifejtést.

A kérdéseket az általam olvasott szakirodalomból, tanulmányokból^{60 61}, illetve az Európai Unió által használt kérdőívek kérdéseiből^{62 63}

⁵⁸ EARL BABBIE: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata (Balassi 2008) 276.
⁵⁹ MAJOROS Pál: A kutatómódszertan alapjai (Perfekt Gazdasági Tanácsadó 2004) 109.

⁶⁰ ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf

⁶¹ ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/6196-citizenship-factsheet-mt_en.pdf

⁶² ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_hu_hu.pdf

állítottam össze, és arra törekedtem, hogy azok rövidek, relevánsak és könnyen érthetőek legyenek. A kérdőív tizenöt egymásra épülő kérdésből állt. A kérdőív az uniós polgársághoz társított egyéni, szubjektív érzésekkel indult, majd egyre nagyobb hangsúlyt fektetett a polgári kezdeményezésre, illetve az egyéb politikai részvételi jogosultságokra, azok szerepére, ismeretére. A kérdőív fokozatos felépítésével az volt a célom, hogy a kitöltő minél inkább ráhangolódjon a kérdőív témájára, és ne ijedjen meg a konkrét, valós tudást felmérő objektív kérdésektől. A magyar nyelvű kérdőív a pályázati anyag végén, a mellékletben található meg. A kérdőív értékelésénél a kérdésekre adott válaszokat százalékos megoszlás szerint, kördiagramok segítségével ábrázoltam. Az „egyéb” kategóriában adott válaszokat az elemzés során tüntetem fel.

4.3. A kutatás eredményei

A magyarországi és a máltai kitöltők számára az uniós polgárság leginkább az Európai Unióhoz való tartozás érzését jelenti. A magyar hallgatók közül sokan választották a pluszjogokat, és kevesen a közös európai múltat és értékeket. Ezzel szemben a máltaiak szinte ugyanolyan fontosnak találták az előbb említetteket. Az egyik máltai kitöltő szerint az uniós polgárság a békés egymás mellett élést és egymás kultúrájának elismerését is jelenti. Ezzel szemben több magyar kitöltő szerint az uniós polgárság csak az utazás szabadságához köthető, sőt egyes magyar kitöltők számára „semmi különös”-t nem jelent.

A hallgatók többsége, noha úgy gondolja, hogy tisztában van az uniós polgárságból származó jogosultságaival, szívesen bővítené ismereteit a témában. Ennek oka az lehet, hogy a kérdőívben résztvevők csak „szlogenszerűen” ismerik a jogaikat, és tudják, hogy bármelyik joguk érvényre juttatásához további információra lenne szükségük.

A Polgárok Európai Éve⁶⁴ című rendezvénysorozattal kapcsolatos kérdéssel ellenőrizni kívántam, hogy a program tényleg elért-e a fiatalabb korosztályig, és – célját tekintve – mennyiben járult hozzá az uniós jogosultságok ismeretének bővítéséhez. A válaszok alapján azt tapasztaltam, hogy nem volt sikeres a program, mivel átlagosan csak minden ötödik kitöltő hallott magáról a programról. Annak ellenére, hogy a rendezvényt szándékkal, egy évvel a 2014-es európai parlamenti vá-

⁶³ europa.eu/citizens-2013/sites/default/files/content/press_releases/files/130729_EYC_EU28%20fiche_web.pdf

⁶⁴ A 2013-ban megrendezett rendezvénysorozat célja az volt, hogy felhívja az uniós polgárok figyelmét az őket megillető jogosultságokra.

lasztások előtt tartották, a magyar kitöltőknek csak a 68%-a ment el szavazni. Ez az arány Máltán kedvezőbben alakult, az ottani válaszadók 92%-a vett részt a szavazáson. A máltai távolmaradók a 18 éves korhatár be nem töltése miatt, míg a magyarok az érdektelenség és ismerethiány, az átjelentkezési procedúra bonyolultsága, illetve egyéb elfoglaltságok miatt nem vettek részt a választásokon.

Ami magát a polgári kezdeményezés intézményét illeti elmondható, hogy Magyarországon kicsivel több, mint a diákok fele hallott róla, míg Máltán jóval kevesebben, a kitöltőknek csupán kevesebb, mint egyharmada.

A polgári kezdeményezés aláírására vonatkozó kérdésre adott válaszokból az derült ki, hogy a magyar és máltai megkérdezettek közül ugyanannyian adták támogatásukat valamely polgári kezdeményezéshez. Úgy látszik, semmilyen korreláció nem lelhető fel a polgári kezdeményezés lehetőségét ismerők és a tényleges aláírók között.

A nyolcadik kérdésre adott válaszok alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a felsőoktatásban részt vevő hallgatók egyáltalán nem biztosak abban, hogy a polgári kezdeményezésnek mi is a célja pontosan. A magyar kitöltők 60%-a jelölte meg a helyes választ, míg a máltaiaknak csak a 30%-a.

Ezt az eredményt tovább erősíti a kezdeményezés szervezésére vonatkozó kérdésre adott hibás válaszok magas aránya. A többség szerint bármely uniós polgár egymaga is indíthat polgári kezdeményezést. Ennek oka az lehet, hogy sokan a petíciók benyújtásával keverik a polgári kezdeményezés jogintézményét.

A magyar kitöltők több, mint fele, míg a máltai kitöltők kevesebb, mint egy negyede tudta, hogy egymillió támogató nyilatkozat szükséges ahhoz, hogy a polgári kezdeményezést végül a Bizottság elé be lehessen nyújtani.

Meglepő módon szinte minden válaszoló aláírna valamilyen kezdeményezést, noha csak kevesek tudnának kezdeményezést javasolni. A magyarok a javasolni kívánt kezdeményezések között említették a vegyes házasságokkal, oktatással (érettségivel), határvédelemmel, bürokrácia csökkentésével, bevándorlók helyzetének vizsgálatával kapcsolatos témákat, míg a máltaiak közül többen a médiabirodalmaikkal és az online európai parlamenti választásokon való részvétellel kapcsolatos témákat említették. Azok, akik nem támogatnák aláírásukkal a kezdeményezéseket főleg a személyes adatok kötelező megadására hivatkoztak.

Általánosságban elmondható, hogy a magyar hallgatók elégedettek a politikai részvételi jogosultságaikkal, és alig bővítenék valamivel ezen jogosultságok körét. A magyar válaszadók közül néhányan a főbb tisztviselők (Bizottság elnöke, az Unió külügyi és biztonságpolitikai fő-

képviselője, stb.) megválasztását közvetlen szavazásokhoz kötnék, illetve a női politikusok részvételi arányát növelnék. A máltai válaszadók ezzel szemben sokkal elégedetlenebbek a politikai részvételi jogosultságaikkal, de egyik válaszadó sem tudta konkrétan megfogalmazni, hogy mit hiányol, illetve mivel bővítené ezen jogosultságok körét. Végül, az utolsó kérdéssel azt szerettem volna kideríteni, ki hova fordulna, ha kérdése lenne bármilyen uniós témával kapcsolatban. A magyar és máltai hallgatók nagy valószínűséggel az internet előnyeit használnák ki, tehát az EU hivatalos weboldalaira látogatnának el. A máltai kitöltők egy része ugyanakkor szívesen fordulna valamelyik parlamenti képviselőhöz, míg a magyarok egy része inkább egy közelebbi Europe Direct irodában kérne felvilágosítást.

Összességében elmondható, hogy a magyarok nagyobb tudással rendelkeznek az uniós jogaikkal és kiváltképp a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban, ezzel szemben a máltaiak aktívabban vesznek részt uniós jogaik gyakorlásában és kritikusabban vélekednek uniós részvételi lehetőségeikről. A Bevezetésben felvetett hipotézisem a kutatás eredményei alapján úgy tűnik, megállja a helyét, továbbra is úgy gondolom, hogy a köztudatban még nem terjedt el kellőképpen a demokrácia deficitet csökkentő eszköz, a polgári kezdeményezés jogintézménye.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az elvégzett kutatás alapján úgy gondolom, hogy az uniós polgárság létrejötte óta eltelt huszonnég év alatt megjelent és elterjedt a köztudatban is a különféle uniós polgárságból származó jogosultságok köre. Azonban azt tapasztaltam, hogy az uniós polgárok inkább csak felsorolásszerűen tudják meghatározni, hogy milyen jogokkal élhetnek uniós polgárként, a valódi, mögöttes tartalom sok esetben hiányzik. Ennek oka az lehet, hogy semmilyen platform nem szolgál e jogok célzott oktatásául. Az emberek leginkább az ingyenes uniós prospektusokból informálódhatnak (azonban ezek csak a lakosság nagyon kis szegmenséhez jutnak el), illetve az internet segítségével bővíthetik a témával kapcsolatos ismereteiket (azonban úgy hiszem, igen kevesen olvasnak pusztán kíváncsiságból az Európai Unió működéséről és felépítéséről szabadidejükben).

Ami a polgári kezdeményezések vizsgálatát illeti, különféle problémákra, a működésükkel kapcsolatos hibákra, hiányosságokra lettem figyelmes. Először is szembeötlő volt, hogy 2012 óta folyamatosan csökken a polgári kezdeményezések száma. Úgy gondolom ez nagyrészt annak tudható be, hogy egyre kevesebben hisznek abban, hogy a polgári kezdeményezésekkel bármit is el lehetne érni. A számok magukért be-

szélnek, az eddigi ötvenhat kezdeményezés közül csak három került ténylegesen a Bizottság elé, és ebből is csak egy bizonyult sikeresnek (azonban jelenleg hat további kezdeményezés lehet még sikeres). Ennek fényében nem meglepő, hogy egyre kevesebben vállalják azt, hogy egy olyan többéves munkába kezdjenek bele, aminek több mint valószínű, hogy nem lesz valós eredménye. Ezt támasztja alá az is, hogy a Bizottság szívesen vesz nyilvántartásba olyan kezdeményezéseket is, amelyek témájával kapcsolatosan csak a gyűjtési időszak lezárulása után vizsgálódik.

Általában ekkor derül ki, hogy semmilyen lépést nem szándékozik tenni a felvetett problémával összefüggésben, mivel megfelelőnek találja az érvényben lévő, a kezdeményezéssel kapcsolatos jogszabályokat, vagy a kezdeményezésben felvetett problémákat már más úton-módon, de elkezdte rendezni. Félő, hogy a Bizottság negatív állásfoglalása, válasza a szükséges számú támogató nyilatkozatot elért polgári kezdeményezések vonatkozásában ellenérzéseket vált ki az uniós polgárokból, ami végeredményben az egész Európai Unióval és annak szervezetrendszerével kapcsolatos negatív vélemények megjelenéséhez járulhat hozzá.

Ugyancsak számadatokkal alátámasztható, hogy az egyes polgári kezdeményezések során egyre kevesebb a küszöbértékeket elérő országok száma. Úgy látszik, egyre nehezebb aláírásra bírni az uniós polgárokat, mivel igazi „sikertörténetek” hiányában egyre kevesebben látják értelmét annak, hogy idejüket áldozva hozzájáruljanak a polgári kezdeményezések támogatásához. Az országonkénti aláírók számának csökkenése annak is betudható, hogy kevés információt tesznek közzé a kezdeményezésekkel kapcsolatosan a polgári bizottságok. Értem ezalatt egyrészt a fordítások hiányát (a jelenleg folyamatban levő kezdeményezéseknek például csak a fele érhető el magyar nyelven), másrészt a hivatalos honlapon szereplő információk hiányát (célok, támogatások, aláírások száma) és a polgári kezdeményezések utóéletéről szóló információk hiányát. Sok esetben kerestem rá a Bizottság által elutasított kezdeményezések hivatalos weboldalaira, de azok időközben már megszűntek. A kivételt képező kezdeményezések esetén, pedig sokszor szembesültem azzal, hogy a meglévő információk nincsenek lefordítva (még) angol nyelvre sem, így a kezdeményezést aláíró személy adott esetben egyáltalán nem tudja nyomon követni, hogy mi lett az általa támogatott kezdeményezés sorsa. Úgy gondolom, ez egyáltalán nem korrekt az aláírókkal szemben.

Továbbá, tudva, hogy az Európai Unió hatalmas fordítói apparátussal rendelkezik és huszonnégy hivatalos nyelvet ismer el, nehezen tudom megérteni, hogy miért nem segíti a polgári bizottságokat a fordítások elkészítésében. A polgári bizottságoknak sem idejük, sem pénzük nincs arra, hogy minden tagországban közzé tegyék a lefordított prog-

ramjaikat, és ebből kifolyólag nyilvánvaló, hogy csak a legnagyobb népességgel rendelkező országokra tudnak fókuszálni.

Ha már a pénzügyi forrásokról szó esett, úgy gondolom érdemes megemlíteni a polgári kezdeményezések pénzügyi költségvetéseivel kapcsolatos problémákat is. A három sikeres kezdeményezés áttekintésénél már láthattuk, hogy a kezdeményezések eltérő mennyiségű anyagi támogatásokban részesültek. Egyrészt furcsának találtam, hogy az Európai Unió egyáltalán nem áldoz pénzt arra, hogy segítsen a kezdeményezések finanszírozásában. Másrészt szerintem igen csak nagy a homály a tényleges költségvetési adatokat, levezetéseket illetően, azaz hogy a kezdeményezések ténylegesen mekkora támogatásban részesültek és azokat pontosan mire is használták fel. Mint már említettem csak az ötszáz eurót meghaladó támogatásokat kell feltüntetni a honlapokon, így az annál kevesebbre rúgó összegekről, és az önkéntesek által végzett munka gyümölcséről semmit sem tudhatunk meg. A „végső finanszírozási közlemény” – ami a hivatalos honlapon feltüntetett támogatásra kapott összeg részletes levezetésére szolgálna – sokszor csak egy nyelven elérhető, és alig másfél oldal terjedelmű. Így a részletezés sok esetben már – már sablonosnak nevezhető, annak ellenére, hogy valójában a kezdeményezések kapcsán sokszor euróezrekről, több tízmillió forintról van szó.

Az érem másik oldalán azonban számos pozitívum is fellelhető. A polgári kezdeményezések mindenképpen aktivizálják a polgárokat, olyan témákat emelnek be a köztudatba, amikről érdemes beszélgetni. Noha sok esetben nem valósulnak meg szupranacionális szinten a kezdeményezések célkitűzései, ez nem zárja ki azt, hogy a helyi vagy nemzeti törvényhozás hasznát vegye ezeknek. A Bizottság által is támogatott, „Right2Water” kezdeményezés esetében pedig érzékelhető, hogy az Európai Unió figyelmét sikerült ráirányítani a kezdeményezésben felvetett problémákra, és így voltaképpen a szervezők és aláírók elérték céljukat. Továbbá örömmel tölt el a tudat, hogy Magyarország aktívan részt vesz a polgári kezdeményezések támogatásában, és ezzel segíti a nemes ügyek megvalósítását az Európai Unióban.

Remélem, hogy az elkövetkezendő években sikerül kiküszöbölni a fentebb felsorolt problémák jórészét, és ez által egyre több sikeres és eredményes polgári kezdeményezés kerülhet majd a Bizottság és végső soron a Tanács és Parlament elé – ami mindannyiunk, az összes európai polgár érdekét szolgálja majd.

6. IRODALOMJEGYZÉK

1. Lynn DOBSON – Andreas FØLLESDAL: Political Theory and the European Constitution (Routledge 2006)
2. Dr. MAJOROS Pál: A kutatómódszertan alapjai (Tanácsok, tippek, trükkök nem csak szakdolgozat-íróknak) (Perfekt Gazdasági Tanácsadó 2004)
3. Earl BABBIE: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata (Balassi 2008)
4. Európai Unió: 2013. évi jelentés az uniós polgárságról, Belgium, 2013.
5. GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai (Budapest: CompLex 2012)
6. GORDOS Árpád – ÓDOR Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése (Tanulmányok, dokumentumok), (Budapest: HVG ORAC 2004)
7. HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: Az Európai Unió Szerződéses reformja (Az Unió Lisszabon után) (Budapest: HVG ORAC 2008)
8. HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról (Budapest: HVG ORAC 2007)
9. HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról (Budapest: HVG ORAC 2011)
10. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: „Köldökszínór vagy pányva: Jogi kötelekek az állampolgár (jogi személy) és állama között” in: GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László (szerk.) És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén (Korridor Kötetek: 1997)
11. KNAPP László: „A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása” in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, (Győr: Universitas 2013) 283-291.
12. Lionello Levi SANDRI: „Free Movement of Workers in the European Community” in: Bulletin EC 11/68. Brussels: Commission of the European Communities, 1968.
13. NAVRACSICS Tibor: „A demokrácia problémája az Európai Unióban” Politikatudományi Szemle. 1998/I. 47-70.
14. VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga (Budapest: CompLex 2010)
15. EUSZ és EUMSZ: europa.eu/pol/pdf/qc320919ohuc_002.pdf
16. Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

7. MELLÉKLET

Kérdőív az uniós polgárságról (magyar nyelvű változat)

KÉRDŐÍV AZ UNIÓS POLGÁRSÁGRÓL

1. *Mit jelent számodra az uniós polgárság?*
 - A. pluszjogokat
 - B. az Európai Unióhoz való tartozás érzését
 - C. a közös múltat és értékeket
 - D. egyéb:
.....
2. *Tudod, hogy milyen jogaid vannak uniós polgárként?*
 - A. igen
 - B. nem
3. *Szeretnél (még) többet megtudni arról, hogy milyen jogok illetnek meg uniós polgárként?*
 - A. igen
 - B. nem
4. *Hallottál a „Polgárok Európai Éve” című 2013-as kampánysorozatról?*
 - A. igen
 - B. nem
5. *Részt vettél a 2014-es európai parlamenti választáson?*
 - A. igen
 - B. nem,
 - a. nem érdekelnek a választások
 - b. keveset tudok az EU-ról, ezért inkább nem is szavazok
 - c. „túl messze van Brüsszel”
 - d. egyéb:
.....
6. *Tudod mit jelent az európai polgári kezdeményezés?*
 - A. igen
 - B. nem

7. Írtál már alá polgári kezdeményezést?
A. igen
B. nem
8. Mi (lehet) a célja a polgári kezdeményezésnek?
A. felkérni a Bizottságot, hogy egy konkrét kérdésben jogalkotási javaslatot kezdeményezzen
B. még több jogot szerezni az uniós polgároknak
C. panaszt, problémát megfogalmazni az EU működésével kapcsolatban
9. Ki szervezhet polgári kezdeményezést?
A. bárki, aki uniós polgár
B. több uniós polgárból felálló „polgári bizottság”
10. Szerinted hány aláírás szükséges egy polgári kezdeményezéshez?
A. 1 000
B. 500 000
C. 1 000 000
11. Te aláírnál egy polgári kezdeményezést?
A. igen
B. nem,
a) ez csak egy jogalkotási javaslat előterjesztésének első lépése
b) nem adom a nevem semmilyen kezdeményezéshez
c) egyéb:.....
...
12. Tudnál bármilyen témában polgári kezdeményezést javasolni?
.....
13. Elégedett vagy az uniós polgárság nyújtotta politikai részvételi jogosultságokkal (EP szavazás, petíció benyújtása, polgári kezdeményezés stb.)?
A. igen
B. nem

14. *Bővítenéd valamivel a politikai részvételi jogosultságok körét?*
- A. igen,
 -
 - B. nem
15. *Hova fordulnál segítségért, ha kérdésed lenne az Európai Unióval kapcsolatban?*
- A. az EU hivatalos weboldalaira kattintanék
 - B. a legközelebbi Europe Direct irodát keresném fel
 - C. egy európai parlamenti képviselőhöz fordulnék

Köszönöm, hogy kitöltötte a kérdőívet. © Szenoradszki Nóra

INFOBOX

Uniós polgár vagy? Milyen jogok illetnek meg?

A Maastrichti Szerződés (1993) óta, uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgár jogai közé tartoznak többek között a véleménynyilvánítás joga, az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog, a részvétel joga a lakóhely szerinti helyhatósági választásokon, részvétel joga az Európai Parlamenti választásokon, bármelyik tagállam diplomáciai és konzuli védelméhez való jog, a petíció joga, az Európai Ombudsmanhoz való fordulás joga, jog valamennyi uniós intézmény megkeresésére és válszkapáshoz, jog a polgári kezdeményezésre és a megfelelő ügyintézéshez való jog.

Mi volt a polgárok európai éve című rendezvény sorozatnak a célja?

A cél az volt, hogy felhívják az uniós polgárok figyelmét az őket megillető jogosultságokra.

Mit értünk európai polgári kezdeményezés alatt?

Az európai polgári kezdeményezésnek köszönhetően, ha egymillió uniós polgár összefog, közvetlenül részt vehet az uniós szakpolitikák kialakításában azáltal, hogy az Európai Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére szólítja fel. A polgári kezdeményezés elindításához a polgároknak ún. pol-

gári bizottságot kell létrehozniuk. Rengeteg polgári kezdeményezés indult már a legkülönbözőbb témákban, például a „Stop vivisection” (állatokon való kísérletezéssel kapcsolatos) vagy az „Egy közülünk” (emberi embriók jogainak védelme). A jelenlegi kezdeményezéseket a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu> (vagy Google: európai polgári kezdeményezés) weboldalon lehet megtekinteni és aláírni.

BUJÁKI LÁSZLÓ

Szolidaritás és közös teherviselés: az európai uniós menekültügyi politika új irányvonala

1. BEVEZETÉS
2. AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁJÁNAK ÁTTEKINTÉSE
 - 2.1. Aránytalanságok a menekültügy terén
 - 2.2. Nemzetközi védelemre szorulva
3. A KÖZÖS TEHERVISELÉS ELMÉLETI HÁTTERE
4. SZOLIDARITÁS ÉS KÖZÖS TEHERVISELÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KONTEXTUSÁBAN
5. AZ EURÓPAI UNIÓ ÚTKERESÉSE
 - 5.1. Az európai migrációs stratégia
 - 5.2. Javaslat az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint a Dublin III. rendelet módosításáról
 - 5.3. A Tanács 2015/1601 határozata
6. MAGYARORSZÁG ÁLLÁSPONTJA
 - 6.1. Magyarország és Európa védelmében
7. KONKLÚZIÓ
8. IRODALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS

Pályázatom témájául az európai uniós menekültügyi politika új irányvonalának bemutatását választottam. Az elmúlt időszakban az Európai Unió tagállamainak komoly migrációs kihívásokkal kellett szembenéznie. Európa elsődleges célállomássá vált a nemzetközi migráció tekintetében, és jelen tendenciákat figyelembe véve a következő évtizedekben az Európát célzó bevándorlás további növekedése várható. Ennek következtében uniós szinten kiemelkedő jelentőségű egy hatékony és koherens menekültügyi politika kialakítása és végrehajtása.

A közös európai menekültügyi intézkedéseket is magában foglaló menekültpolitika kidolgozása az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének szerves részét képezi. Az uniós menekültügyi rendszernek nem európai erődként kell funkcionálnia, hanem nyitva kell állnia mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet az Európai Unióban. Ugyanakkor a szabályozatlan menekültáramlás veszélyezteti az Unió már meglévő vívmányait, az egységes piacot és a személyek szabad áramlását. Ahogy a közelmúlt eseményei is rámutattak, a tagállamok közötti menekültáramlásból fakadó aránytalan terhek következtében bizonyos tagállamok a schengeni belső határok lezárását fontolgatják és több ország a közelmúltban már meghozta a döntést a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról.

Az egyik legfontosabb dilemma, miként lehet európai értéket kifejező szolidaritási mechanizmust kidolgozni úgy, hogy az új politika a gazdasági, fenntarthatósági, valamint a biztonsági szempontokra is tekintettel legyen. Ehhez kapcsolódóan az elmúlt időszakban az Európai Unión belül is felgyorsult a folyamat, hogy rendelkezésre álljon egy olyan menekültügyi rendszer, amely hatékonyan képes kezelni az EU tagállamaira irányuló migrációs áramlatokat. Mindemellett képes biztosítani a nagyszámú nemzetközi védelemre szoruló menedékkérő igazságos megoszlását a tagállamok között elfogadható költségek mellett. Ez egy átfogó és rendszerszintű megközelítést kíván, amelynek tartalmaznia kell egy hatékony áthelyezési válságmechanizmust, hosszútávon pedig egy igazságos letelepítési mechanizmust.

Az Európai Bizottság a menekültügyi válság megoldására a tavalyi évben több javaslatot dolgozott ki, amelyek célja a tagállamok közötti szolidaritás és igazságosabb tehermegosztás elősegítése. Ehhez kapcsolódik az uniós menekültügy új iránya, amely a menedékkérők és elismert menekültek meghatározott kvóták szerinti elosztását irányozza elő a tagállamok között. Írásomban bemutatom az Unió illetékes szervei által előterjesztett jogalkotási javaslatokat, valamint az ezekhez kapcsolódó, már elfogadott határozatokat. A dolgozat záró részében megvizsgálom

Magyarország álláspontját az áthelyezési válságmechanizmus tekintetében, illetve a kormány által, az Európai Bírósághoz benyújtott semmisségi keresetet.

Dolgozatom témaválasztásánál elsődleges szempontként tekintetem, hogy az általam feldolgozni kívánt téma aktuális legyen és kapcsolódjon az Európai Unió jövőjét érintő kérdések egyikéhez. A téma vizsgálatánál elsősorban az igen széles nemzetközi szakirodalomra támaszkodom, továbbá vizsgálom a releváns európai uniós – jogi, illetve jogi kötérvél nem rendelkező – dokumentumokat.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁJÁNAK ÁTTEKINTÉSE

Az Európai Unió bevándorlási politikájához három fő szabályozási terület kapcsolódik: a menekültügy, bevándorlás és az illegális migrációval kapcsolatos politikák. Ez a három terület szorosan összekapcsolódik, valódi és hatékony együttműködés csak úgy alakulhat ki uniós szinten, ha mind a tagállamok mind az Unió szervei egységesen kezelik az említett három területet. A bevándorláspolitikát és a hozzá kapcsolódó menekültügy az integráció kezdeti időszakában tradicionálisan tagállami szuverenitás körébe tartozó terület volt.

A tagállamok az első lépéseket a bel- és igazságügyi együttműködés területén az informális jelleggel létrejövő TREVI-csoport keretei között kezdték meg, amelyet 1984-től a bel- és igazságügyi miniszterek hathavonta ismétlődő informális találkozója, eszmecseréje követett. Ezek a találkozók ugyanakkor még csak érintőlegesen terjedtek ki a menekültügyi kérdésekre.¹ Az első valódi együttműködést a menekültügy terén a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, valamint az 1990-es Dublini Egyezmény jelentette. Az 1992-es Maastrichtban elfogadott Európai Unióról szóló szerződés nem hozott minőségbeli változást a menekültügyi együttműködésben.

Maastrichttal ellentétben az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés jelentősen megváltoztatta az integráció fennálló strukturáját. Az addigi III. pillérbe tartozó politikák jelentős részét közösségi szintre – I. pilléres együttműködési körbe – emelte a *szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségére* vonatkozó politikák közé. Ezzel a lépéssel a menekültügy az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) IV. címének része lett, amelynek következtében az uniós közös-

¹ MOLNÁR Tamás: „Milyen színes-e táj! Az Európai Unió Menekültügyi Acquis-jának Kialakulása és Fejlődése a Kezdetektől Napjainkig” Fundamentum, 2013/2., 55.

ségi joganyag közvetlen hatállyal, elsődlegessé vált a nemzeti jogszabályokkal szemben.²

A hatályos uniós joganyag a tagállamok menekültjogának harmonizációját irányozta elő, valamint rendelkezett közös minimumszabályok kidolgozásáról a menedékkérők tagállamokban történő befogadásáról, a tagállami menekültügyi eljárásokról, a menekültstátusz tagállamokban történő megadása valamint visszavonására vonatkozóan. Mindezek mellett rendelkezéseket tartalmazott a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálására köteles tagállam meghatározására vonatkozóan, valamint intézkedéseket terjesztett elő a tagállamokra háruló terhek kiegyensúlyozott elosztása érdekében.³

Az 1999-es tamperei Európai Tanács értekezleten a tagállamok állam- és kormányfői megállapodtak egy *közös európai menekültügyi rendszer* létrehozásában, amelynek célja a genfi egyezményben foglalt jogokat tiszteletben tartó, közös, uniós szintű menekültügyi együttműködés létrehozása volt. Az együttműködés első szakasza 2005-re megvalósult.⁴ A közös európai menekültügyi rendszer második szakaszának politikai dokumentuma a 2004-ben elfogadott Hágai Program, valamint a 2008-as Bevándorlási Paktum volt.

A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés nemcsak a döntéshozatal területén – rendes jogalkotási eljárás bevezetése tekintetében – hozott változást, hanem az Unió menekültügyi hatásköreit illetően is változásokat vezetett be. Annak ellenére, hogy a menekültügy továbbra is osztott kompetenciába tartozik, a közös európai menekültügyi rendszer kifejezés az elsődleges jogban történő megerősítést kapott. Ez a közös uniós szintű fellépés szorosabb formájának tekinthető az addigi *közös intézkedésekhez* képest.⁵ Az EUMSZ megkülönbözteti a nemzetközi védelem egyes fajtáit: az 1951. évi Genfi Egyezmény szerinti menekült jogállást, a menekültstátusznak nem minősülő kiegészítő védelmet továbbá a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén alkalmazandó ideiglenes védelmet.⁶

² 1. lj.

³ 97/C 340/01. Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségek létrehozó szerződés és az egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, 63. cikk.

⁴ Ezen időszakban jelentős előrelépés történt az másodlagos uniós joganyag területén. Többek között elfogadták a Dublin II. rendeletet, az ujjlenyomat-azonosító rendszer (EURODAC) létrehozásáról szóló rendeletet, a kvalifikációs irányelvet, befogadási irányelvet valamint a menekültügyi eljárások minimum szabályainak meghatározására szolgáló eljárási irányelvet.

⁵ MOLNÁR (1. lj.) 56.

⁶ EUMSZ 78. cikk

Az uniós védelem emberi jogi aspektusának erősítése az Európai Unió Alapjogi Chartájának elsődleges jog szintjére emelésével történt meg, amely nemcsak a menedékhez való jogot és a *non-refoulement* elvét deklarálja, hanem a menedékkérőkkel és az elismert menekültekkel, illetve egyéb módon nemzetközi védelemben részesített személyekkel kapcsolatban több más alapvető jogot is rögzít. (Pl. a kínzás és megalmazó vagy embertelen bánásmód és büntetés tilalma, szabadsághoz és biztonsághoz való jog, a magán és a családi élet tiszteletben tartása).

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően elfogadott – a menekültügyi együttműködés cselekvési tervét körvonalazó – Stockholm Program ambiciózus célkitűzései ellenére a közös menekültügyi rendszer kialakításának utolsó fázisa nem valósult meg teljes mértékben. A menekültügyi integráció elmélyítését megvalósítani hivatott jogszabálycsomag helyett a Bizottság a korábban elfogadott rendeletek és irányelvek – Dublin II. rendelet, az EURODAC-rendelet és végrehajtási rendelete, a befogadási irányelv, az eljárási irányelv, valamint a kvalifikációs irányelv – átdolgozását tűzte ki célul.

A „*menekültügyi csomag*” elemeit több lépésben terjesztette elő a Bizottság 2008 decembere és 2012 tavasza között. Több esetben a tagállamok ellenállása következtében kellett visszavonni, illetve módosítani a jogszabálytervezetet.⁷ Többek között a Dublin III. rendeletről⁸ is csak hosszú politikai viták után sikerült megegyezésre jutni. Annak ellenére, hogy az új dublini rendelet újabb eljárásjogi garanciákat vezetett be,⁹ nem változtatta meg lényegesen a fennálló menekültügyi rendszert, érintetlenül hagyta a valódi felelősség kérdését. Továbbra is az első belépés országa maradt a legtöbb esetben az az ország, aki felelős a menekültügyi eljárás lefolytatásáért valamint a kérelmező – jogerős döntésig történő – elhelyezéséért. A Dublin III. rendelet nem tett javaslatot a hatályos menekültügyi rendszer felülvizsgálatára.

Fontos megjegyezni, hogy az említett joganyag végrehajtásához kapcsolódó intézkedések célja a jogalkalmazás egységesítése, valamint a tagállamok közötti szolidaritás fokozása volt. 2011 júniusától önálló uni-

⁷ MOLNÁR (1. lj.) 57.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

⁹ A rendeletben pontosították a tagállamok közötti felelősség- és költségmegosztást, illetve az eljárási határidőket. Másik fontos fejlemény, hogy a család-egyesítési koncepciót a kísérőnélküli kiskorúakra is kiterjesztették. Egy új pont is bekerült a rendeletbe, miszerint nem lehet menedékkérőket visszaküldeni olyan országba, ahol valószínűsíthetően nem megfelelő az ellátása.

ős ügynökséggként működik a máltai székhelyű Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO), amely célja a tagállamok közötti együttműködés elősegítése menekültügyi kérdésekben, valamint azon tagállamok segítése, amelyek menekültügyi és befogadási rendszerére különösen nagy nyomás nehezedik.¹⁰ Az ügynökséghez kapcsolódik a menekültügy területén a gyakorlati együttműködés első közös programja is, az EUREMA, amely 2009-ben kezdődött és a Máltát sújtó migrációs nyomást volt hivatott enyhíteni.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az elfogadott uniós joganyag mennyiségét és komplexitását tekintve sikeresnek mondható a közös európai menekültügyi rendszer elmúlt 15 éve, hiszen több mint fél tucat uniós jogi norma elfogadása alkotta a jogegységesítést és jogközelítést, valamint a gyakorlati együttműködés elősegítését a tagállamok között. Ugyanakkor a hónapok óta Európára nehezedő és egyre intenzívebbé váló migrációs nyomás megmutatta, hogy a jelenlegi szabályozás nem képes megfelelően ellátni a menedékkérők hatékony befogadását. Mivel az elemzések szerint a menedékkérők száma az elkövetkezendő évtizedekben növekedni fog, európai – és globális – menekültügyi irányváltásra van szükség. A menedékkérők valamint az elismert menekültstátuszszal rendelkező személyek tagállami szolidaritáson alapuló elosztása lehet a megoldás a hosszú távon. Az Európai Unió 2015. május 13-án hozta nyilvánosságra az Uniót érintő migrációs kihívásokra vonatkozó migrációs stratégiáját, amely új megközelítést alkalmaz a menekültügyi kihívások kezelésére.¹¹

2.1. Aránytalanságok a menekültügy terén

A menekültügyi terhek aránytalansága először az 1990-es évek elején került a figyelem középpontjába, elsősorban a délszláv válság során kialakult menekülthullám következtében. Az Európai Unióba érkező menedékkérők száma 1992-ben tetőzött, ekkor a 15 tagállamba mintegy 670 ezer kérelmet nyújtottak be, ebből csak Németországban 438 ezer kérelmet, amely az összes kérelem 65%-a.¹² 2001-ben volt még egy jelentősebb hullám, amikor a 27 európai uniós tagállamban közel 425 ezren

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról. 2. cikk (2) bekezdése.

¹¹ COM (2015) 240: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai Migrációs Stratégia.

¹² Eiko R. THIELEMANN: „The Future of the Common European Asylum System: Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach” Migration Studies Unit Working Papers, 2008/3. 3.

menedékkérőt regisztráltak. Ezután enyhe csökkenés volt tapasztalható a 2006-os mélypontig, amikor 200 ezer alá esett a benyújtott kérelmek száma. Ezt követően drasztikusan megnőtt a menedékkérők száma az EU 27 (később 28 tagállamában). 2012-ben a menedékkérők száma 431 ezerre, 2014-ben már 626 ezerre emelkedett, amely a legmagasabb szám volt az 1992-es csúcs óta.¹³

Az eddig publikált 2015-ös negyedévi adatokból jól látszik, hogy az idei kérelmek száma jelentősen meghaladja a korábbi számokat. Az EUROSTAT által 2015 decemberében megjelentetett adatok szerint 2015 harmadik negyedévében (júliustól szeptemberig) 413.800 menedékkérelmet nyújtottak be az Unió valamelyik tagállamában. Ez a szám majdnem 50%-os növekedés a második negyedéves adatokhoz képest, és több mint 150%-os növekedés az előző év hasonló időszakához mérve.¹⁴

A benyújtott menedékkérelmek aránytalanságát jól mutatja, hogy az említett időszakban a kérelmek több mint felét Németországban, illetve Magyarországon (108 000 kérelem mindkét országban) regisztrálták. Az említett két országot – kérelmek számában – Svédország (42.500) valamint Olaszország (42.500) követte. Összehasonlítva a második negyedéves adatokkal a menedékkérelmek számát, egyes országokban – Finnországban 842 százalékkal, Magyarországon 231 százalékkal, Svédországban 197 százalékkal, Belgiumban 191 százalékkal – jelentősen emelkedett a benyújtott kérelmek száma.

A lakosság számához viszonyítva 2015 második negyedévében Magyarországon 10.974 kérelem jutott 1 millió lakosra, Svédországban 4.362 kérelem, míg Ausztria estében 3.215 kérelem. Ezzel szemben a legkevesebb kérelmet Szlovákiában (3 kérelem), Romániában (14 kérelem) valamint Portugáliában (21 kérelem) nyújtották be. Az Unió átlagában ez a szám 814 kérelem 1 millió lakosra.¹⁵

¹³ Az EUROSTAT honlapja, [Asylum quarterly report ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report).

¹⁴ Az EUROSTAT honlapja, [Asylum in the EU Member States](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_in_the_EU_member_states).

¹⁵ EUROSTAT (14. lj.) 2.

First time asylum applicants in the EU Member States

	Number of first time applicants			Share in EU total (%)	Number of applicants per million inhabitants*
	Q2 2015	Q3 2015	Evolution (in %) Q3-2015 / Q2-2015	Q3 2015	Q3 2015
EU	213 200	413 815	+94%	100.0%	814
Belgium	5 040	14 650	+191%	3.5%	1 301
Bulgaria	4050	5 340	+32%	1.3%	742
Czech Republic	275	260	-5%	0.1%	25
Denmark	2 495	5 520	+121%	1.3%	975
Germany	80 935	108 305	+34%	26.2%	1 334
Estonia	65	70	+14%	0.0%	55
Ireland	855	1 025	+20%	0.2%	222
Greece	2 865	2 890	+1%	0.7%	267
Spain	3 675	3 585	-2%	0.9%	77
France	14 685	17 640	+20%	4.3%	266
Croatia	25	35	+42%	0.0%	8
Italy	14 895	28 395	+91%	6.9%	467
Cyprus	400	610	+53%	0.1%	721
Latvia	105	90	-12%	0.0%	46
Lithuania	60	85	+43%	0.0%	30
Luxembourg	245	625	+154%	0.2%	1 108
Hungary	32 675	108 085	+231%	26.1%	10 974
Malta	380	425	+12%	0.1%	990
Netherlands	6 270	14 775	+136%	3.6%	874
Austria	17 395	27 600	+59%	6.7%	3 215
Poland	1 785	3 710	+110%	0.9%	98
Portugal	250	220	-12%	0.1%	21
Romania	375	270	-28%	0.1%	14
Slovenia	40	70	+67%	0.0%	34
Slovakia	25	15	-35%	0.0%	3
Finland	1 605	15 130	+842%	3.7%	2 765
Sweden	14 295	42 520	+197%	10.3%	4 362
United Kingdom	7 470	11 870	+59%	2.9%	183
Norway	2 760	8 505	+208%	-	1 646
Switzerland	7 010	11 980	+71%	-	1 455

Number of first time applicants is rounded to the nearest 5. Monthly figures available in the Eurostat database may not add up to the quarterly total due to rounding. Calculations are based on exact data.

1. számú táblázat – Menedékkérők száma és eloszlása az Európai Unió tagállamaiban és a társult országokban 2015 harmadik negyedében. (EUROSTAT)

2.2. Nemzetközi védelemre szorulva

Harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy számára biztosított menedéjog megadása alapvetően jogi aktus egy adott tagállam részéről, ezért a kérdés vizsgálatánál nem kerülhető meg a releváns nemzetközi szabályozási környezet áttekintése.

A jelenlegi európai uniós menekültügyi szabályozás egységesnek tekinthető abban az értelemben, hogy az uniós joganyag – összhangban a nemzetközi szabályozással – pontosan meghatározza a menekült fogal-

mát, kategóriáit, valamint védelmük közös standardját. Elsőként az Európai Tanács 1999. évi tamperei ülésén elfogadott következtetések¹⁶ értelmében született döntés arról, hogy a genfi egyezményben foglaltak teljes körű és átfogó alkalmazásával közös európai menekültügyi rendszert hoznak létre. Ezt emelte elsődleges jogi szintre az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁷⁸ cikke, amelynek értelmében az Európai Unió menekültügyi politikájának összhangban kell állnia az 1967. évi New York-i jegyzőkönyvvel módosított 1951. évi egyezmény rendelkezéseivel.¹⁷

Az 1951-es genfi egyezmény a nemzetközi menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Az egyezmény meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján valaki menekültnek minősül, valamint megállapítja, milyen jogi védelem és szociális jogok illetik meg a menekülteket az egyezményt ratifikáló országokban. Az egyezmény 33. cikke továbbá előírja, hogy a menekültek kiutasítása tilos olyan országba, ahol életüket veszély fenyegetheti (refoulement tilalom).

A genfi egyezmény értelmezésében a menekült olyan személy, aki *„faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja származási országának védelmét igénybe venni háborús konfliktus miatt.”*¹⁸

A menekült fogalmi meghatározásán túl az egyezmény nem terjed ki a menedékkérő meghatározására. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiadott útmutatás szerint a menedékkérő az a személy, aki menekültnek vallja magát és kérelmet nyújt be valamely állam általi nemzetközi védelemre, ezáltal menekültstátusz elnyerésére.¹⁹ Minden menekült menedékkérőként nyújtja be kérelmét, de nem minden menedékkérő kapja meg a menekültstátuszt. Amíg kérelmében érdemi döntés nem születik, menedékkérőnek minősül függetlenül attól, hogy jogszerűen lépte át adott ország határát vagy sem. Az Unió területén ez a menekültügyi szabálya alkalmazandó valamennyi, tagállamok területén, ideértve

¹⁶ Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions. www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

¹⁷ EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése

¹⁸ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről 1. cikk (2) bekezdése.

¹⁹ Az UNHCR honlapja. www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html

a határon vagy a tranzitónában benyújtott menedékkérelmekre.²⁰

A genfi egyezményen túl az uniós joganyag ismeri a kiegészítő védelem fogalmát is.²¹ *„Kiegészítő védelemre jogosult személy olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne, kitéve vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni.”*²²

Itt tartom fontosnak megemlíteni a különbséget a menedékkérő, migráns valamint bevándorló fogalma között. Ezt a három fogalmat gyakran pontatlanul használják, ugyanakkor nemcsak fogalmi, hanem jogi értelemben is különbség van. A menedékkérő származási országa elhagyására kényszerítő körülmények miatt kényszerül. Velük ellentétben a migránsok nem közvetlen fenyegetés következtében döntenek származási országuk elhagyása mellett. Ez a döntés elsősorban önkéntes alapon történik, és a fenyegetés helyett más – főleg gazdasági – motiváció áll a háttérben. Az elhatárolás jogi értelemben is fontos, míg a migránsok helyzetét az államok saját belső jogszabályai szabályozzák, addig a menekültek jogait nemzetközi egyezmények – mindenekelőtt a már említett genfi egyezmény – védik.

Egyes esetekben kifejezetten nehéz eldönteni, hogy az Unióba érkező, menekültügyi kérelmet előterjesztő személy valóban jogosult nemzetközi menekültügyi védelemre, vagy csak a menekültügyi csatornákat használja arra, hogy egy másik országba beléphessen. A nemzetközi szakirodalom erre használja a *„vegyes migráció”* kifejezést, amely lényege, hogy migránsok és menekültek ugyanazokat az útvonalakat és közlekedési módokat használják.²³

²⁰ Ez a rendelkezés a hatályos uniós jogi szabályozás értelmében nem vonatkozik Dániára.

²¹ Az uniós joggal összhangban magyar jogi terminológiában létezik az oltalmazottak és a menedékesek kategóriája is.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült-vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, 2. cikk.

²³ Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action. UNHCR. www.unhcr.org/4742a30b4.html

3. A KÖZÖS TEHERVISELÉS ELMÉLETI HÁTTERE

Az Európai Bizottság elsőként a 2015 tavaszán nyilvánosságra hozott migrációs stratégiában foglalt állást a jövőbeli menekültügyi együttműködés alapjának tekintett áthelyezési és letelepítési mechanizmussal kapcsolatban. A nemzetközi védelemre szoruló személyekre vonatkozó elosztási mechanizmus a tagállamok közötti teherviselés aránytalanságait hivatott enyhíteni. Az igazságos teherviselés, és ehhez kapcsolódóan a kvótarendszer elméleti modelljével az elmúlt két évtizedben több szerző is foglalkozott.

A közös teherviselés mint fogalom, a nemzetközi kapcsolatok irodalmában elsőként az 1950-es években jelent meg a NATO költségvetésének finanszírozásáról folytatott viták során. A tárgyalások alatt a fő kérdés az volt, milyen arányban járuljanak hozzá a tagállamok a közös teherviseléshez politikai, katonai valamint gazdasági téren, ki és milyen arányban fizesse az ezt biztosítani hivatott kollektív védelemi rendszer költségeit.²⁴ Ebből kiindulva a szakirodalomban több *teherviselési rezsim* is kialakult, többek között a védelempolitika, a környezetvédelem, valamint – a dolgozat fő témájához kapcsolódó – menekültügy terén is.

James Hathaway és Alexander Neve tanulmánya elsősorban az 1990-es évek menekültügyi kríziseire – Ruanda, Jugoszlávia és Irak – adott elégtelen válaszokra, valamint az egyes államok különutas menekültügyi „próbálkozásainak” hiányosságaira hívta fel a figyelmet. A szerzők hangsúlyozták, hogy az államok egyéni fellépése alapvetően hibás. Minden állam a védelem minimális szintjének biztosítására törekszik, tekintve, hogy ők egyedül felelősek a menekültek fizikai elhelyezésért és az ebből fakadó költségek viseléséért.

Ebből kifolyólag Hathaway és Neve mellett foglal állást, hogy az egyéni védelem helyett kollektív együttműködéssel lehetne kiküszöbölni a jelenlegi rendszer hiányosságait. Ezt nevezték „közös, *de elkülönült felelőségnek*”.²⁵ A globálisan alkalmazandó közös felelőségmegosztásban minden részes állam előre meghatározott módon és alapelvek mentén járult volna hozzá bármely más részes államba érkező menekült ellátásához, ezzel csökkentve – a biztosítási elvhez hasonlóan – az elfogadhatatlanul magas kockázat jövőbeni bekövetkezésének esélyét.

Peter H. Schuchszintén 1997-ben foglalkozott a menekültek közös teherviselésén alapuló elosztásával, amelyre ő egy regionálisan alkalma-

²⁴ Eiko R. THIELEMANN: „Why European Policy Harmonization Undermines Refugee Burden-Sharing” *European Journal of Migration and Law*, 2014/6., 59.

²⁵ James C. HATHAWAY és Alexander NEVE: „Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection” *Harvard Human Rights Journal*, 1997/10. 145.

zandó kvótarendszer bevezetését tartotta megoldásnak. A kvótarendszerben részes államok előre meghatározott számú kvótával rendelkeztek volna, amelyet már meglévő – vagy újonnan létrehozott – nemzetközi szervezet osztott volna szét a részes államok között. Az általa javasolt rendszerben a részes államok számára biztosított lett volna a kvótakereskedelem, amely során lehetőség lett volna előre meghatározott ellentételezésért – pénz, adósságelengedés, fejlesztési segély, valamint egyéb anyagi előny – más államra bízni a személyek befogadását.²⁶

Véleménye szerint a regionális szinten működő együttműködés azokat az államokat is érdekeltté tehetné a rendszerbe való belépésre, amelyek – egyelőre – nem veszélyeztetettek nagy volumenű migrációs áramlatokban. Akárcsak Hathaway és Neve, Schuck is a biztosítás koncepciójával magyarázta ezen államok belépésének szükségességét. Tekintve, hogy az államok racionális döntéseket hoznak, érdekeltnek lehetnek egy olyan rendszerben, ahol előre kiszámítható hozzájárulással el tudják kerülni a jövőbeli – előre nem látható – menekültügyi válsághelyzetekből adódó magasabb költségeket.²⁷

Alexander Betts tanulmánya egy új megközelítésben vizsgálta a határokon átnyúló menekültek reallokációját. A tanulmány²⁸ az Egyesült Királyság által 2003-ban, az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsnak készített javaslatán alapul.²⁹ Betts rámutat, hogy a menedékkérők szabályozott áthelyezésével nemcsak igazságosabb, hanem hatékonyabb rendszer is létrejöhet.³⁰ Betts a hatékonyságot elsősorban a „*menekültügyi piac*” kialakuló versennyel magyarázza. Hasonlóságot von az Egyesült Királyság által 1980-as évek végén kezdett privatizációs lépésekkel, amely során a tradicionálisan állami kézben lévő szegmenseket – elsősorban az oktatást és egészségügyet – elkezdték privatizálni. A privatizáció következtében a szolgáltatások hatékonysága is megemelkedett. A javaslat

²⁶ Peter H. SCHUCK: „Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal” *Yale Journal of International Law*, 1997/1. 248.

²⁷ 26. lj. 249.

²⁸ Alexander BETTS: „The political economy of extra-territorial processing: separating 'purchaser' from 'provider' in asylum policy” UNHCR Working Paper 2003/91. 2.

²⁹ Home Office (March 2003) ‘Home Secretary statement on Zones of Protection’. Press release, 27 March 2003. Home Office: London. index.homeoffice.gov.UK/n_story.asp?item_id=424

³⁰ BETTS (28. lj.) 7.

szerint Unión kívül hoznának létre tranzitónákat,³¹ amellyel nemcsak a hatékonyságot lehetne növelni, hanem ez a költségek csökkentéséhez és egységesítéséhez is hozzájárulna.³²

Thielemann és Dewan 2006-os tanulmányában a proaktív hozzáállás mellett érvelt, amivel meg lehet előzni a válság- és menekülthelyzet eszkalációját. Békefenntartók küldése harmadik országokba megakadályozhatja – legalábbis mérsékelheti – az országból történő kényszerű elvándorlást, ezáltal védve a célországokat. Elméletében minden állam kiveszi részét a felelősségviseleésből, egyes államok a békefenntartásra koncentrálnak, míg más államok – ezen erőfeszítések ellenére kialakult – menekültek elhelyezésével és védelmével foglalkoznának.³³

Jesus Moraga és Hillel Rapoport tanulmányában egy globális kvóta-piacot ír le, ahol a részes államok – hasonlóan a kiotói kibocsátási kvótakereskedelemez – kvótákkal kereskedhetnek. A modellben minden részes ország rendelkezne egy előre meghatározott kvótakerettel, amely objektív mérőszámokon – GDP és népesség/népsűrűség, valamint e változók kombinációján – alapulna. Véleményük szerint a tehetősebb államok gyakran korlátozzák az országba érkező menekültek számát a nem kívánt társadalmi és politikai költségek miatt. A szerzők azzal érvelnek, hogy az általuk javasolt „kereskedelmi kvótákkal”, amely mind a menedékkérők, mind a fogadó ország preferenciáját figyelembe venné, mindkét fél nyerne, és ebből következően a nem kívánatos járulékos költségeket is mérsékelni lehetne.³⁴ A részes országok eldönthetik, melyik módszer nyújt nagyobb komparatív előnyt nekik, ha ténylegesen befogadják a menedékkérőket, illetve ha finanszírozzák elhelyezésüket másik államban. Ezen alapulva két módon – „vízummal vagy pénzzel” – lehetne részt venni a rendszerben.

³¹ Az Unió határain kívül létrehozott tranzitónák gondolata nem új keletű gondolat. Elsőként, 1995-ben, Einarsen javasolta egy második jegyzőkönyv elfogadását a genfi egyezményhez, amely nemzetközi védett területeket hozott volna létre meghatározott országokban. Ezek az ENSZ irányítása alatt álltak volna biztonságos harmadik országokban és csak menedékkérők számára álltak volna nyitva.

³² BETTS (28. l.j.) 6.

³³ Eiko R. THIELEMANN és Torun DEWAN: “Why States Don’t Defect: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing.” *West European Politics*, 2006/2. 355.

³⁴ Hillel RAPOPORT és Jesus Fernández-Huertas MORAGA: *Tradable Immigration Quotas*, in Discussion Paper No. 5765, 2011. 2.

4. SZOLIDARITÁS ÉS KÖZÖS TEHERVISELÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KONTEXTUSÁBAN

Az Európai Unióban a *közös teherviselés* kifejezést gyakran használják a *szolidaritás*, valamint a terhek *igazságos megosztása* fogalmával szinonimaként. Mindhárom fogalom a menekültügy és határvédelem területén felmerülő költségek – *terhek* – igazságos megosztását jelenti a tagállamok között.³⁵

A tagállamok között a valódi közös teherviselés gondolata elsőként az 1990-es években jelent meg a délszláv háború következtében kialakult menekültválság eredményeként. Az első – mind pénzügyi, mind fizikai értelemben vett közös teherviselésre történő – hivatkozás a bevándorlásért és migrációért felelős miniszterek 1992. évi november 30. és december 1. között zajló konferenciáján merült fel. A javaslat első tervezetét a német elnökség idején dolgozták ki.³⁶ Az előterjesztés említést tett egy közösségi szintű kvótarendszerről, amelyben az elosztási kulcsokat három szempont – népesség, terület és GDP egyenlő súlyozása – alapján kalkulálták volna. A rendszer egyúttal bevezetett volna egy kötelező, központi letelepítési mechanizmust is.³⁷ A javaslat azonban megfelelő támogatás hiányában elbukott a Tanácsban. Elsősorban az Egyesült Királyság ellenezte a kezdeményezést, hiszen ebben az időszakban relatíve kevés menedékkérő volt a területén, számára hátrányos lett volna az említett kvótarendszer bevezetése.³⁸

Annak ellenére, hogy az 1994-es német javaslat – többek között – az Egyesült Királyság ellenállásán bukott el, a kvótarendszer bevezetésének újabb tervezete, az Egyesült Királyság által 2003-ban, az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsnak benyújtott ajánlásán alapult.³⁹ A javaslat értel-

³⁵ Eiko. R. THIELEMANN: „Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing” Paper prepared for the conference ‘Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives’, University of Texas, Austin, 2006, 4.

³⁶ Council Document Nr. 7773/94 ASIM 124): German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994.

³⁷ Érdekes, hogy a hasonló elven működő német menekültügy törvény (*Asylverfahrensgesetz*) elfogadására is ekkor került sor. A német menekültügyi szabályozás értelmében az országba érkező menedékkérők elhelyezése, valamint kérelmük vizsgálata és eldöntése megosztott hatáskörben, központi és tartományi szinten történik. A központi elosztási rendszer kvóták alapján működik, amely kvótákat a Landok számára minden év elején központilag határozzák meg. Ezt nevezik az ún. „*Königsteiner Schlüssel*”-nek, tehát a adott Landok hozzájárulását a közös teherviseléshez.

³⁸ THIELEMANN (35. l.) 18.

³⁹ Home Office (March 2003) ‘Home Secretary statement on Zones of Protection’. Press release, 27 March 2003. Home Office: London.

mében az Unió külső határain kívül – többek között Törökország, Marokkó vagy Szomália területén – kellene létrehozni tranzitónákat, amelyekbe az EU külső határaihoz érkező menedékkérőket helyeznék át mindaddig, amíg kérelmüket az illetékes hatóságok nem bírálják el.

Az említett ajánláshoz hasonló elképzelésen alapul az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kidolgozott *Convention Plus* javaslat, amely szerint az Unió határain belül kellene létrehozni fogadó központokat, amely központokban a kérelmezők tartózkodnának mindaddig, amíg kérelmüket el nem bírálják. A kérelem pozitív elbírálása után, előre meghatározott feltételek mellett telepítenék át a tagállamokba az érintett személyeket.⁴⁰

Thielemann, Williams és Boswell által 2010-ben az Európai Uniónak írott tanulmánya már konkrét javaslatokkal állt elő. Tanulmányukban vizsgálták az esetlegesen megvalósuló tagállami felelősségmegosztás tekintetében, mely tényezőket kell figyelembe venni a menedékkérők, illetve menekültek elosztásánál. Értelmezésükben az elosztási kulcsnak, ami alapján adott ország befogadóképeségét igazságosan meg lehet határozni, több tényezőtől kell állnia. Modelljükben ezek a tényezők; az egy főre jutó GDP összege, amely a pénzügyi teherviselési képességet reprezentálja; a népesség; valamint az államterület nagysága (egyres esetekben kiegészítve a népsűrűség mutatójával), amelyek a befogadás fizikai aspektusát képviselik.⁴¹ Az általuk leírt modellben a GDP 50%-os, népességszám és a népsűrűség pedig 25-25%-os súllyal szerepel.⁴²

Steffen Angenendt, Marcus Engler és Jan Schneider szintén vizsgálta a kvóták elosztásának lehetséges súlyozását. A szerzők a modellt már az Európai Unió kontextusában tanulmányozták, miszerint négy változó alapján történne a tagállamokra eső kvóták kiszámítása. Elsősorban adott ország GDP-jét, valamint népességének arányát (40% – 40% súlyozással) vennék figyelembe. Az említett két mutató súlyozása azon feltételezésre utal, hogy minél erősebb egy tagállam gazdasága – függetlenül minden más tényezőtől – annál inkább képes viselni a közös szolidaritással járó költségeket. Továbbá minél jelentősebb egy adott ország népessége, annál könnyebben fogadják be a menekülteket. Ehhez kapcsolódik a harmadik tényező, a földrajzi terület (10% súlyozással), amely a hely problémáját hivatott megoldani, biztosítva, hogy a kisebb területű országokban – pl. Málta – a kis területen jelentős számú bevándorlóból

⁴⁰ *Convention Plus at a Glance.* www.unhcr.org/403b30684.pdf.

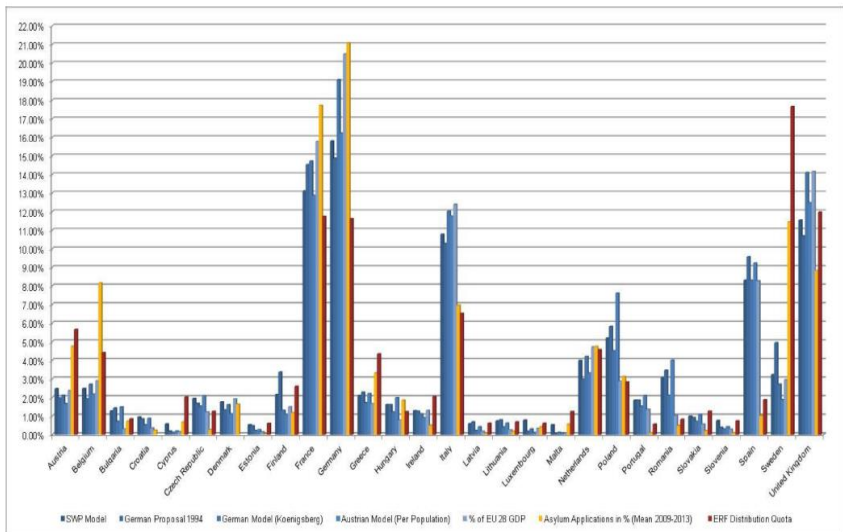
⁴¹ Eiko R. THIELEMANN, Richard WILLIAMS és Christina BOSWELL: „What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?” PE 419.620. European Parliament, Brussels, Belgium. 2010, 56.

⁴² A tanulmányban három különböző súlyozási modell szerepel. Az említetten kívül a másik kettő a GDP-t és népességet, valamint GDP-t és népsűrűséget vizsgálja egyenlő súlyozással.

adódó feszültséget csökkenteni lehessen. A negyedik súlyozási kategória a munkanélküliség (10% súlyozással), amely a menekültek és a munkanélküliség kapcsolatát köti össze. Szociológia és pszichológiai tanulmányok is kimutatták, azokban az országokban, ahol magasabb a munkanélküliség, jellemzően magasabb a menekültekhez kapcsolódó negatív előítélet.⁴³

Daniel Thym 2013-ban közzétett javaslatában a Németországban alkalmazott *Königsteini kvótaelosztási rendszert* alkalmazta uniós szinten. Az elméleti modelljében két változót vizsgál. Elsőként a nominális GDP-t – ami a német rendszerben a Landok adóbevételeinek felel meg – 2/3 arányú súlyozással, valamint a népességet 1/3 arányban.

Wagner és Kreler 2014-es tanulmányában egy grafikonon foglalta össze az elméletekben leginkább alkalmazott elosztási kulcsokat, szemlélítve, hogy melyik elosztási rendszer, milyen mértékű szerepvállalást jelentene egyes uniós tagállamoknak.



2. számú táblázat – Különböző elosztási kulcsok alkalmazása az uniós tagállamok tekintetében

1. SWP Modell: 40% gazdasági erő (GDP), 40% népesség, 10% államterület, 10% munkanélküliségi ráta.

⁴³ Steffen ANGENENDT: „European Refugee Policy, Pathways to Fairer Burden-Sharing” Stiftung und Wissenschaft Politik, 2013, 5.

2. *Az 1994-es német javaslat:* 1/3 arányban népesség, 1/3 arányban terület, 1/3 arányban gazdasági erő (GDP).

3. *Königsteni kulcsok elosztási modell:* 1/3 arányban népesség és 2/3 arányban adóbevételek (Uniós szinten alkalmazva tagállamok 1 főre jutó GDP-je).

4. *Osztrák modell:* népesség (100%).

5. *Uniós tagállamok gazdasági erejének megoszlása* (100%).

6. Adott országban benyújtott *menedékjogi kérelmek átlagos száma 2009-2013 közötti időszakban.*

7. *Európai Menekültügyi Alap elosztási kulcsa:* az elmúlt három évben befogadott elismert menekültek száma (30%) és az elmúlt három évben menedékkérelmezők száma (70%).⁴⁴

A grafikonból láthatjuk, bármely elosztási kulcsot alkalmazva az Unió tagállamaira Németország, Franciaország valamint az Egyesült Királyság fogadná be a legtöbb menedékkérőt. Emegállapítás mellett fontos megjegyezni, hogy egyes tagállamok számára eltérő elosztási kulcs alkalmazása esetén jelentős különbségek alakulhatnak ki a befogadási kvóták meghatározásánál. Elsősorban Olaszország, Spanyolország, valamint Lengyelország esetében figyelhető meg szignifikáns eltérés a különböző kvótaelosztási-modellek alkalmazásának esetében.

5. AZ EURÓPAI UNIÓ ÚTKERESÉSE

Ahogy a korábbiakban láthattuk, a kvótarendszer bevezetésével több szerző is részletesen foglalkozott. Megállapították, hogy a klasszikus nemzetállami keretek között zajló menekültügyi politika nem képes hatékonyan reagálni a felmerülő kihívásokra, és aránytalan terheket ró egyes államokra. A 2015-ös év során olyan nagyságrendű migrációs hullám érte el az Európai Uniót, amelyet a tagállamok nem tudtak hatékonyan kezelni. A következő fejezetben az Unió által előterjesztett jogalkotási javaslatokat, illetve a már elfogadott tanácsi határozatokat mutatom be. Ezek a tervek a menekülthullámmal legjobban érintett tagállamok terheinek enyhítését, valamint a tagállamok közötti szolidaritás elmélyítését célozták meg. 2015 májusában az Európai Unió egyértelműen állást foglalt amellett, hogy a menekültválság közös, egységes, uniós szintű kezelését tekinti megoldásnak. Ezzel szemben a tagállamok nagy része még mindig nemzetállami válaszokban gondolkodik.⁴⁵

⁴⁴ MARTIN WAGNER és ALBERT KRALER: An Effective Asylum Responsibility-sharing Mechanism. International Centre for Migration Policy Development, 2014, 22.

⁴⁵ CSUKA Gyöngyi és TÖRÖK Ádám (szerk.): Az Európába irányuló és 2015-től Felgyorsult Migráció tényezői, irányai és kilátásai. (A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése). 2015, 65.

5.1. Az európai migrációs stratégia

Az Európai Bizottság által 2015. május 13-án elfogadott európai migrációs stratégia lefektette a körvonalát azoknak az intézkedéseknek, amelyek szükségesek a migráció területén fennálló kihívásokra történő reagáláshoz. Ahogy a dokumentum is rámutat, egy azonnali válaszlépés nem elegendő, szükséges egy átfogó, hosszú távú stratégia kidolgozása a menekültügy területén.⁴⁶ Ennek szellemében a Bizottság konkrét intézkedéseket terjesztett elő az azonnali válságkezelésre, valamint közép- és hosszú távú strukturális reformokat szorgalmazott. A Bizottság állásfoglalása rámutat, hogy Európának továbbra is biztonságos menedéket kell jelentenie az üldözés elől menekülők számára. Ehhez olyan európai szintű, koordinált fellépésre van szükség, amely egy következetes, közös menekültügyi politikát foglal magában.⁴⁷

A stratégia a migrációs kihívásokra azonnali intézkedéseket fogadott el. Ennek keretén belül megtriplázta a tengeri jelenléteket a Földközi-tenger térségében, háromszorosára növelte a Frontex közös műveletek – Poszeidón és a Tritón – rendelkezésére álló forrásokat és eszközöket. Emellett a leginkább érintett tagállamok megsegítésére több mint 70 millió eurót osztott szét sürgősségi finanszírozásként. Az Unió megkét-szerezte erőfeszítéseit az embercsempészekkel szemben és az emberkereskedő csoportok felszámolása érdekében.

A fenti intézkedések mellett az Európai Bizottság és a tagállamok mintegy 4 milliárd eurót mozgósítottak humanitárius, fejlesztési, gazdasági és stabilizációs támogatásra Szíriában, és a szomszédos országokban: Libanonban, Jordániában, Irakban, Törökországban és Egyiptomban. Az Európai Bizottság további 1,8 milliárd eurót fordított az Unió rendelkezésére álló pénzügyi forrásokból „az afrikai stabilitás és irreguláris migráció okainak kezelésével foglalkozó szükséghelyzeti uniós alap” felállítására.⁴⁸

A stratégia az azonnali intézkedések mellett kötelezettséget vállalt a Földközi-tenger medencéjében kialakult helyzet kezelése céljából, az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdésén alapuló, előírányzott veszélyhelyzeti reagáló rendszer aktivizálására. A tagállamok együttesen több mint 20 000 Európán kívüli, lakóhelyét elhagyni kényszerült, védelemre szoruló személy tagállamok területére történő letelepítésére vállaltak kötelezettséget. A letelepítés mellett, a Bizottság áthelyezésre vonatkozó

⁴⁶ COM (2015) 240: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai Migrációs Stratégia.

⁴⁷ 46. lj. 2.

⁴⁸ 46. lj. 7.

második javaslatának elfogadásával, a tagállamok vállalták további 160 000 egy értelműen nemzetközi védelemre szoruló személy áthelyezését a leginkább érintett tagállamokból másik tagállamokba.⁴⁹

A migrációs stratégia alapvetően jogi kötőerővel nem rendelkező, politikai dokumentum, ugyanakkor fontos előrelépést jelentett a tagállamok közötti egységes álláspont kialakításában. A stratégiában jelent meg először kötelezettségvállalás egy áthelyezési illetve letelepítés mechanizmus uniós szintű alkalmazására, valamint itt jelentek meg először az elosztási kritériumok is.

5.2. Javaslat az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint a Dublin III. rendelet módosításáról

Az Európai Bizottság 2015 szeptemberében ismertette javaslatát egy áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint a Dublin III. rendelet módosításáról.⁵⁰ A jogalkotási javaslat átfogó célja annak biztosítása, hogy az Unió rendelkezésére álljon egy szilárd áthelyezési válságmechanizmus, amely révén hatékonyan végezheti a menekültügy terén felmerülő válsághelyzetek kezelését. A mechanizmus célja, hogy lehetőséget biztosítson a szükséges intézkedések gyors aktivizálására minden olyan tagállam tekintetében, amely komoly migrációs válsághellyzettel szembesül.

A javasolt áthelyezési mechanizmus célja a jelentős számú nemzetközi védelemre szoruló kérelmező igazságos elosztása a tagállamok között. Emellett a dublini rendszer megfelelő alkalmazásának biztosítása is kiemelt fontosságú.⁵¹ A javaslat kimondja, hogy az Unió területén tartózkodó személyek áthelyezése mellett az EU-nak az is feladata, hogy kivegye a részét az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek megsegítéséből.⁵² Ennek érdekében a javaslat két év alatt, meghatározott elosztási kulcs alapján, 20 000 EU-n kívüli állampolgár letelepítését irányozta elő.⁵³ A májusi illetve szeptemberi javaslatban jelent meg először a Bizottság által bemutatott elosztási mechanizmus, amelyek alapján a menedékkérőket – akár az

⁴⁹ 46. lj. 5.

⁵⁰ COM (2015) 450 – Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy honatlan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

⁵¹ 50. lj. 2.

⁵² 50. lj. 5.

⁵³ 50. lj. 6.

EU-n belüli áthelyezési, akár harmadik országokból a letelepítési mechanizmus keretei között – elosztanak a tagállamok között.

A nemzetközi védelemre szoruló kérelmezők áthelyezését a javaslatban szereplő elosztási kulcsra vonatkozó képlet alapján kell végrehajtani. A befogadási kvóták elosztási tényezői és a hozzá kapcsolódó súlyozás a következő:

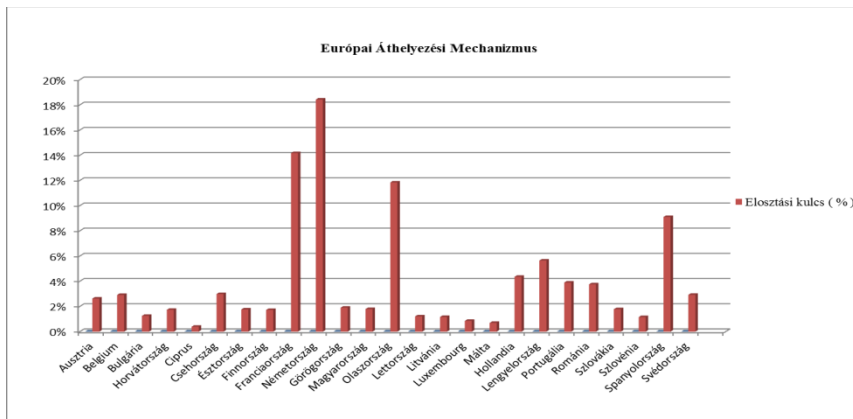
- a lakosság létszáma (40% súlyozás)
- a teljes GDP (40% súlyozás)
- az 1 millió lakosra jutó, menedékjog iránti kérelmek átlagos száma a 2010–2014 közötti időszakban (10%) súlyozás, e kritérium összelosztást érintő aránytalanságainak elkerülése végett a népesség és a GDP kulcsra gyakorolt hatása összegének maximum 30%-áig),
- a munkanélküliségi ráta (10% súlyozás, e kritérium összelosztást érintő aránytalanságainak elkerülése végett a népesség és a GDP kulcsra gyakorolt hatása összegének maximum 30%-áig).⁵⁴

Mivel a javaslat a dublini rendszert – a 604/2013/EU rendeletet – tervezi módosítani, az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének e) pontja alapján, rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek is el kell fogadnia, ami ezt követően kötelezően alkalmazandó a tagállamok tekintetében.⁵⁵

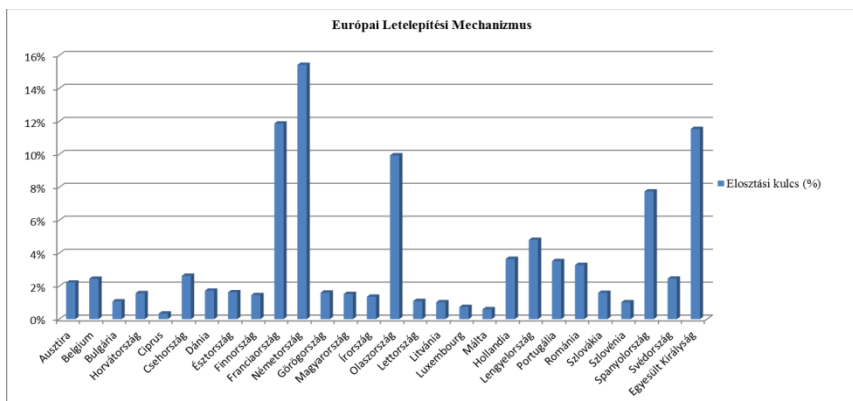
⁵⁴ 50. lj. 8. cikk.

⁵⁵ Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban az Egyesült Királyság és Írország dönthet úgy, hogy részt kíván venni e javaslat elfogadásában. Ez a lehetőség a javaslat elfogadását követően is nyitva áll számukra.

Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv szerint Dánia nem vesz részt az EUMSZ V. címe szerinti intézkedéseknek a Tanács által történő elfogadásában. Tekintettel azonban arra, hogy az EK-v al 2006-ban kötött nemzetközi megállapodás értelmében Dánia alkalmazza a hatályos dublini rendeletet, az említett megállapodás 3. cikkének megfelelően értesítenie kell a Bizottságot azon döntéséről, hogy a módosított rendelet tartalmát végrehajtja-e, vagy sem.



3. számú táblázat – európai áthelyezési mechanizmus



4. számú táblázat – európai letelepítési mechanizmus

Fontos látni, míg a Bizottság által az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján javasolt intézkedések átmenetiek, addig a dublini rendelet módosításának célja egy hosszú távú megoldás elfogadása. A módosítás célja, hogy az Unió rendelkezésére álljon egy olyan módszer, amely lehetővé teszi annak a tagállamnak a meghatározását, amely a válsághelyzettel érintett tagállamban benyújtott, nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásban támogatást nyújt.⁵⁶

A javaslat értelmében a Bizottság feladata lenne annak megállapítása, hogy egy adott tagállam tekintetében teljesülnek-e az áthelyezés feltételei. E feltételek teljesülése esetén jogi aktust fogad el, amellyel elin-

⁵⁶ COM (2015) 450 (50. lj.) 3.

dítja az áthelyezési mechanizmus alkalmazását. Ez a felhatalmazáson alapuló jogi aktus első körben megállapítja, hogy az áthelyezési program kedvezményezett tagállamában válsághelyzet áll fenn, meghatározza az érintett tagállamból áthelyezendő személyek számát, és az elosztási kulcsra vonatkozó képlet alkalmazásával meghatározza e személyek tagállamok közötti elosztását, valamint megállapítja az áthelyezési válságmechanizmus alkalmazásának időszakát.

A javaslat objektív és ellenőrizhető kritériumokat tartalmaz, amelyek tekintetében meghatározza az adott tagállamból áthelyezendő személyek számát. Ilyen mutatók különösen: az egy főre jutó kérelmezők száma az áthelyezési program kedvezményezett tagállamában az uniós átlaghoz viszonyítva a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását megelőző 18 (és különösen az elmúlt 6) hónapban; az érintett tagállam menekültügyi rendszerének befogadóképessége; a tagállam korábbi szolidaritási kezdeményezésekben való részvétele, valamint a tagállam korábbi uniós szolidaritási intézkedésekből származó előnyeinek mértéke.⁵⁷

A javaslat továbbá megemlíti a lehetőséget, ha egy tagállam – alapos indokkal – ideiglenesen egy év időtartamra egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan tud részt venni a kérelmezők áthelyezésében, akkor GDP-je 0,002%-ának megfelelő összegű pénzügyi hozzájárulást kell befizetnie az uniós költségvetésbe, amely hozzájárulásból a többi tagállam erőfeszítéseit finanszírozzák.⁵⁸

5.3. A Tanács 2015/1601 határozata

A migrációs stratégia által felvázolt elképzeléseken, valamint az előző fejezetben bemutatott bizottsági javaslaton alapul a 2015 szeptemberében elfogadott két tanácsi határozat,⁵⁹ amely magában foglal egy, az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyekre vonatkozó ideiglenes elosztási mechanizmust Olaszország és Görögország vonatkozásában, amelyben minden tagállam részvétele méltányos és kiegyensúlyozott lenne.⁶⁰

⁵⁷ 50. lj. 9.

⁵⁸ 50. lj. 9.

⁵⁹ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról

⁶⁰ A határozat közvetlen előzménye a Tanács által elfogadott 2015/1523 határozat, amely 40 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy Olaszországból és Görögországból való más tagállamba történő áthelyezéséről rendelkezett.

Az átmeneti intézkedések jogalapját az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése képezi, amely szerint: „*ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyezettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el.*”

Az 2015/1601 határozat értelmében 66 000 főt helyeznének át Olaszországból illetve Görögországból, további 54 000 fő áthelyezéséről pedig a határozat elfogadásától számított egy éven belül döntenek.⁶¹ Az áthelyezési mechanizmus működésének alapvető feltétele a tagállamok együttműködése a végrehajtás során, amely értelmében a szükséges közigazgatási együttműködés céljából minden tagállam nemzeti kapcsolattartó pontot jelöl ki, amely együttműködik a többi tagállam kijelölt szervével, valamint az EASO-val.⁶²

A határozat továbbá kötelezettséget vállal arra az esetre, ha egy másik tagállam hasonló szükséghelyezettel szembesül, az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, átmeneti intézkedéseket fogadhat el az érintett tagállam érdekében is. Ezen intézkedések közé tartozhat adott tagállam által az e határozat alapján történő áthelyezésben való részvétel felfüggesztése, valamint esetleges kompenzációs intézkedések biztosítása Olaszország és Görögország számára.⁶³

Az érintett személyek áthelyezése a szeptemberi bizottsági javaslatban bemutatott kvótaelosztási kulcsok alapján történik. Érdekesség, hogy kizárólag a szeptember 22-én elfogadott 2015/1601 határozat tartalmazza a disztribúciós kulcsokat, a szeptember 14-én elfogadott 2015/1523 határozat nem rendelkezik arról, milyen tényezők alapján történik a 40 000 ember áthelyezése. Ez a megfogalmazás egy önkéntes mechanizmust feltételez.

A határozatot az Unió belügyminiszterei nem teljes egyetértéssel, hanem minősített többségi szavazással, Finnország tartózkodása mellett, Magyarország, Csehország, Szlovákia, valamint Románia ellenszavazata mellett fogadták el. A határozat elfogadása után sor került az első nemzetközi védelemre szoruló személyek áthelyezésére. 2015. október 9-én Rómából felszállt az első repülő, fedélzetén 19 eritreaival, akiket Svédországba helyeztek át.⁶⁴ Az első tényleges áthelyezés az új, európai megközelítés kezdetét jelezte a menekültügy terén. Ennek ellenére a

⁶¹ 2015/1601 határozat (59. lj.) 4. cikk.

⁶² 59. lj. 5. cikk.

⁶³ 59. lj. 9. cikk.

⁶⁴ COM (2015) 510, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: A menekültügyi válság kezelése: Az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzete. 6.

konszenzus hiánya a tagállamok részéről komoly nehézségeket okozhat az elfogadott tanácsi határozat végrehajtása terén. Az egyetértés hiányának következménye lehet, hogy a Tanács által szeptemberben jóváhagyott 160 000 személy közül mindössze 272 személy áthelyezése valósult meg 2015-ben.⁶⁵

5.3.1. A 2015/1601 tanácsi határozathoz csatolt nyilatkozatok

Érdeemes megvizsgálni a határozat elfogadásakor nemmel szavazott tagállamok határozathoz csatolt, jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozatait. Csehország véleménye szerint a tanácsi határozat elfogadása elharmarkodott lépés volt az Unió részéről. Véleményük szerint a javasolt – és elfogadott – áthelyezési rendszer soha nem lesz működőképes. Csehország számára az áthelyezési rendszer legnagyobb hiányossága, hogy nem veszi figyelembe az áthelyezett személyek szabadakarátát, valamint a schengeni térségen belüli másodlagos migráció problémájáról sem rendelkezik. Mindezek mellett Csehország egyet nem értését fejezte ki a tanácsi határozat elfogadásának módja iránt. Véleményük szerint a határozatot konszenzussal kellett volna elfogadni, annak ellenére, hogy az EUMSZ minősített többségi döntéshozatalt ír elő. Álláspontjuk szerint így lenne biztosítva, hogy az új szakpolitika megfelelő legitimációval rendelkezik valamennyi tagállam számára.⁶⁶

A határozat meghozatalakor Finnország tartózkodott. A nyilatkozat hangsúlyozza, hogy a finn kormány alapvetően támogatja az elképzelést, valamint a javasolt elosztási számokat, ugyanakkor nem értett egyet azzal, hogy a javasolt elosztási számok a tanácsi határozat részeként kerültek elfogadásra. Véleményük szerint a konkrét számokról a tagállamoknak egy állásfoglalás keretében, külön kell megállapodniuk.⁶⁷

Románia, illetve Szlovákia nyilatkozata is hangsúlyozta, hogy mindkét ország nyitott az együttműködésre, valamint támogatja azon törekvéseket, amelyek célja, hogy működőképes és fenntartható megoldás szülessen a migráció kérdésében. Ennek ellenére úgy vélik, hogy a kötelező kvóták előírása nem jelent működőképes megoldást a menekültproblémára.⁶⁸

⁶⁵ Európai Bizottság – Sajtóközlemény – 2016. január 13. Menekültügyi válság: a Bizottság áttekinti a 2015-ös intézkedéseket és kitűzi a 2016-os prioritásokat

Elérhető: europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_hu.pdf.

⁶⁶ 12295/15: Jegyzőkönyv az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én Brüsszelben tartott 3411. üléséről. 4.

⁶⁷ 86. lj. 6.

⁶⁸ 86. lj. 7.

Magyarország szintén a határozat elfogadása ellen szavazott. A nyilatkozatból kiderül, hogy a magyar kormány nem az áthelyezési mechanizmusban, hanem a külső határok védelmében látja a megoldást. Véleménye szerint az áthelyezés kiegészíthet, de nem helyettesíthet olyan átfogó és hatékony közös fellépést, amelynek célja garantálni a megfelelő ellenőrzést az Unió külső határainál. A nyilatkozat rámutat továbbá a különbségtételre a gazdasági motiváltsággal rendelkező migránsok, valamint a menedékkérők megkülönböztetése, illetve a biztonságos harmadik ország és származási ország azonosításának fontosságára.⁶⁹

A tagállamok nyilatkozatai rávilágítanak arra az elképzelésre, hogy a javasolt áthelyezési rendszerben a tagállamoknak önkéntes alapon kellene részt venni. Ez lehetőséget biztosítana a gyakorlati megvalósíthatóság sikerére, valamint alkalmat adna a tagállamok sajátosságait, és befogadó kapacitását is figyelembe vevő méltányos rendszer kialakítására. A kötelező kvótarendszer tekintetében a konszenzus hiánya veszélyezteti a határozat végrehajtását.

Azok a tagállamok, amelyek a kötelező áthelyezési mechanizmusban látják a menekültválság megoldásának kulcsát, jellemzően az európai integráció „*régi tagállamai*”, Németország vezetésével. A november végi EU-török csúcs előtt Németország kezdeményezésére összeültek azoknak az országoknak a vezetői, összesen nyolcan (Ausztria, Németország, a három Benelux állam, Finnország, Svédország és Görögország), amelyek elkötelezettek az áthelyezési rendszerben való részvétel iránt.⁷⁰ Ugyanakkor a párizsi és kölni események következtében egyre több tagállam szigorítja, és vizsgálja felül korábbi álláspontját.⁷¹

6. MAGYARORSZÁG ÁLLÁSPONTJA

A magyar kormány kezdetektől fogva nem támogatta az áthelyezési, illetve letelepítési mechanizmus bevezetését. A kormány a megerősített határvédelmi együttműködésben látja a menekültválság megoldását. Ez az irányvonal a releváns jogszabályok változtatásában is megnyilvánult. Júliustól novemberig összesen 437 jogi rendelkezést érintett a migrációs válsággal kapcsolatos jogalkotás, többek között tizenkilenc törvény, és számos kormányrendelet módosult Magyarországon a menekültkérdés-

⁶⁹ 86. lj. 6.

⁷⁰ Bru.xinfo.hu, A félmillió menekült áttelepítése technikailag kivitelezhetetlen. 2015. december 13. www.bru.xinfo.hu/cikk/20151213-a-felmillio-menekult-attelepítése-technikailag-kivitelezhetetlen.html.

⁷¹ Lengyelország a határozat elfogadásakor támogatta a menedékkérők, illetve menekültek befogadását, ugyanakkor a párizsi terroristámadás következtében a lengyel miniszterelnök, Beata Szydło, kijelentette, hogy országa nem fogad be menekülteket biztonsági kockázatra hivatkozva.

sel összefüggésben.⁷² Az első módosító csomag⁷³ július 13-án, az ideiglenes határzár létesítésével kapcsolatban született. Ez a menedékjogi, és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény mellett, az államhatárról szóló törvényt, valamint néhány közfoglalkoztatással összefüggő normát módosított.

A második hullám során⁷⁴ többféle intézkedés történt a menekültkérdés egyes aspektusainak kezelésére. Egyrészt a honvédség és a rendőrség kapott különleges jogosítványokat, másrészt a menekültekkel kapcsolatos speciális eljárások miatt kellett a büntetőeljárási és a polgári perrendtartásról szóló jogszabályokat módosítani. Emellett az egészségügyi törvénybe szűrtak be új rendelkezéseket a menekültekkel kapcsolatos szűrővizsgálatokra vonatkozóan, végül a kísérő nélküli kiskorúak helyzetét szabályozó gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletet kellett módosítani.⁷⁵

Az előző jogszabály módosításhoz szorosan kapcsolódva szintén szeptemberben módosították a menekültekről szóló törvényt⁷⁶ – ekkor került be a törvénybe a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet* kategória –, módosították továbbá a büntető törvénykönyvet, létrehozva három új bűncselekményfajtát; a *határzár tiltott átlépése*, a *határzár megrongálása* és a *határzárrel kapcsolatos építési munka akadályozása* tényállás került be a Btk.-ba. Emellett két új kormányrendelet⁷⁷ is született, amelyek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdették ki a déli határ mellett található megyékben.

⁷² Jogifórum.hu, Alaposan átmozgatta a magyar jogrendszert a menekültkérdés – Összesen 437 jogi rendelkezést érintett a migrációs válság, 2015. november 4. www.jogiforum.hu/hirek/34717.

⁷³ 2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról.

⁷⁴ 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.

⁷⁵ Jogifórum.hu, Alaposan átmozgatta a magyar jogrendszert a menekültkérdés – Összesen 437 jogi rendelkezést érintett a migrációs válság, 2015. november 4. www.jogiforum.hu/hirek/34717.

⁷⁶ 2015. évi CXLI. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.

⁷⁷ 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

6.1. Magyarország és Európa védelmében

2015 novemberében az Országgyűlés törvényben kötelezte a kormányt, hogy forduljon az Európai Unió Bíróságához, és kezdeményezze a bevándorlók kötelező kvóták szerinti szétosztásáról szóló uniós jogszabály megsemmisítését.⁷⁸ A törvény hangsúlyozza, az Európai Unió Tanácsa a nemzetközi védelmet kérők kötelező kvótákon alapuló elosztásáról szóló határozatát úgy fogadta el, hogy figyelmen kívül hagyta a szubszidiaritás elvét, a nemzeti parlamenteknek nem biztosították véleményük kifejtésének lehetőségét.

Az Országgyűlés szerint ezért bírói úton fel kell lépni a szeptember 22-én elfogadott európai tanácsi határozat ellen, ezért felszólítja a Kormányt, hogy a határozat megsemmisítése érdekében az EUMSZ 263. cikke⁷⁹ alapján indítson keresetet az Európai Unió Bírósága előtt.⁸⁰

A Kormány a felhatalmazásnak eleget téve benyújtotta a keresetet a Bírósághoz, amely megkapta, és regisztrálta azt. A dolgozat megírása idején a Bíróság még nem bocsátott ki hivatalos tájékoztatást, amely tartalmazná a kereset jogalapját, valamint a pontos rendelkezést, amelyet Magyarország megtámadott. Ez a kereset benyújtását követő 5-6 hét elteltével várható.

A törvényjavaslat indokolásából azonban kitűnik, hogy a beadvány a szubszidiaritás alapelvének sérelmére hivatkozik. Az indoklás szerint alapvetően két okból uniós jogot sértő a határozat, és szükséges annak megsemmisítése. Egyrészt, a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács önkéntes kvótákra adott felhatalmazást, ehhez képest a Tanácsban a belügyminiszterek kötelező kvótákról határoztak. Másrészt, mivel nem jogalkotási aktusként (rendeletként vagy irányelvként), hanem határozatként fogadták el a menekültkvótáról szóló szabályozást, a tagállamoknak nem volt lehetőségük az úgynevezett „*sárga lapos eljárás*”

⁷⁸ 2015. évi CLXXV. törvény Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről.

⁷⁹ „Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt.”

⁸⁰ 2015. évi CLXXV. törvény 2. §

rás” keretében szubszidiaritási kifogást tenni.⁸¹ Tehát a határozatként történő elfogadás megfosztotta a tagállamokat a lehetőségtől, hogy véleményüket kifejtseik.⁸²

Nehéz egy értelmű választ adni a kérdésre, hogy sérült-e a szubszidiaritás elve. Ennek oka az, hogy nem is kerülhetett sor a tervezet nemzeti parlamentek általi előzetes vizsgálatára, tekintve, hogy nem jogalkotási aktusként kapták meg a tervezetet. Fontos látni azonban, amennyiben sor került volna a sárga lapos eljárásra, az elfogadáskor a határozat ellen szavazó tagállamok – feltételezhetőleg – nem tették volna ki a szükséges egynegyedes követelményt.⁸³

A magyar kormány által benyújtott keresetről előreláthatólag 2016 februárjában tudunk többet meg. Az ügy kimenetele mindenestre kétséges, hisz a törvényjavaslat indoklásában felhozott jogi érvek mindkét oldalról védhetők. Ráadásul az áthelyezési mechanizmus kérdése politikailag is rendkívül túlfűtött kérdés.⁸⁴

Magyarországgal egy időben Szlovákia is keresetet nyújtott be a Bírósághoz a kötelező áthelyezési rendszerrel kapcsolatban. A hatályos uniós rendelkezések lehetőséget biztosítanak, hogy egyes uniós országok beavatkozzanak egy már folyamatban lévő ügybe, illetve valamely fél mellett állást foglaljanak. Így lehetőség van Szlovákia, illetve Magyarország számára, hogy egymást erősítve lépjenek fel igazuk mellett.⁸⁵

⁸¹ Az EUMSZ-hez csatolt 2. Jegyzőkönyv értelmében a Bizottság megküldi a jogszabálytervezetet a nemzeti parlamenteknek, akiknek nyolc hét áll rendelkezésére a tervezettel kapcsolatos kifogásra, amennyiben a javaslatot nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Abban az esetben, ha a nemzeti parlamenteknek biztosított összes szavazat legalább egyharmadától – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségére vonatkozó tervezetek esetében a szavazatok egynegyede –, indoklással ellátott kifogás érkezik a tervezettel kapcsolatban, a Bizottságnak újra meg kell vizsgálni a javaslatot.

⁸² Indokolás a 2015. évi CLXXV. törvényhez. www.parlament.hu/irom40/07332/07332.pdf.

⁸³ TÁRNOK Balázs: „A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének érvényesülése tükrében” Pázmány Law Working Papers, 2016/02. 14.

⁸⁴ 83. lj. 16.

⁸⁵ Egyelőre az sem ismeretes, hogy Magyarország indítványozta-e a gyorsított eljárást. Ha igen, akkor hamarabb, akár fél éven belül is szülehet ítélet, míg rendes ügymenet esetén egy-másfél év is eltelhet a végső döntésig. Forrás: [Kormany.hu](http://kormany.hu), Jövő év második felében dönthetnek a kvóták megszüntetését célzó magyar keresetről, 2015. december 27. www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/jovo-ev-masodik-feleben-donthetnek-a-kvotak-megszunteset-celzo-magyar-keresetrol.

7. KONKLÚZIÓ

Írásomban az Európai Unió közös menekültügyi politikájának új irányvonalát, a Bizottság által javasolt át helyezési és letelepítési mechanizmus elméleti és gyakorlati kereteit vizsgáltam meg. A kvótarendszer bevezetését az elmúlt időszakban komoly viták kísérték a tagállamok részéről, ugyanakkor nem elvitatható a tény, hogy az uniós menekültügy területén új megközelítésre van szükség. Komoly előrelépés, hogy az Európai Unió döntést tudott hozni a kvótarendszer bevezetése mellett, ezzel pedig egyértelműen állást foglalt amellett, hogy uniós szinten kell kezelni a menekültválságot.

Dolgozatomban megvizsgáltam az Európai Bizottság által 2015 tavaszán elfogadott migrációs stratégiát, a 2015 őszen nyilvánosságra hozott bizottsági javaslatot, valamint az elfogadott tanácsi határozatokat. Az elfogadott jogi aktusokból kiderült, hogy az Unió szervei – a Bizottság és az Európai Tanács – az uniós szinten történő válságkezelés mellett érvelnek, ugyanakkor a tagállamok bevándorlással kapcsolatos eltérő elképzeléseinek köszönhetően a határozatok végrehajtása is nehézségekbe ütközik.

Fontos látni az új menekültügyi irányvonal sikere nagyban függ attól, hogy az elkövetkező időszakban a meghozott intézkedésekkel mennyire sikerül kézzelfogható eredményeket elérni és a tavalyi év során elfogadott intézkedések végrehajtása mennyiben lesz sikeres. A hosszú távú felelősségmegosztás sikeréhez elengedhetetlen a dublini rendszer megfelelő reformja. Az elmúlt év szeptemberében a Bizottság állást foglalt a dublini rendszer felülvizsgálatának szükségessége mellett. A vonatkozó javaslatot a Bizottság várhatóan 2016 márciusában hozza nyilvánosságra.

A dublini rendszer reformja mellett az Uniónak a schengeni rendszer működését is elsődleges figyelemmel kell kísérnie. Biztosítani kell, hogy a tagállamok ne kényszerüljenek a belső határellenőrzés visszaállítására vagy meghosszabbítására, továbbá hosszú távon biztosítva legyen a személyek szabad áramlása a tagállamok között. Mindezek mellett fontos az együttműködés elmélyítése harmadik országokkal, amely elengedhetetlen az Unióba irányuló migrációs- és menekülthullámok kiváltó okainak kezelésére.

Nyilvánvalóvá vált, hogy az Unió nem tudja magát kizárni a migrációs áramlatok globális alakulásából. Amíg korábban a menedékkérők nagy része megmaradt származási országához közeli szomszédos országban, addig az elmúlt időszakban az Unió elsődleges célállomássá vált. Minthogy az Unió legfőbb értékei közé tartozik a demokratikus berendezkedés, valamint az egyének alapvető jogainak tiszteletben tartása az Uniónak kötelessége felelősséget vállalni a menekültügy terüle-

tén. Ehhez elengedhetetlen egy valódi közös teherviselés és tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztás.

8. IRODALOMJEGYZÉK

1. Steffen ANGENENDT: „European Refugee Policy, Pathways to Fairer Burden-Sharing” Stiftung und Wissenschaft Politik, 2013, 1-7.
2. Alexander BETTS: „The political economy of extra-territorial processing: separating 'purchaser' from 'provider' in asylum policy”. UNHCR Working Paper 2003/91. 1-23. o.
3. CSUKA Gyöngyi és TÖRÖKÁdám (szerk.): Az Európába irányuló és 2015-től Felgyorsult Migráció tényezői, irányai és kilátásai. (A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése). 2015, 1-58.
4. James C. HATHAWAY és Alexander NEVE: „Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection” Harvard Human Rights Journal, 1997. 10., 115-211.
5. MOLNÁR Tamás: „Milyen színes-etáj! Az Európai Unió Menekültügyi Acquis-jának Kialakulása és Fejlődése a Kezdetektől Napjainkig” Fundamentum, 2013/2. 55-63.
6. NAGY Boldizsár: „Kvóta, felelősség. Javaslatok a menekültvédelem közössé tételére” Élet és Irodalom, 2015/22. szám, 1-5. o.
7. Hillel RAPOPORT és Jesus Fernández-Huertas MORAGA: Tradable Immigration Quotas, Discussion Paper No. 5765, 2011. 1-35. o.
8. Peter H. SCHUCK: „Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal” Yale Journal of International Law, 1997/1. 243-298.
9. TÁRNOK Balázs: „A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének érvényesülése tükrében” Pázmány Law Working Papers, 2016/02. 1-18.
10. Eiko R. THIELEMANN: „Why European Policy Harmonization Undermines Refugee Burden-Sharing” European Journal of Migration and Law, 2004/6., 47-65.
11. Eiko R. THIELEMANN és Torun DEWAN: „Why States Don't Defect: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing.” West European Politics, 2006/2., 351-369.
12. Eiko R. THIELEMANN: „Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing” Paper prepared for the conference 'Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives', University of Texas, Austin, 2006, 1-31.
13. Eiko R. THIELEMANN: „The Future of the Common European Asylum System: Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach” Migration Studies Unit Working Papers, 2008/3. 1-13.
14. Eiko R. THIELEMANN, Richard WILLIAMS és Christina BOSWELL: „What system of burden-sharing between Member States for the

- reception of asylum seekers?” PE419.620. European Parliament, Brussels, Belgium. 2010, 1-195.
15. Eme UÇARER: „Burden-Shirking, Burden-Shifting, and Burden-Sharing in the Emergent European Asylum Regime” International Politics, 43.
 16. Martin WAGNER és Albert KRALER: „An Effective Asylum Responsibility-sharing Mechanism” International Centre for Migration Policy Development, 2014, 3-34.

Kötelező jogi aktusok

17. 97/C340/01. Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és az egyes kapcsolódó okmányok módosításáról
18. 2012/C326/01. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
19. Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról
20. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról
21. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról
22. A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról
23. 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről
24. 2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról
25. 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról

26. 2015. évi CXLII. törvény egyes törvények Magyarország államháztárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról
27. 2015. évi CLXXV. törvény Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről
28. 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról
29. 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról

Jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumok

30. Council Document Nr. 7773/94 ASIM 124): German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994
31. COM (2015) 240: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai Migrációs Stratégia
32. COM (2015) 450 – Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról
33. COM (2015) 510: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: A menekültügyi válság kezelése: Az európai migrációs stratégia szerinti intézkedések végrehajtásának helyzete
34. 12295/15: Jegyzőkönyv az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én Brüsszelben tartott 3411. üléséről
35. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions. www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
36. Európai Bizottság – Sajtóközlemény – 2016. január 13
37. Menekültügyi válság: a Bizottság áttekinti a 2015-ös intézkedéseket és kitűzi a 2016-os prioritásokat europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_hu.pdf

38. Home Office (March 2003) 'Home Secretary statement on Zones of Protection'. Press release, 27 March 2003. Home Office: London www.index.homeoffice.gov.UK/n_story.asp?item_id=424
39. Indokolás a 2015. évi CLXXV. törvényhez. www.parlament.hu/irom40/07332/07332.pdf

Internetes források

40. Az EUROSTAT honlapja, Asylum quarterly report. www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.
41. Az EUROSTAT honlapja, Asylum in the EU Member States. www.ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7105334/3-10122015-AP-EN.pdf.
42. Az Európai Parlament honlapja: A szubszidiaritás elve www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.2.2.pdf.
43. Az UNHCR honlapja. www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html
44. Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action. UNHCR. www.unhcr.org/4742a30b4.html
45. Bruxinfo.hu, A félmillió menekült áttelepítése technikailag kivitelezhetetlen. 2015. december 13. www.bruxinfo.hu/cikk/20151213-a-felmillio-menekult-attelepitesi-technikailag-kivitelezhetetlen.html
46. Jogifórum.hu, Alaposan átmozgatta a magyar jogrendszert a menekültkérdés – Összesen 437 jogi rendelkezést érintett a migrációs válság, 2015. november 4. www.jogiforum.hu/hirek/34717.
47. Kormany.hu, Jövő év második felében dönthetnek a kvóták megszüntetését célzó magyar keresetről, 2015. december 27. www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/jovo-ev-masodik-feleben-donthetnek-a-kvotak-megszunteteset-celzo-magyar-keresetrol.

KÓSA DIÁNA

A nemzetközi népmozgás hatásai és jogi szabályozásának jellemzői

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK
2. ALAPVETÉS
 - 2.1. A migráció meghatározása
 - 2.2. A migráció fajtái
 - 2.3. A migrációs jog személyi köre
3. AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS JOGA
 - 3.1. Rövid történeti áttekintés – A migrációs politika alapvető mérföldkövei
 - 3.2. Helyzetkép
 - 3.3. Határvédelem
4. BEFEJEZŐ GONDOLATOK
5. IRODALOMJEGYZÉK

„Ubi societas, ibi ius.”

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Jelen dolgozat célja, hogy megvizsgálja a nemzetközi népességmozgás hatásait és jogi szabályozásának jellemzőit, különös tekintettel az Európai Unió bevándorlási és menekültügyi politikájának szabályozási rendszerére. A tanulmány megkísérli bemutatni, hogy e két terület bár különböző, de csak együttesen kezelhető. A cikk további célja, hogy rávilágítson arra, hogy egy több mint fél évszázada fennálló közösségnek együttműködve kell megoldania a vándorlás okozta problémákat, és megpróbálja végigvezetni azokat az okokat, amelyek rám utatnak az egységes európai uniós szabályozás szükségességére. „Ahol ugyanis közösség van, ott jog is van.”

Az első fejezetben a migráció fogalmának és típusainak a meghatározására kerül sor. Itt tárgyalom többek között a migrációs jog alanyi körét, ahol a definíciók egységességének a hiánya már előre jelzi, hogy a migráció kérdése egy igen komplex jelenség. Ezt a részt követi az Európai Unió migrációs politikájának rövid történeti áttekintése és a jelenlegi migrációs helyzet okozta kihívások elemzése, valamint az Európai Unió migráció kihívásaira adott válasza és fellépése. Kiemelten tárgyalom a határvédelem okozta nehézségeket, és az arra kiépített, vagy folyamatban lévő uniós megoldásokat.

A cikket jogi írásnak tekintem, ebből kifolyólag — annak ellenére, hogy politikai és humánus érdekek befolyásolják a migrációs szabályozás alakulását — igyekszem elkerülni a politikai megközelítéseket és a politikai állásfoglalásokat.

1. ALAPVETÉS

A migráció napjaink egyik legaktuálisabb problémaköre, s globalizált világunk egyik legnagyobb kihívása is egyben. A jelenség mára már biztonságpolitikai kérdéssé vált, amellyel az Európai Uniónak oly módon kell szembenéznie, hogy ne sértse a humanitárius követelményeket sem.¹

Vitathatatlan, hogy a bevándorlásügy az összes tagállam érdekeit közvetlenül érinti. Abban azonban már megoszlik a tagállamok álláspontja, hogy szükség van-e az európai szintű migrációs politikára. A tagállamok többsége ugyanis nem hajlandó lemondani szuverenitásáról és nincs arra felkészülve, hogy a belügyet érintő kérdésekben az EU in-

¹ VILÁGOSI GÁBOR: *Migráció és politika* (Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve 1997) 166.

tézményeire ruházza döntési jogát.² Mivel a bevándorlás egyszerre fenyegeti a célországok munkaerőpiacának és ellátórendszereinek egyensúlyát, az országok céljaiknak megfelelően kívánják a határaikon való átlépést korlátozni. Ez fejeződik ki minden adott állam jelenlegi migrációs szabályozásában, s ez indokolja a bevándorlási feltételek nemzeti szintű szigorítását.³

A kontinens célja, hogy minél nagyobb arányban érkezzenek a jól képzett, minőségi munkaerővel rendelkező bevándorlók, s ezáltal versenybe tudjon szállni más befogadó hatalmakkal, úgy mint Amerikával, Ausztráliával és Kanadával. Fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy bármiféle migrációs politika kizárólag a lakosság támogatásával válhat sikeressé.⁴

1.1. A migráció meghatározása

A migráció⁵ egy rendkívül szerteágazó jelenség, amelynek egységes, mindenre kitérő definíciója még nem alkottatott meg a szakirodalomban. David BARTHAM írása szerint a nemzetközi migráció az emberek egy másik államba irányuló mozgását jelenti átmeneti vagy tartós letelepedési céllal, ami nemzeti identitással és a társadalmi tagsággal kapcsolatban vet fel kérdéseket.⁶ Ehhez hasonlóan fogalmaz CSERNYÉS Ferenc is, aki szerint a migráció az a folyamat, amikor egyes személyek úgy váltanak lakókönyvet és társadalmat, hogy ez a váltás időlegesebből tartóssá, huzamossá válik.⁷ Míg az Akadémiai Kislexikon a népesség olyan térbeli és földrajzi mozgásaként definiálja, amely összefügg a gazdasági fejlődéssel.⁸

1.2. A migráció fajtái

-
- ² MIRK Zita: Reformra szorul az EU bevándorláspolitikája kitekinto.hu/europa/2011/12/18/reformra_szorul_az_eu_bevandorlaspolitikaja/#.U2py9k2KDIW 2011. december 18.
- ³ PARTI Katalin: „Vándormadarak” Polgári Szemle 2009. június – 5. évfolyam, 3. szám
- ⁴ Donato SPERONI: „Bevándorlók világa. This is a World of Migrants” Polgári Szemle 2016. augusztus, 12. évfolyam 1-3. szám.
- ⁵ A latin „migratio” szóból származik, jelentése: megy, költözik, utazik, egyik helyről a másikra vonul, gyalogol, más tájakra is eljut.
- ⁶ David BARTHAM – Maritsa V. POROS – Pierre MONFORTE: Key concepts in Migration. SAGE, 2014. 4.
- ⁷ CSERNYÉS Ferenc: Migráció az ezredfordulón (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2005) 21.
- ⁸ BECK Mihály – PESCHKA Vilmos (szerk.): Akadémiai Kislexikon II (Budapest: Akadémiai 1989) 197.

A migráció fajtáinak meghatározásánál többféle szemléletmód alakult ki, így a migráció iránya, indoka és törvényszerűsége bír meghatározó jelentőséggel.

Térbeli szempont szerint megkülönböztethetünk belső és külső migrációt. A *belső* vagy „intern” migráció egy adott országon belüli népességmozgásokat jelöli, például a falvakból a városokba irányulót. *Nemzetközi*, avagy „extern” migráció esetén több különböző állam érintett a vándorlásban, van egy küldő és egy fogadó állam.⁹ Az Európai Unió tekintetében a migráció egy részt jelentheti a harmadik országból érkezők¹⁰ belépését az EU valamely területére, másrészt pedig az uniós polgárok¹¹ mozgását az Európai Unió térségén belül.¹² Az európai szakirodalomban szokás még első és második generációs migránsok között is különbséget tenni. A második generációba tartozók szülei külföldön születtek, de ők maguk már a befogadó országban. Az adott ország szabályozásától függően a külföldi állam és az adott ország állampolgárai is lehetnek.¹³

Migráció indoka szerint kényszer- vagy önkéntes migrációról beszélhetünk. *Kényszmigráció* áll fenn, ha a mozgást kiváltó döntés hátterében háború, politikai, vallási, nemzetiségi, nyelvi szempontú üldözés, vagy természeti katasztrófa áll, vagyis amikor a bevándorló egy másik országban keres védelmet az üldözői elől, s ennek következtében lépi át a határt. *Önkéntes migráció* esetén általában gazdasági vagy ahhoz kapcsolódó megfontolások vezérlik a migránsokat, úgy mint például

⁹ CSERNYÉS Ferenc: Menekültpolitika és menedékjog az Európai Unióban (1990-1999). Studia Europea, (Pécs: 1999) 13-14.

¹⁰ „harmadik országbeli állampolgár” az, aki nem minősül az uniós jog értelmében uniós polgárnak. In: GYENEY Laura: Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára (Budapest: PÁZMÁNY 2014) 71.

¹¹ Az uniós polgárság előfeltétele valamely tagállam állampolgárságának megléte, vagyis az uniós polgárság kiegészítő jellegű, nem helyettesíti a nemzeti állam polgárságot. KAROLINY Eszter – KOMANOVICS Adrienne – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió joga. (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2015) 113.

¹² JAGUSZTIN Tamás – BODNÁR Gergely: „Az Európai Unió migrációs politikájának alapjai” in: PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok. (Budapest: HVG ORAC 2008) 122.

¹³ BODOLAI Anna Borbála: „A bevándorlók társadalmi beilleszkedését segítő európai és hazai szakpolitikák” in: BODOLAI Anna Borbála – KOVÁTS András (szerk.): A nyelvtanulástól a politikai részvételig. A bevándorlók integrációját támogató programok az Európai Unióban (Budapest: ICCR 2013) 13.

a foglalkoztatás vagy a tanulási cél.¹⁴ Napjainkban pedig e két csoport, a menekült és a gazdasági bevándorló megkülönböztetése az egyik legnagyobb fejtörést okozó probléma.¹⁵

Végül pedig a legális és az illegális migráció közötti különbség, hogy *legális migráció* lehet letelepedési, vagy hosszú távú tartózkodási célú. Legális migránsok azok az egyének, akik a szükséges okmányok birtokában vándorolnak egyik államból a másikba, míg az *illegális migránsok* ezek hiányában. A legális migráció szabályozása főként irányelveken alapul, jogcímei a családegyesítés,¹⁶ huzamos tartózkodás,¹⁷ a tanulmányok folytatása,¹⁸ tudományos kutatás,¹⁹ nemzetközi védelem²⁰ lehetnek.

Az utóbbi esetben viszont a migráns megsérti a belépésre vonatkozó követelményeket, vagy ugyan joggal összhangban érkezik, de más módon sérti meg az idegenrendészeti szabályokat. A bevándorlás tehát nemcsak a határátlépés módja szerint lehet legális, vagy illegális, hanem a migráns státusza a tartózkodás során változhat. Végső soron illegális az átszökés, az embercsempészet, és az azzal összefonódó emberkereskedelem is.²¹ A Nemzetközi Migrációs Szervezet az illegális helyett az *irreguláris migráció* fogalmának a bevezetését javasolta és az angol nyelvű szakirodalmakban is ezt, a szélesebb kategóriát jelentő kifejezést használják.²² Ebben a megközelítésben irreguláris migráns az a bevándorló is, aki szabálytalanul lépi át a határt, de utólag menekültstátuszt

¹⁴ CSERNYÉS Ferenc: „Migrációs potenciálok és trendek Európában” Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 1996. 7. évf. 4.sz. 20-21.

¹⁵ szazadv eg.hu/foundation/rendezvenyek/ujkori-nepvandorlas-europai-kihivas-elott

¹⁶ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a harmadik országbeliek családtagjainak beutazásáról

¹⁷ A Bizottság 2003/109/EK irányelve (2003. december 5.) a harmadik országok huzamos tartózkodói jogállásáról

¹⁸ A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről

¹⁹ A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 13.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadásra való külön eljárásról.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok és honatlan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

²¹ Szűcs Lászlóné – Siska Katalin: Nemzetközi menekültjog, migráció és menedékjog a magyar és az uniós jogban (kézirat), Debrecen, 2008. 2.

²² International Organization for Migration (IOM): World migration report 2015 – Migrants and Cities New Partnerships to Manage Mobility

kap, vagyis az irreguláris migrációnak csupán egy szeglete az illegális migráció, másik szeglete pedig a kényszervándorlás.²³ A határt megfelelő feltételek nélkül átlépő, de magát menekültnek mondó személy tehát nem illegális, mert a belépéshez a menekültek státuszára vonatkozó Genfi egyezmény 31. cikke szerint útlevél, vízum és egyéb feltételek hiányában is joga van, amennyiben közvetlenül üldözött országból – akár több tranzitországon átutazva – menekül. Irregularisan érkezik tehát, de nem illegálisan. Illegálissá csak akkor válik, ha az állam nem találja védelemre jogosultnak, és időközben nem teremtett jogcímet a maradásra.²⁴ A szabálysértő bevándorlók törvényessé tehetik tartózkodásukat például egy házasságkötés vagy gyermekvállalás által is.²⁵

Ezen kategorizálás után azonban meg kell jegyeznünk, hogy az európai vándorlások korszakokként eltérő típusokban, s a migráció vetületeinek kombinációjában jelentkeznek. A főbb legális és önkéntes migrációs típusok közé sorolható például a visszavándorlás; illegális, ugyanakkor önkéntes formának tekinthető az embercsem pészet; törvényes és egyúttal kényszeralapú migrációnak minősül a menekültek és a menedékkérők vándorlása; míg egyszerre illegális és kényszerített esetként értelmezhető az emberkereskedelem.²⁶

1.3. A migrációs jog személyi köre

A migrációs és a menekültügyi szakirodalom már a fogalmak használatában sem azonos. A nemzetközi, a regionális és az EU tagállamainak belső joga ugyanis eltérő definíciókat alkotott-

A Genfi Egyezmény alapján *menekült* az, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, vagy politikai nézetei miatt üldözéstől való megalapozott féltelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való féltelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva

²³ NAGY Boldizsár: „Lehet-e morális a migrációs politika” LIGET 2015 3.

²⁴ NAGY Boldizsár: „Kvóta, felelősség – Javaslatok a menekültvédelem közösségtételére – Élet és Irodalom” LIX. évfolyam, 22. szám, 2015. május 29. 1.

²⁵ European Commission: Irregularis migráció Magyarországon CLAN DESTINO Kutatási Projekt – A megszámlálhatatlan számszerűsítése. Az illegális migráció európai adatai és trendjei 2009. július irregularmigration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.3.Policy_Briefs_NATIONAL/Hungary_Policy_Brief_Clandestino_Nov09_2_hu.pdf

²⁶ KOLLER Inez: Migrációs tendenciák Európában publikon.hu/application/essay/490_1.pdf 23.

ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni.”²⁷

Az Európai Unió ezt a meghatározást két jelentős különbséggel vette át.²⁸ Egyrészt azt csak a harmadik államok polgáira és a hontalanokra vonatkoztatja, vagyis az Unió polgárait kizárja a másik EU-s tagállamban való menekült státuszának az irányelven alapuló elismeréséből, másrészt pedig kialakít egy új védeltségi kategóriát, a kiegészítő védelmet²⁹ azoknak a személyeknek, akik az Egyezmény szerint nem menekültek, de hozzájuk hasonlóan nemzetközi védelemre szorulnak, mert hazájukban nem élvezik azt.³⁰ Az irányelv rögzíti továbbá, hogy az üldöztetéstől való megalapozott félelem, illetve a súlyos sérelem tényleges veszélye alapulhat olyan eseményeken is, amelyek azután következtek be, hogy a kérelmező a származási országát elhagyta.³¹

A szabályozás harmadik lépcsőfokaként pedig „Magyarország kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott;”³² az *oltalmazottaknak* pedig kiegészítő védelmet nyújt.

További kategória a *menedékes* státusz, amely egy ideiglenes védelmet jelent a hazájukat tömegesen elhagyó csoportoknak. Menedékes az, akit az Európai Unió Tanácsa az irányelvben³³ meghatározott eljárás szerint elismert, vagy – kiegészítve a nemzeti szabályozással – az a külföldi, akit a Magyar Országgyűlés nyilvánít menedékeseknek, mert hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború, etnikai összecsapás, vagy az emberi jogok általános, módszeres, durva megsértése miatt kényszerül-

²⁷ Genfi Egyezmény I. fejezet 1. cikk (2) bekezdés

²⁸ A 2004/83/EK irányelv helyébe lépett 2011/95/EU irányelv 2. cikk d) pontja

²⁹ Afrika és Latin-Amerika példáját követve 2004-ben tehát létrejött a nemzetközi védelem másik, szélesebb kategóriát jelentő formája, az úgynevezett kiegészítő védelem, amit jelenleg a 2011/95/EU irányelv 2. cikk f) pontja szabályoz.

³⁰ NAGY Boldizsár: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politológiai-filozófiai és jogi vizsgálódások. (Budapest: Gondolat 2012) 57-59.

³¹ 2011/95/EU irányelv, 5. cikk (1) bekezdése

³² Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdés

³³ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimum követelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről

tek elmenekülni.³⁴ A menekült és a menedékes státuszok közötti különbség az, hogy míg a menedékes státusz kivételes jellegéből adódóan csak korlátozott időtartamra, addig a menekültstátusz a magyar állampolgárság megszerzésével vagy a menekültstátusz visszavonásával szűnik meg.³⁵

Az állampolgárság jogi köteleket jelent egy személy és egy állam között, de a *hontalanként*³⁶ elismert személy is jogosult humanitárius tartózkodási engedélyre.³⁷ Hontalanná válás oka lehet például törvények közötti ütközés, terület elcsatolása, születési anyakönyvezés hiánya, valamint állampolgárság megszüntetése vagy visszavonása. A hontalanok egy része menekült, de a két kategória nem teljesen fedi egymást.³⁸

2. AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS JOGA

A migrációs szabályozásnak nemzetközi jogi, európai jogi és belső jogi szintjeit különböztethetjük meg. Mivel azonban dolgozatom keretében nincs lehetőségem a nemzetközi jogi és a nemzeti jogi szabályozás részletes elemzésére, csak néhány helyen utalnék ezeknek a szinteknek a szabályozására és bővebben írok az európai helyzetről.

2.1. Rövid történeti áttekintés – A migrációs politika alapvető mérföldkövei

2.1.1. A migrációs politika stratégiai tervdokumentumai

A közösségi migrációs politika első lépcsőjét az 1999-es tamperei csúcstól számítjuk. A Program rögzítette, hogy a menekültügy és a bevándorlás ügye egymással szorosan összefüggő tárgy körök ugyan, de önálló kezelést igényelnek;³⁹ továbbá azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy az illegális migráció kezelése azért fontos a legális migrációpolitika

³⁴ KÓNYA László Ferenc – PUSZTAI Adél: A helyi nemzetiségi önkormányzat működése, szervezése és a migráció kezelése (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2015) 112.

³⁵ www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=421&Itemid=392&lang=hu

³⁶ Hontalan az, akit a saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. In: 1954. évi New York-i Egyezmény a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény I. cikk és 2002. évi II. törvény 2.§ b)

³⁷ GYULAI Gábor: Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről Magyar Helsinki Bizottság 2010. december

³⁸ www.unhcr-centraleurope.org/hu/kit-tamogatunk/hontalanok.html

³⁹ GYENEY (10. lj.) 89.

szempontjából, mert az illegális migrációval szembeni határozott tagállami fellépés hiánya az egyéneket arra ösztönözné, hogy szükségtelen végigjárniuk a legális bevándorlás útját.⁴⁰ A legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége tehát elsősorban az illegális bevándorlás elleni fellépés hatékonyságától függ, ezért kell e két területet együtt kezelni. A Hágai Program a tamperei elképzeléseken is túlmutatott az irányított migrációs politika célkitűzésével. Végül a harmadik kiemelkedő jelentőségű szakasz a migrációs politika kialakulásában a Stockholmi Agenda, amelynek legfőbb célja „a polgárokat szolgáló és védő nyitott és biztonságos Európa” megteremtése volt.⁴¹ A bevándorlási politika további fejlődését mutatja, hogy 2008-ban az Európai Tanács elfogadta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot, amely a tagállamok közötti kölcsönös felelősségvállalás és szolidaritást helyezi előtérbe.⁴² Végül pedig a 2007-2013 közötti költségvetési időszakra egy átfogó uniós keretprogramot is felállítottak, „Szolidaritás és a Migrációs áramlások igazgatása” néven, mintegy 4 milliárd eurós költségvetéssel.⁴³ A Közösség négy pénzügyi alapot hozott létre ennek a programnak a keretében, úgy mint az Európai Menekültügyi Alapot, az Európai Visszatérési Alapot, az Európai Külső Határok Alapot és az Európai Integrációs Alapot.

2.1.2. A menekültügyi politika története

A Közösség évtizedekig egyáltalán nem szabályozta a menekültügyet. A tagállamok bel- és igazságügyi együttműködésének alapjait az 1970-es évektől a TREVI-csoport munkája jelentette. Ezen fórumok csupán érintőlegesen terjedtek ki a menekültügyi együttműködésre, amely tételes jogi formában az 1990-ben a Schengeni Végrehajtási Egyezményben kapott helyet. Az elszántabb tagállamok között jelent meg a közös szabályok kimunkálásának az igénye az 1990. évi Dublini Egyezmény keretében.⁴⁴

Az Amszterdami Szerződés fordulópontot jelentett a migrációs politikában is. Az illegális bevándorlás, a vízumpolitika, a menekültügy és a

⁴⁰ JAGUSZTIN Tamás – BODNÁR Gergely: „Az Európai Unió migrációs politikájának alapjai” in: PÓCZIK, – DUNAVÖLGYI (12. lj.) 132-133.

⁴¹ GYENÉY (10. lj.) 89-92.

⁴² eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038

⁴³ OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2. (Budapest: CompLex 2011) 1665-1666.

⁴⁴ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjig iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködés átkerült a harmadik, bel-és igazságügyi együttműködés pilléréből az első pillérbe.⁴⁵ Innentől kezdve a közösségi jogalkotási eljárások lettek alkalmazandók, és a szekunder közösségi jog eszközeivel vált szabályozhatóvá e terület, elsőbbséget élvezve a nemzeti joggal szemben.⁴⁶ A közös európai menekültügyi rendszer létrehozására irányuló munka az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően kezdődött el, az Európai Tanács tamperei ülésén megfogalmazottak alapján. A folyamat első szakaszában a cél a tagállami szabályoknak közös minimumszabályok alapján történő összehangolása volt. A közös európai menekültügyi rendszer (KMER) második szakasza célként a közös menekültügyi eljárás kialakítását, valamint a menedékjogot nyert, illetve kiegészítő védelemben részesült személyek számára egységes jogállás létrehozását, valamint a nemzeti menekültügyi hatóságok és a menekültpolitika külső dimenziója közötti gyakorlati együttműködés megerősítését tűzték ki.⁴⁷ Az Európai Bizottság 2007-ben zöld könyvet terjesztett elő a jövőbeli rendszerről és átfogó konzultációs eljárást indított. További alapvető változást hozott a Lisszaboni Szerződés, amelynek végső célja az „Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára.” Eszakpolitikának természetesen továbbra is összhangban kell lennie az 1951. évi Genfi Egyezményrel és annak az 1967. évi Jegyzőkönyvével sőt, új elemként biztosítani kell a harmóniát.⁴⁸

2.2. Helyzetkép

Emberek tömegeinek vándorlása hosszú történelmi múltra tekint vissza, a jelenlegi migrációs helyzet azonban az Európai Unió eddigi legnagyobb válságát jelenti. Egy olyan térségben, amelyen belül az emberek szabadon mozoghatnak és a határok átlépésekor sem kerül sor ellenőrzésre, szükségessé teszi, hogy az államközi megoldások helyett egységesítsék a

⁴⁵ OSZTOVITS András (szerk.): EU-Jog (Budapest: HVG ORAC 2015) 47.

⁴⁶ MOHAY Ágoston: „Nemzetközi népmozgás jogi szabályozásának lehetőségei” in: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): Új népvándorlás – Migráció a 21. században Afrika és Európa között (Pécs: Publikon 2011) 212.

⁴⁷ KAROLIN Eszter – MOHAY Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei. 16. publikon.hu/htmls/tanulmanyok.html?ID=52&essayID=455

⁴⁸ MOLNÁR Tamás: „Az Európai Unió Menekültügyi Politikájának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig” in: SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENÉY Laura (szerk.): Uniók szakpolitikák (Budapest: Szent István Társulat 2013). 179 – 183.

térségen belül a bevándorlási és menekültügyi politikát.⁴⁹ Jelenleg ezekben a helyzetekben a fogadó ország jogrendje, gazdasági háttere, népességpolitikája, és foglalkoztatási helyzete a döntő, így minden tagállam másként reagál a migrációáradatra. Az EU-nak olyan közös, előremutató migrációs tervet kellene kidolgoznia, amely a tagállamok közötti szolidaritást erősíti⁵⁰ és tompítja a bevándorlás okozta kihívásokat.⁵¹ A migrációt ugyanis önállóan egyik tagállam sem tudja kezelni, ehhez tagállamok közötti együttműködés szükséges. Ha az EU-nak sikerül megoldania az egyik legnagyobb kihívást jelentő migrációs problémát, akkor ténylegesen egy közösséggé válna.⁵²

2.2.1. A migráció hatásai

A jelenlegi migrációs helyzet nehézsége abból fakad, hogy a migráció problémája nem csupán jogi, hanem gazdasági, kulturális, demográfiai, biztonságpolitikai és morális kérdés is egyben.

Gazdasági hatás: A migránsokat befogadó országoknak törekedniük kell arra, hogy megtalálják az egyensúlyt saját polgáraik, illetve a bevándorlók érdekeinek érvényesítése között. Elő kell segíteniük a migránsok mielőbbi, széles körű társadalmi integrációját,⁵³ másrészt figyelemmel kell lenniük saját munkaerőpiacuk, valamint az ország gazdasági

⁴⁹ www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=150

⁵⁰ Az európai unió bevándorlási politika alapelveit sokáig a szolidaritás jellemezte, azonban a 20–21. század fordulóján felgyorsult és felerősödött migrációs nyomás következtében a tagállamok számos esetben hiányolják a közös elköteleződést, a méltányos „teherviselést” és a határellenőrzésre fordított költségek megosztását.

⁵¹ KESERŰ Dávid – GILED Viktor: „Migrációs tendenciák, kihívások és erre adott szakpolitikai válaszok az Európai Unióban” in: TARRÓSY István – GILED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): Migrációs tendenciák napjainkban (Pécs: 2014) 245.

⁵² MIRK Zita: Reformra szorul az EU bevándorláspolitikája kitekinto.hu/europa/2011/12/18/reformra_szorul_az_eu_bevandorlaspolitikaja/#.U2py9k2KDIW 2011. december 18.

⁵³ 2004-ben létrejött a Migráns Integrációs Szakpolitikai Index (MIPEX), mely hét szakpolitikai területen méri és szám szerűsíti az államok integrációs politikáinak fejlettségét, ezáltal nyomon követhetővé vált a bevándorlók integrációja. GÁLIDA Rebeka – SOMOGYI Eszter: „A Migráns Integrációs Szakpolitikai Index felhasználhatósága” in: KOVÁTS András – VÁRHALMI Zoltán (szerk.): A válaszhiányok kezelésétől a résztvevő megfigyeléséig – Módszertani problémák a migrációkutatásban. (Budapest: ICCR 2014) 189–191.

érdekeinek védelmére.⁵⁴ A bevándorlás pozitív hatása, hogy a bevándorlók a munkaerő valamennyi szintjén betöltik a meglévő hézagokat, emellett új ötleteket hoznak magukkal,⁵⁵ ami lendületet adhat az innovációnak. Negatív hatását tekintve viszont fokozzák az államháztartási hiányt, ugyanis adófizetési kötelezettségüknek nem tesznek eleget,⁵⁶ sőt, mivel olcsón végzik el a legnehezebb munkákat is, a hazai bérszínvonal is csökken.⁵⁷ Mivel a feketemunka egyrészt vonzza az illegális bevándorlókat, másrészt hozzájárul a kizsákmányolásukhoz, az EU megerősített szankciókkal lép fel⁵⁸ a nem bejelentett bevándorlókat foglalkoztató munkaadók ellen.⁵⁹ Emellett mivel a menekülők kénytelenek elhagyni otthonukat, ha nincsenek anyagi forrásaik, azt a befogadó államnak kell biztosítania minimális szinten. A társadalmi feszültséghez még az is hozzájárul, hogy általában az őshonosok úgy látják, hogy a bevándorlók segélyekből élnek az állami költségvetés terhére, illetve — főként a társadalom alacsonyabb rétegei — úgy érzik, hogy a bevándorlók elveszik tőlük a munkalehetőséget,⁶⁰ s mindemellett osztozniuk kell az általában szegényes szociális háló nyújtotta kedvezményeivel.⁶¹

Kulturális hatás: A bevándorlásnak kulturális hatásai is vannak. Az őshonosok és az újonnan érkezők között kiépülő interkulturális kapcsolatok gazdagíthatják és toleránsabbá tehetik a társadalmat. Ugyanakkor szintén konfliktusforrás lehet, ha a különböző vallású, más nyelvet beszélő és ezáltal kultúrájukban is erősen különböző nemzetiség nagy számban él az adott tagállamban.⁶²

⁵⁴ SZABÓ – LÁNCOS – GYENEY (48. l.j.)

⁵⁵ Ez ugyanakkor a kibocsátó államok oldalán a brain-drain-nek nevezett problémát okozza, vagyis a drágán képzett szakértőket más országban foglalkoztatják. Ennek ellenszere lehet a brain-drain-adó. HELTAI László: „Globális problémák” in: CSÁKI György – FARKAS Péter (szerk.): A globalizáció hatásai — Európai válságok. (Budapest: Napvilág 2008) 149.

⁵⁶ Lehetőség és kihívás: Migráció az Európai Unióban Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010. 10.

⁵⁷ HELTAI (55. l.j.) 148.

⁵⁸ 2009/52/EK irányelv az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimum szabályokról.

⁵⁹ LÉKÓ Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve (Budapest: CompLex 2009) 67-68.

⁶⁰ KONDOROSI Ferenc: Emberi jogok és jogi kultúrák az Európai Unióban (SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt. 2012) 138.

⁶¹ SZABÓ A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. (Budapest: Zrínyi 2006) 11-12.

⁶² Kiss Éva: Az Európai Unió a XXI. század elején (Budapest: Akadémiai 2005) 226-227.

Demográfiai hatás: A népességváltozást legfőképpen a termékenység és a halandóság mellett a bevándorlás befolyásolja.⁶³ A határokat átlépő népességmozgások hatással vannak mind a célország, mind a kibocsátó ország korfájára. A kibocsátó országok veszteséget szenvednek el a munkaképes korúak számának csökkenésével, ami amellett, hogy gátolja a gazdasági fejlődést, kockáztatja a népesség reprodukcióját.⁶⁴ Annak ellenére, hogy az EU-n kívüli térségből történő bevándorlás és az EU-n kívülre történő kivándorlás egyenlege pozitív,⁶⁵ Európa társadalmi előregedőben vannak.⁶⁶ A feladat tehát a bevándorlás előnyeinek *kiaknázása* és kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozása.⁶⁷ Ha az Uniónak sikerül olyan integrációs programokat megvalósítania, amely a befogadott külföldi állampolgárok spontán asszimilációjához, részben pedig integrációjukhoz vezetnek, akkor elkerülhető lehetne az a visszafordíthatatlan folyamat, amelyben a nemzetközi népességmozgalom segítségével kontinensünk „önmegsemmisítését” készíti elő.⁶⁸

Morális hatás: A gazdasági bevándorlók nagy tömegeitől való félelem következménye, hogy a hatóságok nem vizsgálják meg kellő alapos-sággal a menedékkérők országainak valós jogi-politikai helyzetét, s ezáltal nehezen tudnak különbséget tenni a *politikai menekültek és gazdasági bevándorlók* között.⁶⁹ Mivel Európából mintegy 44 millióan vándoroltak ki 1846 és 1920 között,⁷⁰ Magyarországról pedig több mint félmillióan a XX. században, s közülük valamennyien menedéket találtak új hazájukban, mind Magyarország, mind pedig Európa tartozik azzal az emberiséggel, hogy kiszámítható törvények alapján, emberséges módon

⁶³ GYENEY Laura: „Válságban az EU: ketyeg a demográfiai bomba?” in: LÁNCOS Petra Lea (szerk.): Válságban az Európai Unió (Budapest: PÁZMÁNY 2014) 180.

⁶⁴ L. RÉDEI Mária: „A nemzetközi migráció demográfiai és geográfiai aspektusai” in: TARRÓSY – GLIED – VÖRÖS (51. lj.) 29-31.

⁶⁵ KISS (62. lj.) 215.

⁶⁶ Jelenleg évente 5 millió gyermek születik az Unióban és kétfélmillió harmadik országbeli érkezik a tagállamokba. Ugyanakkor számolnunk kell azzal, hogy a migránsok minden esetben idősebbek, mint az újszülöttek. GYENEY Laura: „Válságban az EU: ketyeg a demográfiai bomba?” in: LÁNCOS (63. lj.) 180.

⁶⁷ WINDT Szandra: „Legális és illegális bevándorlás az Európai Unió néhány fontosabb országában” in: PÓCZIK–DUNAVÖLGYI (12. lj.) 181-185.

⁶⁸ TÓTH Pál Péter: Népességfogyás – Vándorlás (Budapest: LUCIDUS 2014) 168.

⁶⁹ SZABÓ Gábor: „Globalizáció és migráció az emberi jogok szemszögéből” in: TARRÓSY – GLIED – VÖRÖS (51. lj.) 72.

⁷⁰ TOMKA Béla: Európa társadalomtörténete a 20. században – Vándorlási folyamatok Európában: kibocsátóból célpont. (Budapest: Osiris 2009) www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_europa_tarsadalomtortenete/cho3so5.html 11.

biztosítson „oltalmat” a menekülteknek.⁷¹ Bár vitathatatlan, hogy az emberi élet a legfontosabb, s erkölcsi kötelességünk segíteni a bajbajutottakon, de áldozatává sem válhatunk egy olyan európai uniós menekültügyi szabályozásnak, amelyet nem erre a tömeges bevándorlás problémájának a megoldására fejlesztettek ki.⁷²

Biztonságpolitikai hatás: A bevándorlást pozitív hozadéka ellenére sokan csupán a szegénységből történő menekülés formájának és az Unió biztonságát veszélyeztető jelenségnek tekintik⁷³ arra hivatkozva, hogy a migrációs számokkal együtt nő a nemzetközi bűnözés is.⁷⁴ Bár a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás továbbra is az egyes uniós országok hatáskörébe tartozik, az Unió fellép azokkal az illegális migránsokkal szemben, akik nem hajlandók önként visszatérni származási országukba.⁷⁵ Ezenfelül a tagállamok között operatív együttműködés jött létre, ami a kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok szervezésére irányul,⁷⁶ valamint azokra a tárgyalásokra,⁷⁷ amelyek visszafogadási megállapodások megkötését célozzák.⁷⁸ Az EU segíti továbbá a tagállamokat a szervezett bűnözés elleni eredményesebb küzdelemben az Europol, az Eurojust és a CEPOL létrehozásával, valamint a tagállamok büntetőjogi eljárásainak összehangolásával.⁷⁹ Az EU bűncselekménynek nyilvánította az emberkereskedelmet, az áldozatoknak pedig támogatást és védelmet nyújt azért, hogy az uniós országok tartózkodási engedélyt adhatnak azoknak az emberkereskedelem áldozatává vált személyeknek, akik

⁷¹ NAGY Boldizsár: „Lehet-e morális a migrációs politika?” LIGET 2015

⁷² KENDE Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikájába. Illegális vándorlás (Budapest: Wolters Kluwer Kft 2015)

⁷³ PÓCZIK Szilveszter: „Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság” in: TARRÓSY – GLIED – VÖRÖS (51. lj.) 107.

⁷⁴ www.ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=93

⁷⁵ A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a visszatérésről szóló 2008/115/EK irányelv meghatározza a visszatérésre vonatkozó közös uniós normákat és eljárásokat.

⁷⁶ A Tanács 2004/573/EK határozata (2004. április 29.) a harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről

⁷⁷ Az EU az illegális migránsok származási és tranzitországaival tárgyalásokat folytat a visszafogadási megállapodásokról és visszafogadási megállapodásokat köt az illegális migránsok visszatérése és az emberkereskedelem elleni küzdelem terén folytatott együttműködés érdekében. www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html

⁷⁸ europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

⁷⁹ europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/borders_and_security_hu.pdf

együttműködnek a hatóságokkal a bűnszervezetek felderítésében.⁸⁰ Bünteti továbbá az embercsempészetet és bizonyos mértékig harmonizálja az erre a bűncselekményre kiszabható büntetéseket.

Mint ahogyan azt láthattuk, az illegális migráció önmagában igen komplex jelenség, azt kizárólag a szankcionálás és a különböző ellenőrzések alkalmazásával megszüntetni nem lehet. A problémát csakis annak gazdasági és szociális vonzataival együtt lehet kezelni.⁸¹

2.3. Határvédelem

2.3.1. Schengeni rendszer

Számos uniós polgár tekinti a schengeni térség létrejöttét az európai integráció egyik legnagyobb vívmányának. Éppen ezért a rendszer működése során felmerülő nehézségek az egész európai integráció sikerességébe vetett hitet, az egész integrációs folyamat iránti bizalmat ingatják meg.⁸²

A Schengeni Megállapodást Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg és Hollandia hívta életre 1985-ben, amelyet 1990-ben a Schengeni Végrehajtási Egyezmény követett, a külső határellenőrzések szigorításának, az egységes vízumok kiadására vonatkozó eljárások meghatározásának, a kábítószer-kereskedelem elleni fellépésének, valamint egy közös információ-megosztási rendszer kialakításának a céljával.⁸³ A Schengeni Megállapodás által hozott változásokat az Amszterdami Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv építette be az EU keretrendszerébe.⁸⁴ A kormányközi szintű együttműködés formájából közösségivé vált joganyag gyakorlati alkalmazása terén kiemelendő az Egyesült Királyság és Írország speciális helyzete, akik nem fogadták el a schengeni *acquis*-t, de bármikor kérhetik, hogy abban részben, vagy teljes egészé-

⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellenefolytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról

⁸¹ VASS Gizella: „Az illegális migráció belügyi vonatkozásai – tekintettel az uniós csatlakozásra” in: LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): Migráció és az Európai Unió. (Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium 2001) 147.

⁸² BARTHA Ildikó: „Veszélyben Schengen?” in: LÁNCOS (63. lj.) 135.

⁸³ eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:l33020

⁸⁴ CONSILIUM: Schengen – A szabad mozgás kulcsa Európában 2013. szeptember 3.

ben részt vehessenek.⁸⁵ Dánia helyzete szintén különleges, ugyanis nemzetközi jogi alapon vesz részt az együttműködésben. Az EU új tagállamainak és csatlakozni kívánó országoknak viszont nincs választási lehetőségük.⁸⁶ Magyarország 2007-ben csatlakozott⁸⁷ a schengeni térséghez, az *acquis communautaire*-t átvéve pedig eleget tett az uniós jogharmonizációs kötelezettségének.⁸⁸

A schengeni rendszer lényege, hogy megszűntek a belső határellenőrzések,⁸⁹ biztosítva ezzel a szabad mozgást azok között az országok között, amelyek tagjaik a schengeni térségnek.⁹⁰ A belső határok helyett ugyanakkor létrejött egy közös külső határ,⁹¹ ahol egyértelműen meghatározott kritériumokon alapuló, harmonizált ellenőrzéseket végeznek. A tagállamok közös szabályokat alkalmaznak az EU-tagállamok külső határain átkelő emberekre, harmonizálták a beléptetési feltételeket és a

⁸⁵ FAZEKAS Judit (szerk.): Az európai integráció alapszerződésai 2. – A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések (Budapest: KJK-KERSZÖV 2002) 24-26.

⁸⁶ CZÉKUS Bálint: „Bel-és igazságügyi együttműködés – szabadság, biztonság és jog érvényesülése” in: KENGYEL Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái (Budapest: Akadémiai 2010) 447.

⁸⁷ A 2004. május 1-jén EU-taggá vált országok és a korábban csatlakozott államok között 2007. december 21-étől szűnt meg a határellenőrzés, kivéve Ciprust, aki a görög-török konfliktus rendezéséig, az el nem ismert Észak-ciprusi Török Köztársaság lakóira tekintettel nem ratifikálta a megállapodást.

⁸⁸ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/12_hungary_national_report_practical_measures_for_reducing_irregular_migration_final_dec2012_en.pdf 8-11.

⁸⁹ Belső határnak nevezzük a tagállamok közös szárazföldi határait, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is; a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőtereit; a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötőit, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak. Ld. A 610/2013/EU rendelettel módosított 562/2006/EK rendelet 2. cikkének 1. pontja

⁹⁰ A schengeni térség jelenleg 26 európai országból áll, amelyek közül 22 az EU tagja. Nem EU-s tagállamok: Norvégia, Izland, Svájc, Liechtenstein, míg Romániának, Bulgáriának és Horvátországnak eddig nem sikerült a csatlakozáshoz szükséges feltételeket teljesíteni.

⁹¹ A tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem belső határok. In: 562/2006/EK rendelet 2. cikk 2. pont

rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó szabályokat.⁹² Létrehozták a Schengeni Információs Rendszert,⁹³ biztosítva a gyors és kulturális határforgalmat, valamint a Vízuminformációs Rendszert,⁹⁴ amely megállapítja a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumkérelmekre és az azokhoz kapcsolódó határozatokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjének feltételeit és eljárásait.⁹⁵ A külső határok őrizetét pedig a FRONTEX⁹⁶ és az EUROSUR⁹⁷ segíti elő.

Külső határ átlépése és következményei

A külső határ egyszerűen fogalmazva egy schengeni állam és egy nem schengeni állam közötti határszakaszt jelenti. Ennek a határnak az átlépésére csak a kijelölt határátkelőkön kerülhet sor. Azok a személyek jogosultak belépésre, akik olyan érvényes úti okmányt – általában vízumot – tudnak felmutatni, amelyek igazolják a szándékolt tartózkodás vagy átutazás célját és körülményeit, valamint az önfenntartáshoz szükséges elégséges eszközöket és nem veszélyesek a tagállamok közrendjére és közbiztonságára.⁹⁸ Amint az uniós vagy a nem uniós polgárok átjutnak a külső határok mentén elhelyezkező tagállamok határain, már az egész schengeni térségen belül szabadon mozoghatnak, nem kerül sor

⁹² A schengeni övezet országai három listát állítottak össze a vízumpolitika egy ségesítése céljából. Az első azokat az államokat tartalmazza, amelyek állam polgárai rövid, vagyis 90 napos tartózkodás esetén valamennyi schengeni országban vízumkötelesek; a második lista azokat az államokat sorolja fel, amelyek vízummentesek; végül pedig létezett egy szűrke lista, amely a vízumpolitika egységesítése után megszűnt. BALÁZS Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése (Budapest: KJK-KERSZÖV 2002) 251-252. és 539/2001/EK rendelet 1. cikk (1)-(2) bekezdés, valamint 610/2013/EU rendelet 4. cikk 1-2. pont

⁹³ A SIS rendszer révén a hatóságok könnyebben megoszthatják egymással a különböző információkat, például azokat, amelyeket az eltűnt személyekre, a lopott vagy az eltűnt járművekre, a lőfegyverekre és a személy azonosító okmányokra vonatkoznak. In: europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/borders_and_security_hu.pdf

⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről.

⁹⁵ LÉKÓ (59. lj.) 66.

⁹⁶ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról

⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról

⁹⁸ JAKUBOVICH Nóra: „Az Európai Közösségek migrációs politikája” in: LUKÁCS – KIRÁLY (81. lj.) 132.

további ellenőrzésekre,⁹⁹ s ezáltal a menekültkérdés a schengeni tagországok közös problémájává válik. A schengeni térség területére belépett, de tartózkodásra nem jogosult külföldiek ellen a tagállamok az önkéntes távozásra való felszólítás, a kiutasítás, vagy a kitoloncolás eszközeivel élhetnek; emellett akár vissza is állíthatják belső határaikat.¹⁰⁰

Mégis vannak belső határok?

Amennyiben ország közrendjét, vagy belső biztonságát komoly veszély fenyegeti, a schengeni határellenőrzési kódex lehetőséget ad a belső határok ideiglenes visszaállítására.¹⁰¹ A 2013-mas módosításokat követően¹⁰² ez a szabály kiegészül azzal, hogy az intézkedés csupán ultima ratióként alkalmazható, s legfeljebb hat hónapig tarthat.¹⁰³ A rendelet exemplifikatív módon sorol fel néhány különösen fontos tényezőt, amit a tagállamnak figyelembe kell vennie, úgy mint a terrortámadások, terrorfenyegetések, a szervezett bűnözés miatti veszély, valamint az intézkedés várható hatása a schengeni térségen belüli személyek szabad mozgására.¹⁰⁴

Azonnali intézkedést igénylő esetekben, az érintett tagállam kivételesen és haladéktalanul visszaállíthatja a határellenőrzést. Erről haladéktalanul értesítenie kell a többi tagállamot és a Bizottságot, rendelkezésre kell bocsátania a szükséges információkat és indokolnia kell az eljárás alkalmazásának szükségességét. Ilyen kivételes körülmények esetén a visszaállítás teljes időtartama meghosszabbodik, legfeljebb 2 évig állhat fenn.¹⁰⁵

Mint ahogy azt láthattuk, a közös külső határok fenntartása olykor megterhelő felelősséget ró a tagállamra és akár kötelezettségszegési eljárás is indulhat ellene, ha nem teljesíti a Schengeni Megállapodásból eredő kötelezettségét, ehhez társul továbbá, hogy megfelelő védelmi

⁹⁹ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_hu.pdf

¹⁰⁰ VASS Gizella: „Az illegális migráció belüli gyivi vonatkozásai – tekintettel az uniós csatlakozásra” in: LUKÁCS – KIRÁLY (81. l.) 154-155.

¹⁰¹ VÁMOSI Zoltán – KOVÁCS Edina: Az európai integráció kérdései (Budapest: INOK Kft. 2005) 251.

¹⁰² Az Európai Parlament és a Tanács 1051/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról.

¹⁰³ 1051/2013/EU rendelet 23. cikk (2)-(4) bekezdései

¹⁰⁴ 1051/2013/EU rendelet 23a. cikk

¹⁰⁵ ZÁMBÓ Katalin: „A Schengeni Egyezmény jelene és jövője. Meddig húzzuk még határok nélkül” in: Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 12. [köt.] – Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. – 2011. 295.

beruházásokkal kell gondoskodniuk az EU belső biztonságáról. Mivel azonban a határigazgatási költségek egyes tagállamok esetében nagyon magasak lehetnek, ennek a kompenzálására az Unió létrehozta a korábban már említett Külső Határok Alapot, valamint a Belső Biztonsági Alapot.¹⁰⁶

2.3.2. Dublini rendszer

A jelenlegi dublini rendszer¹⁰⁷ alapkövét az 1990-ben létrejött Dublini Egyezmény rakta le,¹⁰⁸ a menedékjogi *acquis communautaire* első kötelező erejű dokumentumaként. Legfőbb tulajdonsága, hogy meghatározza, melyik tagállam felelős a menedékjogi kérelem megvizsgálásáért.¹⁰⁹ Megalkotásának elsődleges célja az volt, hogy minden kérelmező jusson hozzá az eljáráshoz, de ugyanazzal a kérelmezővel szemben csak egy eljárásra kerülhessen sor, s annak a döntése az összes többi államot kötelezze. A felelős állam kijelölése a tehermegosztás elve helyett, az igazságosság eszméje alapján működik, amelynek oka a forum shopping elkerülhetősége.¹¹⁰

¹⁰⁶ Európai Bizottság: Határok és biztonság – Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 6-7. europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/borders_and_security_hu.pdf

¹⁰⁷ Dublin III. rendelet, Dublin III. Végrehajtási rendelet és az Eurodac rendelet alkotja.

¹⁰⁸ „Dublin I”: felváltotta a Schengeni Megállapodás keretében született menekültügyi rendelkezéseket.

¹⁰⁹ DOBÓ István: „Menekültügy és uniós csatlakozás” in: LUKÁCS – KIRÁLY (81. ljj.) 317.

¹¹⁰ NAGY Boldizsár: „Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban” in: KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): Európai közigazgatás és politika (Budapest: Osiris 2002) 742.

Az Egyezmény hatékony működése érdekében tíz évvel később létrejött az ujjlenyomatok összehasonlítására szolgáló Eurodac rendelet,¹¹¹ amely megkönnyíti a menedékjogot kérők és illegális bevándorlók személyazonosságának megállapítását és ezáltal azt is ellenőrizni lehet, hogy korábban kértek-e menedékjogot a kérelmezők. A rendelet pontos szabályokat állapít meg az ujjlenyomatoknak a központi egységhez való továbbítására, nyilvántartására, továbbítására, zárolására és törlésére.¹¹²

Ki a felelős állam?

A Dublin III. rendelet¹¹³ hét szigorú, egyben sorrendet is jelentő kapcsolóelvet fogalmaz meg a nemzetközi védelem megvizsgálásáért felelős tagállam kijelölésére,¹¹⁴ ezenfelül tartalmaz egy humanitárius és egy szuverenitási klauzultát.¹¹⁵ Az első kapcsolóelv a kísérő nélküli kiskorúak védelme, melyet a család egységének elve követ. Ezek hiányában a tartózkodási engedélyt vagy vízumot kiállító ország rendelkezik hatáskörrel. A külső határ szabálytalan átlépése és kevesebb, mint 12 hónap EU térségén való tartózkodás esetén az a tagállam lesz felelős, ahol a tiltott

¹¹¹ A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról, melyet felváltott az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok büntetőhatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, büntetőcélú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról.

¹¹² Tíz évig őrzik meg a menedékjogot kérő személy adatait, de ha az adott személy állampolgárságot szerez valamelyik tagállamban, haladéktalanul törölni kell az adatait az adatbázisból. GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai. (Budapest: CompLex 2012) 241.

¹¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében nyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

¹¹⁴ A Dublin II. rendelet a menedékjog megvizsgálásáért felelős tagállam kijelölését szabályozta, míg a jelenlegi rendelet a nemzetközi védelemről szól, az egyéges menekültdefiníció azonban még mindig hiányzik.

¹¹⁵ helsinki.hu/wp-content/uploads/Magyar-%C3%B6sszefoglal%C3%B3_K%C3%A9nyserpihen%C5%91.pdf

határátlépés történt. Amennyiben viszont öt hónapja él az egyik tagállamban, a tartózkodási helye szerinti tagállamnak kell lefolytatnia az eljárást. Végül pedig vízummentesség és tranzitrepülőtéri kérelem esetén az a tagállam a felelős, amelyik engedélyezte a belépést. A mérlegelési záradék viszont kimondja, hogy várandósság, újszülött gondozása, súlyos betegség, súlyos fogyatékoság vagy előrehaladott kor esetén a jogszerűen tartózkodó családtag államának mérlegelési lehetősége van a család egyesítéséről. Kiszegítő szabályként pedig a rendelet megfogalmazza, hogy minden tagállam határozhat úgy, hogy abban az esetben is megvizsgálja a harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha annak megvizsgálásáért a rendeletben megállapított feltételek szerint nem lenne felelős.¹¹⁶ Amennyiben pedig a rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem jelölhető ki, az a tagállam felelős, amelynél először benyújtották a kérelmet.¹¹⁷

Visszaküldés

A tagállamok között további feszültségforrást a dublini rendszer által engedélyezett visszaküldés intézménye okozza. Ha az egyetlen kapcsolóelv a tagállami határ átlépése, az lesz a felelős tagállam, ahol a határátlépés történt. A leggyakrabban előforduló probléma abból adódik, amikor az irregulárisan tartózkodó továbbhalad egy másik államba.¹¹⁸ Amennyiben 5 hónap nem telik el, visszaküldhető oda, ahol először lépte át az Unió külső határát. Amennyiben viszont az elsődlegesen felelősnek kijelölt államról megalapozottan feltételezhető, hogy embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, oda nem küldhető vissza a kérelmező és az eljárást lefolytató tagállam tovább vizsgálja a kapcsolóelveket annak megállapítása érdekében, hogy egy másik tagállam kijelölhető-e felelős tagállamnak.¹¹⁹

Míg a – korábbiakban elemzett – schengeni rendeletet fel lehet függeszteni,¹²⁰ addig a dublini rendelet felfüggesztésére nincs lehetőség. A két jogszabály közötti különbség abban rejlik, hogy míg a schengeni *acquis*-nál maga a Végrehajtási Rendelet ad felhatalmazást a belső határok ideiglenes visszaállítására, addig a dublini rendelet ilyen rendelkezést nem tartalmaz (annak ellenére, hogy a módosítások előtt több állam is felvetette), a rendeletek betartása pedig uniós kötelezettség, minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó, és a nemzeti törvények felett áll.

¹¹⁶ Dublin III. rendelet 8-16. cikk

¹¹⁷ Dublin III. rendelet 3. cikk (2) bekezdés

¹¹⁸ Dublin III. rendelet 24. cikk (1) bekezdés

¹¹⁹ Dublin III. rendelet 3. cikk (2) bekezdés

¹²⁰ Bár ez sem lehet több egy rövid távú intézkedésnél europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_hu.htm

Amennyiben valamely tagállam nem tartja be a rendelet előírásait, kötelezettségszegési eljárást indítanak, másrészt társadalmon kívülinek tekintik, hiszen a közösség szabályait szándékosan megszegte. A felfüggesztés helyett ugyanakkor bekerült egy cikk, amely a korai előrejelzésre, a készsültségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmusra vonatkozik.¹²¹ Eszerint az olyan állam, amely fél attól, hogy menekültügyi, vagy befogadó rendszere különösen nagy nyomásnak lesz kitéve,¹²² vagy az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal¹²³ így ítéli meg, akkor az országnak előzetes tervet kell készítenie, ha pedig már beállt a krízis, egy válságmenedzselő tervet kell készítenie, és ennek fejében a tanács fontórára veszi a szolidaritási lépéseket.¹²⁴

Értékelés

Annak ellenére, hogy a tagállamok menekültügyi szabályozásának közéletítésével gyorsabbak az eljárások és könnyebben kiszűrrik az alaptalan kérelmeket, továbbá azzal, hogy egy szélesebb körű eljárási garancia-rendszer került kidolgozásra¹²⁵ és a kiskorúak valamint a családok védelme még inkább előtérbe kerül,¹²⁶ sőt azzal, hogy létrehozták a Menekültügyi Migrációs és Integrációs Alapot,¹²⁷ a rendszer még mindig nem tökéletes. Nagy Boldizsárt idézve ugyanis az első vitatható pont az, hogy

¹²¹ Susan FRATZKE: Not adding up – The fading promise of Europe’s Dublin System. EU asylum: Towards 2020 Project, Migration Policy Institute, March 2015. 21. file:///C:/Users/asus%20x551m/Downloads/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf

¹²² MOLNÁR (1. lj.) 59.

¹²³ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról. Információcsere-t és képzést biztosít, valamint menekültügyi támogató csoportokat küld a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamokba.

¹²⁴ NAGY Boldizsár: Nem lehet egyoldalúan felfüggeszteni a Dublin III. rendeletet <http://inforadio.hu/hir/kulfold/nem-lehet-egyoldaluan-felfuggeszteni-a-dublin-iii-rendeletet-736880>

¹²⁵ Bevezeti a tájékoztatáshoz való jogot, a személyes meghallgatás intézményét és a másik uniós országba való átadásra vonatkozó határozat elleni fellebbezés jogát, sőt a tagállamok kérelemre térítésmentesen biztosítják a jogi segítségnyújtást, amennyiben az érintett személy nem képes fedezni a költségeket ec.europa.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html

¹²⁶ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

¹²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

mivel a menekülő csak egyetlen EU-tagállamban adhat be kérelmet és elutasítják, az olyan, mintha az összes többi államban is elutasították volna. További problémát vet fel, hogy csak a kísérő nélküli kiskorúnak van joga arra, hogy ügyét reguláris bevándorló rokona országában bírálja el. A menekült hiába beszéli az általa választott célország nyelvét, hiába élt ott korábban, a dublini rendszer szerint oda kell visszatérnie, ahol a külső határt átlépte, melynek további következménye, hogy a külső határok mentén fekvő országokra hárítja a legtöbb ügy elbírálásának terhét.¹²⁸

2.3.3. Kvótarendszer

A Bizottság 2015. május 13-i közleményében a tagállamok figyelmébe ajánlotta a menedékkérők elosztásáról és irányításáról szóló kvótarendszert. A Bizottság javaslatának két ága van. Az egyik, az *áttelepítésnek* (resettlement) nevezett program, vagyis amikor az Európai Unió részt vállal az *Európán kívül menekülteket befogadó államok* terheiből. Arra kéri fel a tagállamokat, hogy két év alatt egy elosztási kulcs alapján telepítsenek át 20 000 nemzetközi védelemre szoruló EU-n kívüli állampolgárt területükre. A programban részt vevő tagállamok pénzügyi támogatásban részesülnek.¹²⁹

A Bizottság javaslatának másik ága a menekültek Európán belüli *áthelyezésével* (relocation) foglalkozik, lényegében „felülbírálvá” a dublini rendszert,¹³⁰ és lehetővé téve, hogy a menekülő ügyében ne az az állam döntsön, amelynek a határát átlépve a személy az EU területére lépett. A Bizottság erre alapozva javasolt egy *„szükséghelyzeti áthelyezési rendszert”*,¹³¹ amely a különös nyomásnak kitett államokat tehermentesítené¹³² a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlásá-

¹²⁸ NAGY Boldizsár: „Értelmetlen és embertelen a dublini rendszer” Népszabadság, 2015.3.15. szám

¹²⁹ Erre az EU 2015-ben és 2016-ban 50 millió eurót különít el.

¹³⁰ Ez az eljárás lex specialisnak tekintendő a dublini rendelettel összefüggésben, és célja az áthelyezési eljárás zökkenőmentes működésének biztosítása, ugyanis az áthelyezett személyek esetében csak korlátozottan és ideiglenesen engedélyezett eltérést. data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12295-2015-INIT/hu/pdf

¹³¹ EUMSZ 78. cikkének 3. bekezdésén alapul, amely szerint „Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembeesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.”

¹³² NAGY (24. lj.)

tól.¹³³ Az áthelyezés egy objektív és számszerűsíthető feltételeken alapuló¹³⁴ kötelező elosztási kulcs alapján történik.¹³⁵ Ez a javaslat 2015. szeptember 14-én a Tanács által elfogadásra is került,¹³⁶ mellyel megteremtette a kvótarendszer kiépítésének első lépcsőfokát.¹³⁷ A határozat először mintegy 40 000, aztán további 120 000¹³⁸ Olaszországban és Görögországban tartózkodó,¹³⁹ egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló menekült áthelyezéséről rendelkezik.¹⁴⁰

Értékelés

A kvótarendszerrel kapcsolatban számos kérdés felmerül. Az elosztási kulcsok számításánál például miért nem szerepel az *államterület* nagysága, vagy miért nincs szó *kulturális közelségről*?¹⁴¹ További tisztázatlan kérdés, hogy *ha* az Európai Uniónak már van speciális szabálya a *tömeges bevándorlásra* – az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irány-

¹³³ 2015/1601 határozat 1. cikk (1) bekezdés.

¹³⁴ A lakosság száma: 40%, GDP: 40%, előző négy évben benyújtott menedékkjog iránti korábbi kérelmek átlagos száma: 10%, munkanélküliségi ráta: 10%. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_hu.pdf

¹³⁵ europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_hu.htm

¹³⁶ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

¹³⁷ TÁRNOK Balázs: „A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének érvényesülése tükrében” *Pázmány Law Working Papers* 2016/2.

¹³⁸ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Magyarország, Csehország, Szlovákia és Románia a határozat ellen szavazott, Finnország pedig tartózkodott, minősített többséggel került elfogadásra.

¹³⁹ A korábbi tervek alapján Olaszországból 15 600, Görögországból 50 400 és Magyarországról 54 000 ember került volna szétosztásra. Mivel azonban ezt a javaslatot Magyarország nem szavazta meg, az előzetesen megállapított 54 000 menekült áthelyezése helyett Olaszországból és Görögországból telepítettek át több embert az EU-tagállamokba. In: BORBÉLY Tamás – BORBÉLY Attila: „Az EUfőriától az EUTanáziáig? Migránsok, emigránsok, menekültek” *Polgári Szemle*, 2015. December – 11. évfolyam 4-6. szám.

¹⁴⁰ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A menekültügyi válság kezelése. Az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzete. Brüsszel, 2015.10.14. COM (2015) 510 final.

¹⁴¹ NAGY (24. lj.)

elv keretében, – akkor miért szükséges ez az újfajta rendszer?¹⁴² Miért nincsenek szabályozva a menedékjogot kért személyek közüli kiválasztás szabályai? A menedékkérőknek miért nincs joguk álláspontjukat kifejeíteni az áthelyezéssel kapcsolatban? Ez az áthelyezés kollektív kiutasításnak minősül-e? Mert ha igen, az az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezmény és az Alaptörvény¹⁴³ rendelkezéseibe ütközne. Emellett hatásköri kérdéseket is felvet ennek a rendszernek a bevezetése, ugyanis ilyen jellegű kérdésben a tagállamok nem adták át hatáskörüket az Uniónak. Végül pedig további vitatott pont, hogy lehet-e egyszeri kvótát meghatározni az EUSZ és az EUMSZ alapján.¹⁴⁴

3. BEFEJEZŐ GONDOLATOK

Jelen tanulmány csupán bepillantást adhatott a napjainkban folyó, olykor megoldhatatlannak látszó történésekbe és annak jogi hátterébe. Hatékony válaszadásba nehezen bocsátkozhatnánk, hiszen folyamatosan változó, aktuális problémáról van szó, amely ellen eddig még az EU-nak sem sikerült eredményesen fellépnie és kiutat találnia. Emellett csupán dolgozatomban lezárását követően kerül sor a jogszerű migrációról szóló csomag megvitatására, a Dublin Rendelet további reformjára, a strukturált áttelepítési rendszer kiépítésére és az emberkereskedelemre vonatkozó stratégia naprakészé tételére,¹⁴⁵ s még a törökökkel való kompromisszum sem végleges, mely szintén jelentősen befolyásolni fogja a migrációs politika alakulását.

¹⁴² Az átmeneti védelem célja, hogy tömeges beáramlás esetén meghatározza a menekülők minimális standardjait, továbbá a tagállamok közötti tehermegosztásáért, hogy lehetővé teszi, hogy legfeljebb két évre a tömeges beáramlással túlterhelt hatóságok felfüggeszék az egyéni eljárás lefolytatását. Az eddig még nem alkalmazott irányelv a szolidaritás elvén alapszik, ugyanis a tömegesen érkezőket a tagállamok által önként felkínált kvóták szerint osztaná szét, amihez ugyanakkor a menekülőknek is hozzá kell járulniuk.

¹⁴³ A magyar intézmények és szervek nem hajthatnak végre olyan uniós rendelkezést, amely a magyar Alaptörvény emberi jogi rendelkezéseibe ütközik és a magyar államnak nem kötelessége végrehajtani olyan uniós jogi aktust, amely a csatlakozásakor kötött szerződésekkel nem adott felhatalmazást.

¹⁴⁴ Ezeket az érveket Székely László fogalmazta meg az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában. In: www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/az-ombudsman-az-alkotmanybirosaghoz-for-dul-a-menedekkerok-tomeges-athelyezesevel-kapcsolatos-jogi-aggodalmak-tisztazasara; jsessionid=9F28A48AD3D03CCFE969924CFFD0351D

¹⁴⁵ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_hu.pdf

Úgy gondolom, hogy bevándorlás olyannyira összetett jelenség, hogy az ebből eredő problémák megoldására egy ország önmagában nem képes. Szélesebb körű uniós szabályozásra lenne szükség, mindamelllett, hogy természetesen mindig lesznek olyan területek, amelyeket nem lehet közösségi szintre helyezni. Mivel azonban az Unió az Egyesült Államokkal, Kanadával vagy Ausztráliával szemben nem rendelkezik kellő tapasztalattal e téren, a felmerülő kihívásokra nehezebben fogja megtalálni a választ.

Bár a vándorlás mindennapos jelenség, a tömeges vándorlás nem válhat azzá, s azt nem lehet ugyanazokkal az eszközökkel kezelni.¹⁴⁶ Mindenekelőtt gyökereiben kellene kezelni a problémát, globális szinten együttműködve és az afrikai országok belső migrációját elősegítve. Ezenfelül a legfőbb nehézséget a bevándorlók együttműködésének a hiánya okozza, vagyis nemcsak mennyiségi, hanem minőségi problémáról is beszélhetünk.¹⁴⁷ Annak következtében ugyanis, hogy a menedékkérőknek vélelmezett menekültstátusza áll fenn a menekültkérelem beadásakor, a non refoulement elve érvénybe lép és ezáltal nem lehet őket őrizetbe venni. Ezzel a különleges helyzetükkel visszaélve pedig továbbvándorolnak a schengeni térségben a menekültstátusz megállapítására folyamatban lévő eljárás döntésének bevárása nélkül. Ezenfelül sokan a regisztrációt is megtagadják. Az együtt nem működő bevándorlókkal szemben tehát szigorúbban kellene fellépnie az Uniónak. Tovább fokozza a helyzetet, hogy egy olyan globalizált világban élünk, ahol a gazdasági hatalomért, politikai érvényesítéséért és a kultúra terjesztéséért is harc folyik, nehéz gyors és mindent megoldó választ találni.¹⁴⁸

Meglátásom szerint az EU jó úton halad, hiszen arra törekszik, hogy kialakítson egy közös, szolidaritáson alapuló európai menekültügyi rendszert és hogy egy nyitott, de biztonságos Európát teremtsen, továbbá beismeri, hogy a bevándorlás árnyoldala a migráció illegális formája. Ehhez viszont nagyobb intenzitással kellene fellépnie. Hatékony és konkrét lépések hiányában ugyanis véleményem szerint a következő évtizedekben bevándorlás további növekedése várható Európában és a migránsok megpróbálnak majd azokon a határokon átkelni, ahol kevésbé szigorú az ellenőrzés. Az általános iránymutatásokon és célkitűzéseken felül pozitívumként könyvelhetjük el, hogy az EU viszonylag nagyszámú jogszabályt fogadott el és módosított az utóbbi két évben. Alapdokumentumaiban megjelennek a biztonság erősítését, a hatékony határellenőrzést, az illegális bevándorlás leküzdését célul tűző szövegré-

¹⁴⁶ WINDT Szandra: „A menekültügyi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogban” Rendészeti Szemle, 2010/2. 109.

¹⁴⁷ Lásd X. számú melléklet frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2015.pdf

¹⁴⁸ SZABÓ (61. lj.) 149.

szek, emellett a migrációs nyomás csökkentése érdekében a nagy számban kibocsátó államokkal nemzetközi megállapodásokat kötött. A határellenőrzés erősítése, a visszatérési hajlandóság elősegítése és a legális migrációs csatornák szélesítése a további célja.¹⁴⁹ Mivel az illegális migráció valós veszélye az ellenőrizhetetlenség, az embercsempészet, az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a hamis úti, és személyi okmányok előállítás, a feketegazdaság növekedése és a korrupció, úgy gondolom, hogy a határvédelem megreformálása mindenképpen kardinális jelentőségű. A beáramlást ugyanis kontroll alatt kell tartani és irányítani kell.

A kvótarendszer kialakítása nem hiába érzékeny terület, hiszen a tehermegosztás kérdése mindig is feszültségforrást jelentett a tagállamok között. Míg a tranzit országok azért nem akarnak felelősséget vállalni, mert a bevándorlók egyébként sem szeretnék az ő országukban maradni, addig az immáron befogadó országok eddig is nagy erőfeszítések árán tudták kezelni a tömeges bevándorlást.

Az Uniónak – emberi kötelezettségünkéből adódóan – a menekültek befogadásával biztonságos körülményeket kell kialakítania, de számolnia kell azzal is, ha befogadja őket, munkát és egészségügyi ellátást is kell számukra biztosítani.

Végső soron dolgozatomat egy olyan idézettel szeretném zárni, amely kifejezi az emberi méltóság elsődlegességét és az emberi kapcsolatok etikai jellegét.

„Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága van. A z emberek, ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell, hogy viseltessenek.”

(Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikke)

¹⁴⁹ PÓCZIK Szilveszter – FEHÉR Lenke – DUNAVÖLGYI Szilveszter – JAGUSZTIN Tamás – WINDT Szandra: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok www.matud.iif.hu/o8sze/o7.html Magyar Tudomány, 2008/09 1095.

4. IRODALOMJEGYZÉK

Szakirodalom

1. BECK Mihály – PESCHKA Vilmos (szerk.): Akadémiai Kislexikon II (Budapest: Akadémiai 1989)
2. BALÁZS Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése (Budapest: KJK-KERSZÖV 2002)
3. BODOLAI Anna Borbála – KOVÁTS András (szerk.): A nyelvtanulástól a politikai részvételig. A bevándorlók integrációját támogató programok az Európai Unióban (Budapest: ICCR Alapítvány 2013.)
4. CSÁKI György – FARKAS Péter (szerk.): A globalizáció hatásai – Európai válaszok (Budapest: Napvilág 2008)
5. CSERNYÉS Ferenc: Menekültpolitika és menedékjog az Európai Unióban (1990-1999) (Pécs: Studia Europea 1999)
6. CSERNYÉS Ferenc: Migráció az ezredfordulón. (Pécs-Budapest: Dialóg Campus 2005)
7. FAZEKAS Judit (szerk.): Az európai integráció alapszerződésai 2. – A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések (Budapest: KJK-KERSZÖV 2002)
8. Franz J. HEIDINGER – Andrea HUBALEK – Michael PRANBERGER – HELYES, Imre – SÁRKÖZY, Péter: Bevezetés az Európai Unió jogába és nyelvezetébe (Budapest: HVG ORAC 2000)
9. GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai. (Budapest: CompLex 2012.)
10. GYENEY Laura: Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára (Budapest: PÁZMÁNY 2014)
11. HOLLÓ László: Európai Unió – értékközösség. Az európai integráció katolikus társadalometikai vonatkozásai (Róma, 2006)
12. HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Nyolcadik, átdolgozott, bővített kiadás (Budapest: HVG-Orac 2011)
13. KAROLINY Eszter – KOMANOVICS Adrienne – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió joga. (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2015)
14. KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): Európai közjog és politika (Budapest: Osiris 2002)
15. KENDE Tamás – SZŰCS Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikájába (Budapest: CompLex 2009)
16. KENDE, Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikájába (Budapest: Wolters Kluwer Kft. 2015)

17. KENGYEL Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái (Budapest: Akadémiai 2010)
18. KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: Európai polgári eljárásjog (Budapest: Osiris 2009)
19. KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia: Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai (Budapest: CompLex 2014)
20. KISS Éva: Az Európai Unió a XXI. század elején (Budapest: Akadémiai 2005)
21. KONDOROSI Ferenc: Emberi jogok és jogi kultúrák az Európai Unióban (SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt. 2012)
22. KÓNYA László Ferenc – PUSZTAI Adél: A helyi nemzetiségi önkormányzat működése, szervezése és a migráció kezelése (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015)
23. KOVÁTS András – VÁRHALMI Zoltán (szerk.): A válaszhányok kezelésétől a résztvevő megfigyelésig – Módszertani problémák a migrációkutatásban. (Budapest: ICCR 2014)
24. LÁNCOS Petra Lea (szerk.): Válságban az Európai Unió. (Budapest: PÁZMÁNY 2014)
25. LÉKÓ Zoltán: A migrációs jog kézikönyve (Budapest: Complex 2009)
26. LÓRÁNT Károly: Az Európai Unió jövője és Magyarország mozgásteret (Budapest: Kairosz 2015)
27. LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): Migráció és az Európai Unió (Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001)
28. MARJÁN Attila (szerk.): Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáról tudni kell (Budapest: HVG 2005)
29. Migráció és politika, MTA Politikai Tudományok Intézete: Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, Budapest, 1997.
30. NAGY Boldizsár: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politológiai-filozófiai és jogi vizsgálódások (Budapest: Gondolat 2012)
31. OSZTOVITS András (szerk.): EU-Jog. – Második, aktualizált és bővített kiadás (Budapest, HVG ORAC 2015)
32. OSZTOVITS András: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. (Budapest: CompLex 2011)
33. OSZTOVITS András: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2. (Budapest: CompLex 2011)
34. PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok (Budapest: HVG ORAC 2008)

35. RÉDEI Mária: Mozgásban a világ. A nemzetközi migráció földrajza. (ELTE Eötvös 2007)
36. SCHLETT András: Államháztartás és szakpolitikák. (Budapest: PÁZMÁNY 2014)
37. SZABÓ A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. (Budapest: Zrínyi 2006)
38. SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: Uniós szakpolitikák (Budapest: Szent István Társulat 2012)
39. SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: Uniós szakpolitikák (Budapest: Szent István Társulat 2012)
40. TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): Új népvándorlás – Migráció a 21. században Afrika és Európa között (Pécs: Publikon, 2011)
41. TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): Migrációs tendenciák napjainkban (Pécs: IDRResearch Kft./Publikon 2014)
42. TOMKA Béla: Európa társadalomtörténete a 20. században – Vándorlási folyamatok Európában: kibocsátóból célpont (Budapest: Osiris, 2009)
43. TÓTH Pál Péter: Népeségfogyás – Vándorlás (Budapest: LUCIDUS 2014)
44. VÁMOSI Zoltán – KOVÁCS Edina: Az európai integráció kérdései (Budapest: INOK Kft. 2005)
45. WINDT Szandra: Az illegális migráció kriminológiai jellemzői PHD Értekezés 2008.

Szaccikkék

46. WINDT Szandra: „A menekültügyi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogban” Rendészeti Szemle 2010/2.
47. ZÁMBÓ Katalin: „A Schengeni Egyezmény jelene és jövője. Meddig húzzuk még határok nélkül” in: Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 12. [köt.] – Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. – 2011.
48. PARTI Katalin: „Vándormadarak” Polgári Szemle 2009. június – 5. évfolyam, 3. szám
49. Donato SPERONI: „Bevándorlók világa. This is a World of Migrants” Polgári Szemle 2016. augusztus, 12. évfolyam 1-3. szám.
50. CSERNYÉS Ferenc: „Migrációs potenciálok és trendek Európában” Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 1996. 7. évf. 4.sz.
51. SZŰCS Lászlóné – SISKA Katalin: Nemzetközi menekültjog, migráció és menedéjog a magyar és az uniós jogban (kézirat), Debrecen, 2008.

52. NAGY Boldizsár: „Lehet-e morális a migrációs politika?” LIGET 2015
53. NAGY Boldizsár: „Kvóta, felelősség – Javaslatok a menekültvédelem közössé tételére” Élet és Irodalom LIX. évfolyam, 22. szám, 2015. május 29.
54. MOLNÁR Tamás: „Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig” FUNDAMENTUM / 2013. 2. szám 59.
55. TÁRNOK Balázs: „A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubsidiaritás elvének érvényesülése tükrében” Pázmány Law Working Papers 2016/2

Internetes források

56. CONSILIUM: Schengen – A szabad mozgás kulcsa Európában 2013. szeptember
57. DOBÁK Imre: Az illegális migrációs helyzet Görögországban mhtt.eu/hadtudomany/2013/2013_elektronikus/2013_e_Dobak_Imre.pdf
58. ERDEI Nikolett – TUKA Ágnes: Az Európai Unió migrációs politikája napjainkban www.ittvagyunk.eu/application/essay/134_1.pdf
59. GYULAI Gábor: Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről Magyar Helsinki Bizottság 2010. december
60. HAUTZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán: A migráció elmélete. Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014.
61. real.mtak.hu/16634/1/w207.bat_session%3D1164013711%26infile%3D%26sobj%3D8961%26cgimime%3Dapplication%252Fpdf
62. belugyalapok.hu/alapok/menekultugyi-migracios-es-integracios-alap
63. data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12295-2015-INIT/hu/pdf
64. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_hu.pdf
65. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/12_hungary_national_report_practical_measures_for_reducing_irregular_migrmigra_final_dec2012_en.pdf
66. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

67. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_hu.pdf
68. ec.europa.eu/green-papers/index_hu.htm
69. eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:l33020
70. europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html
71. europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf
72. europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf
73. europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_hu.htm
74. europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_hu.htm
75. europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_hu.htm
76. helsinki.hu/wp-content/uploads/fizikai-hatarzar-btk-modositasrol.pdf
77. helsinki.hu/wp-content/uploads/Magyar-%C3%B6sszefoglal%C3%B3_K%C3%A9nyszerpihen%C5%91.pdf
78. irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.3.Policy_Briefs_NATIONAL/Hungary_PolicyBrief_Clandestino_Nov09_2_hu.pdf
79. szazadveg.hu/foundation/rendezvenyek/ujkori-nepvandorlas-europai-kihivas-elott
80. aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Manifeste%20AEDH%20HONGR%2028_02_2014.pdf
81. www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=424:dublini-eljaras&Itemid=467&lang=hu
82. hwww.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=422&Itemid=469&lang=hu&utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201509
www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=421&Itemid=392&lang=hu
83. www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html
84. www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html
85. www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/20150903IPR91518/A-Parlament-j%C3%B3v%C3%A1hagyta-amenek%C3%BClteket-eloszt%C3%B3-%C3%A1tmeneti-int%C3%A9zked%C3%A9seket
86. www.ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=93
87. www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2013.pdf
88. www.unhcr-centraleurope.org/hu/kit-tamogatunk/hontalanok.html

89. International Organization for Migration (IOM): World migration report 2015 – Migrants and Cities New Partnerships to Manage Mobility
90. KAROLINY Eszter – MOHAY Ágoston A nemzetközi migráció jogi keretei.
publikon.hu/htmls/tanulmanyok.html?ID=52&essayID=455
91. KOLLER Inez: Migrációs tendenciák Európában
http://publikon.hu/application/essay/490_1.pdf (Letöltve: 2015.12.01.)
92. Lehetőség és kihívás: Migráció az Európai Unióban. (Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010)
93. LŐRINCZ Aranka – KLENNER Zoltán: Nemzetközi migráció (Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem 2013) vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/Lorincz_Aranka_Klenner_Zoltan.original.pdf
94. MIRK Zita: Reformra szorul az EU bevándorláspolitikája kitekinto.hu/europa/2011/12/18/reformra_szorul_az_eu_bevandorlaspolitikaja/#.U2py9k2KDIW 2011. december 18.
95. NEMES Ildikó: Az EU migrációs politikája a schengeni övezet reformjának tükrében In: Európai Parlamenti Szemle – Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület www.corvinusembassy.com/ep/?page=2&article=2&show=131 2012. december. 4
96. Susan FRATZKE: Not adding up – The fading promise of Europe’s Dublin System. EU asylum: Towards 2020 Project, Migration Policy Institute, March 2015. <file:///C:/Users/asus%20x551m/Downloads/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
97. SZABÓ Gábor: Globalizáció és migráció emberi jogok szemszögéből In.: idresearch.hu/userfiles/File/eia/II_04_szabo.pdf

Európai Unió jogszabályai

98. A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimum követelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről
99. A Bizottság 2003/109/EK irányelve (2003. december 5.) a harmadik országok huzamos tartózkodói jogállásról
100. A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a harmadik országbeliek családgyejesítéséről
101. A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, ja-

- vadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről
102. A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének a tartózkodásának feltételeiről
 103. A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadásra való külön eljárásról
 104. A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.
 105. A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról
 106. Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról
 107. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében nyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról
 108. A Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet rész-

- letes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról
109. A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról
 110. A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérelők befogadása minimumszabályainak megállapításáról
 111. A Tanács 2004/573/EK határozata (2004. április 29.) a harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről
 112. A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról
 113. A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról
 114. A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról
 115. Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról
 116. Az Európai Parlament és a Tanács 1051/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról
 117. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról
 118. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

119. Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról
120. Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról
121. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 16.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról
122. Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről
123. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A menekültügyi válság kezelése. Az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzete. Brüsszel, 2015.10.14. COM (2015) 510 Finál
124. Schengeni Megállapodás
125. Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezmény

Magyar jogszabályok

126. Magyarország Alaptörvénye
127. 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról
128. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

VARGA RÓBERT

A Gazdasági és Monetáris Unió jelene és a tagállami válságkezelés

1. A GMU FOGALMA ÉS TÖRTÉNETE
2. A GMU JELENE
 - 2.1. Az államadósság-válság és a hármas lehetetlenség
 - 2.2. A lehetetlenségi tétel feloldása
 - 2.3. Az uniós szintű válságkezelés
 - 2.4. Összegzés
3. A TAGÁLLAMI SZINTŰ VÁLSÁGKEZELÉS
 - 3.1. A német válságkezelés
 - 3.2. A román válságkezelés
 - 3.3. Észtország válságkezelése
 - 3.4. A görög válságkezelés
4. KONKLÚZIÓ
5. IRODALOMJEGYZÉK

1. A GMU FOGALMA ÉS TÖRTÉNETE

A Gazdasági és Monetáris Unió az integráció legmagasabb fiskális szintje, azt jelenti, hogy közösségi szinten zajlik a gazdaságpolitikai koordináció és a monetáris politika.¹ Az európai integráció történetében már az 1950-es évektől megjelent a GMU létrehozásának gondolata, de ennek ekkor még nem volt realitása. A GMU létrehozásáról az 1969-es hágai csúcstalálkozón döntöttek az állam- és kormányfők és úgy határoztak, hogy 1980-ig meg is valósítják. A megvalósítási terveket a luxemburgi miniszterelnök Pierre Werner készítette el. Ez célul tűzte ki a teljes Gazdasági és Monetáris Unió létrehozását tíz éven belül, több szakaszra lebontva. A terv végső célja a tőkemozgások teljes liberalizációja, a tagállamok valutáinak teljes konvertibilitása és az árfolyamok visszavonhatatlan rögzítése volt. Ahhoz, hogy létrejöhessen a GMU több dologra is szükség lett volna: intézményi reformokra, a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás szinten tartására, regionális és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére és a Bretton-Woods-i rendszer működésére. A Bizottság azt javasolta, hogy 1971-ben indítsák el a GMU létrehozásának első szakaszát, de ez még ellenkezést váltott ki a franciák részéről, ezért

¹ ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka: Európa utazása. Integrációtörténet. (Budapest: Gondolat 2015) 321.

úgy határoztak, hogy 10 év alatt fogják véghez vinni. Ugyanakkor az 1970-es években nem voltak meg azok a feltételek, amelyeket a terv korábban megjelölt. A GMU létrehozásának bukását a Bretton-Woods-i pénzügyi rendszer összeomlása okozta. Ezért a terv a hetvenes években lekerült a napirendről, hiszen a válság hatására a tagállamok azzal voltak elfoglalva, hogy saját gazdaságukat talpra állítsák.²

Az 1980-as években Jacques Delors bizottsági elnök vezetésével elkezdtek megvalósítani a belső piacot. Ez részben sikerült is, amely azt jelentette, hogy a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabadon áramolhatnak a tagországok között. Viszont ennek a teljes kialakítása még napjainkban is tart, sok fennmaradó akadály van, amelyet még meg kell oldani a belső piac megvalósulásához.³ Azonban Jacques Delors igazi célja a GMU létrehozása volt és ezt el is szeretné volna érni. Ezért a Bizottság kidolgozott egy tervet, amely szerint 1990. július 1-ig elindítják a GMU első szakaszát. Ez azonban ekkor még nem sikerült. Az igazi áttörést az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés hozta el. A Maastrichti Szerződés első pillérébe, az Európai Közösségekbe bekerült a Gazdasági és Monetáris Unió. A szerződésben úgy határoztak, hogy a GMU-t három szakaszban vezeték be:

1. 1990. július 1-től 1993. december 31-ig: a tőke szabad mozgása a tagállamok között;
2. 1994. január 1-től 1998. december 31-ig: a tagállami gazdasági politikák konvergenciája, illetve a tagállamok nemzeti központi bankjai közötti együttműködés erősítése. A monetáris politikák összehangolását az Európai Monetáris Intézet (EMI) létrehozásával intézményesítették, amelynek feladatai között szerepelt a nemzeti központi bankok közötti együttműködés erősítése és az egységes valuta bevezetéséhez szükséges előkészületek megtétele. A folyamat során a nemzeti központi bankoknak el kellett érniük függetlenségüket;
3. 1999. január 1-je óta folyamatosan: eurónak a tagállamok egységes valutájaként való fokozatos bevezetése és a közös monetáris politika végrehajtása az EKB égisze alatt. A harmadik szakasz megkezdésének feltétele volt a tartós, magas fokú konvergencia megvalósítása, amelyet a szerződésben foglalt számos kritérium alapján mértek. A költségvetési szabályokat kötelezővé tették és az ezeket nem teljesítő tagállamnak szankciókkal kellett szembenéznie. Bevezették az egységes monetáris politikát, ame-

² ARATÓ – KOLLER (1. l.j.) 146.

³ europa.eu/pol/singl/index_hu.htm

lyet a nemzeti központi bankokból és az EKB-ból álló Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) szab meg.⁴

Elvileg az EU összes tagállamának csatlakoznia kell a GMU-hoz és be kell lépnie a harmadik szakaszba, azonban ez alól kivételek a britek és a dánok. Ez a két ország, még a Maastrichti Szerződés elfogadásakor opt-outtal élt, így nekik nem kötelező bevezetni az eurót. Ahhoz, hogy egy tagállam belépessen a harmadik szakaszba, teljesítenie kell a Maastrichti konvergencia kritériumokat. Ezek a kritériumok a következők:

- **Árstabilitás:** az inflációs ráta az elmúlt egy évben legfeljebb 1,5%-kal haladhatta meg a három legalacsonyabb euró övezeti nemzeti rátát. Ezzel azt kell bizonyítani, hogy az inflációt az adott ország ellenőrzés alatt tudja tartani.
- **Államháztartás:** a hitelek és az államadósság korlátozása, valamint a túlzott hiány kialakulásának elkerülése révén kell a stabil és fenntartható államháztartást biztosítani. Az államháztartási hiány nem lehet a nemzeti GDP 3%-nál, az államadósság pedig annak 60%-ánál magasabb.
- **Árfolyam-stabilitás:** legalább két évig nem lehet túlzott valutaingadozás, amit egy olyan (árfolyam-mechanizmus néven ismert) rendszerben való részvétellel kell elérni, amely lefedi az euró övezeti és nem euró övezeti országok közötti átváltási árfolyamokat. Különösen fontos, hogy ne legyen leértékelődés az adott időszakban.
- **A kamatlábak konvergenciája:** olyan hosszú távú kamatlábbal kell rendelkezni, amely legfeljebb 2 százalékponttal haladja meg a három, infláció szempontjából legjobban teljesítő euró övezeti ország kamatlábát.⁵

2. A GMU JELENE

Az előző fejezetben tárgyalt négy kritériumot ekkor tizenkét tagország teljesítette, így 2002. január 1-től ezekben az országokban bevezették az eurót. Mindenki sikerként könyvelte el a GMU-nak a működését, és pozitívan álltak hozzá. Még az újonnan csatlakozott országoknak is az volt a legfőbb célkitűzésük, hogy teljesítsék a kritériumokat és ők is csatlakozhassanak az euró övezethez. De 2007-ben olyan dolog történt az

⁴ www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html

⁵ eur-lex.europa.eu/summary/glossary/convergence_criteria.html

Egyesült Államok gazdaságában, ami hosszú távon meghatározta a GMU fejlődését.

A 2007-2009 között kirobbant globális pénzügyi és gazdasági válság az Egyesült Államokból indult ki és begyűrűzött Európába is. A válság kialakulást az amerikai ingatlanpiaci lufi kidurranása okozta és egy úgy nevezett jelzáloghitel-válság alakult ki. Az ingatlanpiaci árak elkezdtek zuhanni, erre a piacon pánik tört ki, ami a pénzügyi piac összeomlásához vezetett. Az összeomlás akkor érte el a tetőpontját, amikor összeomlott a Lehman Brothers pénzpiaci cég. Mivel az európai pénzpiac kötődött az amerikaihoz, ezért nagyon gyorsan érezte a válság hatását Európában. Az európai kormányok, hogy megfékezzék a válságot, tőkét pumpáltak különböző pénzügyi intézetekbe (Hypo Real Estate, Fortis).⁶ Ennek ellenére azonban, nem sikerült megfékezni a válságot, az euró pedig különösen sebezhető volt a válsággal szemben, hiszen a GMU-nak nem része egy nemzetek feletti kormányzat, amely felügyelte volna az adózást és a költsékezést az eurózóna országai között. Annak hatására, hogy megrendült a befektetői bizalom a piacon, a magas államadósságú országok elvesztették a lehetőségüket az adósság újrafinanszírozására. Emiatt több európai kormány is adósságválságba került. Ez az adósságválság leginkább Görögországot érintette. Azonban az Európai Unió ekkor még nem fektetett olyan nagy hangsúlyt a válság kezelésére, hiszen az főképp a tagállamok gazdaságát érintette, így ezt nekik kellett megoldaniuk. Emellett a GMU nem is rendelkezett gazdasági válságkezelési mechanizmusokkal, csupán csak a Stabilitási és Növekedési Pakumban⁷ lefektetett elvek voltak, amelyek a válság megelőzéséről szóltak, nem pedig a kezeléséről. Ennek okai a GMU és az EU intézményi felépítésében keresendők. Ennek ellenére, hogy a GMU uniós hatáskörbe tartozik, a gazdaságpolitika nem, az kizárólag tagállami szinten kezelődik, így nem lehetett uniós eljárás a válságkezeléssel kapcsolatban.

Közgazdászok szerint többféle gazdasági válság is létezik.⁸ Az első típus a bankszektor válsága. Ez bármilyen monetáris rendszerben előfordulhat és ezeket általában az állam önmaga szokta kezelni. Abban az esetben, ha az államnak nem áll rendelkezésére elegendő erőforrás, akkor kérhet külső segítséget. A második típus az államadósság-válság,

⁶ Theoharry GRAMMATIKOS – Robert VERMEULEN: „Transmission of the financial and sovereign debt crises to the EMU: Stock prices, CDS spreads and exchangerates” *Journal of International Money and Finance*, 2012. 31. szám, 517-533.

⁷ ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_hu.htm

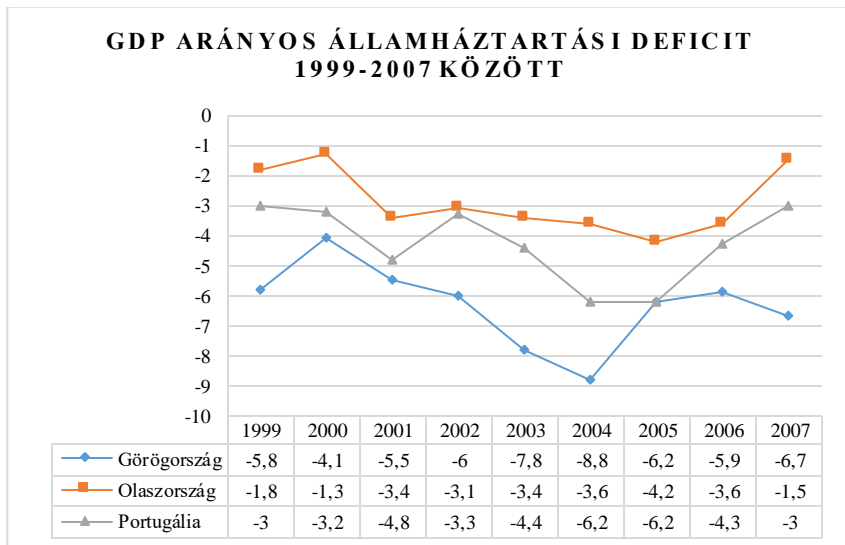
⁸ Graciela L. KAMINSKY – Carmen M. REINHART: „The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems” *American Economic Review* 1999. 89. szám, 473-500.

amely szintén előfordulhat bármilyen rendszerben, azonban főleg azok az országok vannak ennek kitéve, amelyeknek az adósságai nagy része külföldi valutában vannak. A legutolsó típusa a válságoknak az úgynevezett Balance-of-payment válság, vagyis, amikor az állam fizetéseképtelenné válik. Ez bármelyik országgal megtörténhet, ha hirtelen nagymértékben lecsökkenek a bevételei. Ilyen válságok esetén szokta az IMF kiségeteni a kormányokat. Azonban mindenki azt gondolta, hogy egy ilyen válság egy monetáris unióban nem következhet be. Ebben azonban tévedtek, amikor 2009-ben Görögország az államcsőd szélére került.

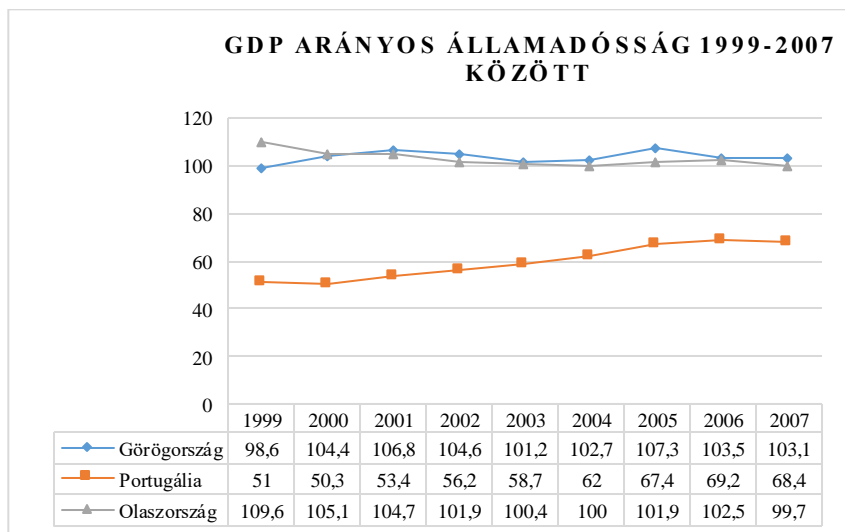
2.1. Az államadósság-válság és a hármas lehetetlenség

Az Egyesült Államokból 2007-ben kiindult bankválság, míg a világ nagyobb részén nagyjából 2010-re befejeződött, addig ez Európára nézve nem volt igaz. Ennek oka a két válság alapvető különbségeiből adódott. Míg az amerikai a piaci eszközökben alakult ki, addig az európai az állami szektorban. Azonban a pénzügyi eszközökbe vetett bizalom megrendülésével, a befektetők figyelme az államkötvények fenntarthatóságára irányult. Felismerték, hogy több államadósságot is államkötvényekkel finanszíroznak újra, emiatt ezek fenntarthatatlanok. Így ez a válság 2009-re az euró-zóna válságává alakult át és több EU tagország is államadósság-válságba került. Ennek hatására pedig az egész Európai Uniót politikai és integrációs válság sújtotta, és ezek együttesen nagyban befolyásolták a válság kezelését. Több elmélet is létezik arra, hogy mi okozta a globális válság átalakulását és, hogy mitől alakult ki az euró-zóna válsága⁹. Az egyik elmélet szerint az euró-zóna válságát az okozta, hogy egyes GMU tagországokból hiányzott a pénzügyi fegyelem. Ezek az országok nagyrészt a déli államok voltak, Görögország, Portugália és Olaszország. Ezen államok 1999-től kezdve szinte minden évben megszegték a Maastrichti Szerződés által előírt kritériumokat az államháztartásra és az államadósságra vonatkozóan (lásd 1. és 2. ábra).

⁹ Jean PISANI-FERRY: „The euro crisis and the new impossible trinity” Bruegel Policy Contribution, 2012/01.



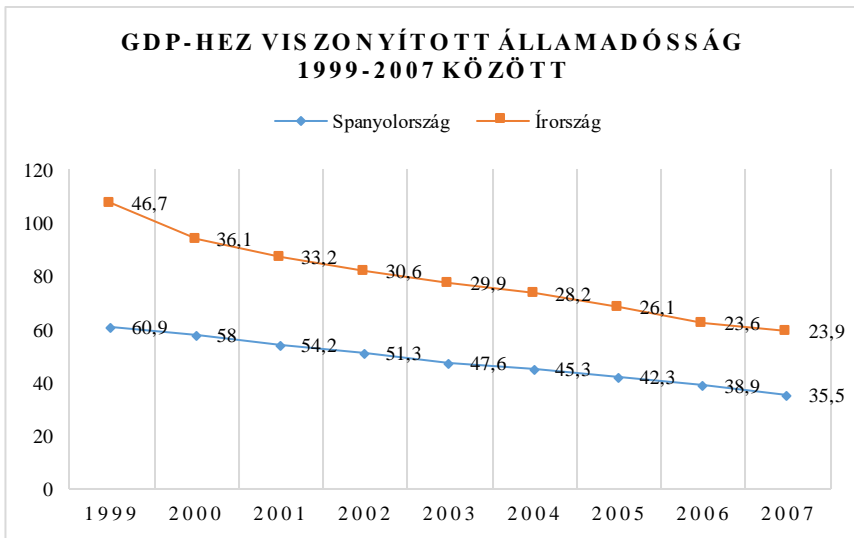
1. ábra Forrás: Eurostat



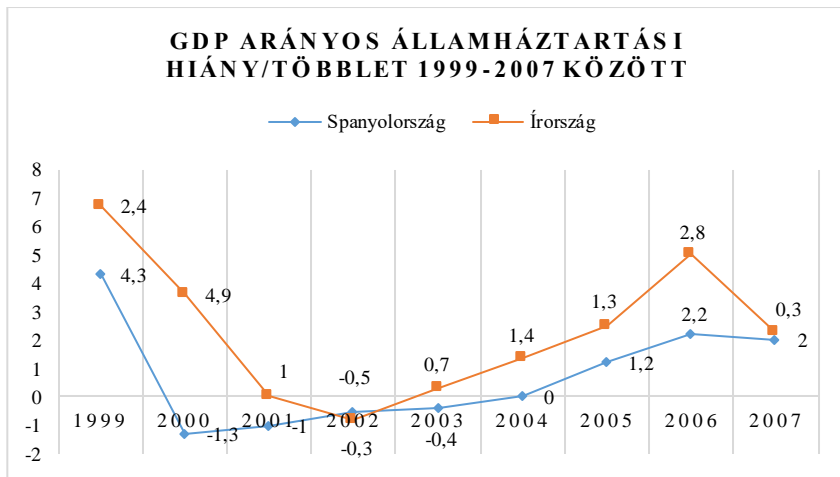
2. ábra Forrás: Eurostat

Ugyanakkor nemcsak a déli államok voltak azok, amelyek nem tartották be a kritériumokat, hanem például a deficitre vonatkozó előírásokat Németország és Franciaország is megszegte 2002-2005 között, az

államadósságra előírt számokat Németország 2003-2007 között, Belgium pedig 1999-től 2007-ig folyamatosan, az ő államadósságuk a GDP-hez viszonyítva a kétezres évek elején meghaladta a 100%-ot. Ennek az elméletnek az a hibája, hogy a gazdasági válság és az azt követő államadóssági válság nem csak azokat az országokat érintette, amelyek nem fejelemezett fiskális politikát követtek. Sőt, államadóssági válság Belgiumban és Németországban egyáltalán nem bontakozott ki. Ezzel szemben voltak olyan országok, amelyek végig betartották a Maastrichti Szerződés által előírt kritériumokat, de ennek ellenére a gazdasági válságot követően mély recesszióba és államadósság-válságba kerültek. Erre két legjobb példa Spanyolország és Írország esete (lásd 3. és 4. ábra).



3. ábra Forrás: Eurostat



4. ábra Forrás: Eurostat

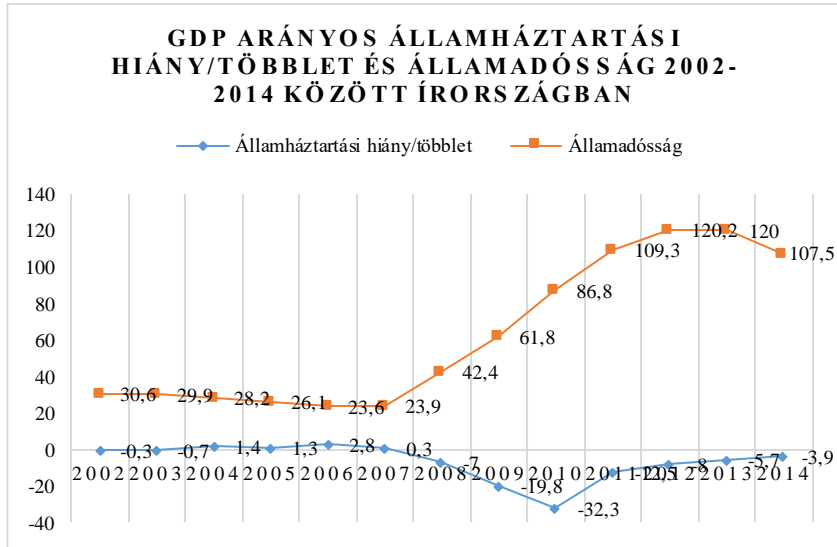
Láthatjuk, hogy ez a két ország nemcsak hogy végig betartotta a kritériumokat, de sikerült a már amúgy is alacsony államadósságot még tovább csökkenteni, az államháztartásban pedig szinte minden évben többlet volt. Tehát ez az elmélet nem tudja megválaszolni azt, hogy mi okozta a kialakuló államadóssági válságot az eurózónában. A másik elmélet szerint a válság kialakulásának okait leginkább a GMU felépítésében kereshetjük.¹⁰ Jean Pisani-Ferry egy hármas lehetetlenségi tételből vezeti le a válság kialakulását. A hármasnak az első eleme az együttes felelősségvállalás tilalma, vagyis a no-bail-out klauzula, amelyet az EUMSZ 125. cikke fogalmaz meg.¹¹ Ez azt jelenti, hogy egy tagország nem finanszírozhatja egy másiknak az adósságát. A hármas második eleme a monetáris finanszírozás tilalma, amelyet az EUMSZ 123. cikkében találhatunk meg.¹² Az utolsó elem pedig a bankok és államok közötti interdependencia, vagyis a kölcsönös függőség. Annak ellenére, hogy az eurózónán belül monetáris integráció van, a bank rendszerek nemzeti

¹⁰ PISANI-FERRY (9. l.j.)

¹¹ www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-1-economic-policy/393-article-125.html

¹² www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-1-economic-policy/391-article-123.html

szinten működnek. Ez azt jelenti, hogy az államok feladata megmenteni a bankokat egy válság esetén. Arra, hogy ez milyen következményekkel jár, a legjobb példa Írország esete, amely esetben a saját bankrendszerét kellett menteni (lásd 5. ábra).



5. ábra Forrás: Eurostat

Ezen a példán keresztül jól láthatjuk a probléma fő okát. Az Európai Központi Bank nem segíthet sem az államoknak, sem pedig a bankrendszerüknek. Tehát ezek egymásra vannak utalva és láthatjuk, hogy egy gazdasági válság esetén mi történik, ha az államnak önerőből kell megmentenie a bankszektorát.

2.1. A lehetlenségi tétel feloldása

Három megoldási javaslat is létezik arra, hogy hogyan oldják fel ezt a hármas lehetlenségi trilemmát.

Az egyik megoldási javaslat az lenne, ha az EKB jogkörét kibővítenék, és felruháznák hitelezői jogkörrel. Ezt a javaslatot több kormány támogatta, például a francia, de a németek részéről ellenállásba ütközött. Azonban előre lépést jelentett az European Financial Stability Facility, (EFSF), vagyis az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz, létrehozása. Ezt 2010-ben hozták létre, azzal a céllal, hogy segítsen megoldani a

kialakult államadóssági válságot. Ez a szervezet pénzügyi segítséget nyújtott Görögországnak, Portugáliának és Írországnak is.¹³

A második megoldás egy pénzügyi unió létrehozása lehetne, amely belül kialakítanának egy bankszövetséget, amely kiegészítené a bajba jutott tagállamok bankrendszerét. Erre azért lenne szükség, mert az eddig is tudott volt, hogy egy államadóssági válság nagyon könnyen be tud gyűrűzni a bankrendszerbe. Erre már 2012 végén történtek lépések, amikor létrehozták a bankuniót. Ez egy uniós szintű bankfelügyeleti rendszer, amelynek célja, hogy az egész EU bankszektora biztonságos és megbízható legyen.¹⁴

A harmadik megoldási javaslat pedig egy fiskális unió létrehozásáról szólna az eurót használó országok között. Ez az ötlet már az 1970-es Werner-jelentésben is szerepelt, amelyben arról volt szó, hogy a monetáris unió létrehozásához szükség van egy központi költségvetésre. Ez a gondolat 2011-ben tért vissza, de nem az volt az alapötlet, hogy megnöveljék szupranacionális szinten a kiadásokat, hanem egy közös költségvetési rendszert hozzanak létre, amelyben már nem a tagállamok felelősek a saját államadósságukért, hanem minden tagállam garanciát vállalna a többi országért. Természetesen ez a javaslat váltotta ki a legnagyobb visszhangot, hiszen ennek a megvalósításához a tagállamoknak fel kéne adniuk azt a jogkörüket, hogy saját maguk rendelkezzenek az államadósságuk finanszírozásával. De ez a megoldási javaslat politikai okok miatt egyelőre még nem jöhetett létre.

2.2. Az uniós szintű válságkezelés

Mivel nem sikerült megelőzni a válság kialakulását a fentebb említett okok miatt, ezért az Uniónak valahogyan kezelnie kellett azt. Ugyanakkor a válságkezeléskor és a görög probléma megoldásakor egy újabb probléma merült fel. Alapvetően az euróövezet működése egy hármastagadásra épült:¹⁵ 1. nem lehet kilépni az euróövezetből, 2. nem lehet kimenteni a tagországokat, 3. nem következhet be államcsőd. A kilépés tagadása azt jelenti, hogy jelenleg az EU a szerződéseiben nem rendelkezik a GMU elhagyásáról, hiszen a szerződő felek visszavonhatatlannak tekintették a valutaárfolyamok rögzítését és a közös valuta bevezetését. Tehát az egyetlen mód arra, hogy egy tagország elhagyja az euróövezetet, az, ha kilép az EU-ból is. A kimentés tagadása a már korábban is tárgyalt no-bail-out klauzula, amely az EUMSZ 125. cikkében van megfogalmaz-

¹³ www.efs.europa.eu/about/index.htm

¹⁴ www.consilium.europa.eu/hu/policies/banking-union/

¹⁵ BENCZES István: „Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások” *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf., 2011. szeptember, 759-774.

va, amely azt mondjaki, hogy az EU és az egyes tagállamok nem felelnek egy másik tagállam kötelezettségeiért és nem vállalhatják át azokat. Az államcsőd tagadása azt jelenti, hogy a GMU tagadta az adósságválság és az államcsőd kialakulását, hiszen nem rendelkezett arról, hogy mi a teendő akkor, ha kialakulna. A Stabilitási és Növekedési Paktum, amelynek célja, hogy egy olyan szabályrendszert alkosson, amely alapján a tagországok rendezett államháztartási gazdálkodást tudjanak folytatni, nem tartalmazott megoldási javaslatokat ilyen esetekre, hanem csak megelőzést.

2.3.1. A hármas tagadás feloldása és a Trojka

Ahhoz, hogy az EU meg tudja oldani a görög problémát valamelyik tagadást fel kellett oldania. A legkézenfekvőbb a no-bail-out klauzula feloldása volt. Az Európai Unió 2010 tavaszán hozta létre a Trojkát, amely egy együttműködés az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap között.¹⁶ Feladata az volt, hogy koordinálja a tagországoknak nyújtott hitelmegállapodásokat. Legelsőnek 2010 májusában Görögország kapott segítséget, majd még ebben az évben Írország, 2011-ben Portugália, 2013-ban pedig Ciprus is segítségre szorult. Ez a Trojka nem hitelező szerv és nem is döntéshozó szerv volt. A hitelezést az IMF és az ESM¹⁷ (Európai Stabilitási Mechanizmus) végzi, míg a döntéshozatalért az Európai Bizottság és az EKB felel. Azonban a hitelezést az IMF és az ESM is a saját szabályai szerint végzi. Ezért a hitelt kapó ország külön egyezik meg az IMF-el és az ESM-el is. Az Európai Bizottság szerepköre a Trojkán belül sokkal bonyolultabb, mint az előzőeké. Olyan országnak, amely nem tagja az eurózónának, a Bizottság az IMF-el közösen végezhet hitelezést, de eurózónás tagországnak nem. Ilyen ország esetében a Bizottság tárgyal a tagország nevében, tehát nem a normális funkcióját látja el, nem a közösségi érdekeket képviseli. De a Bizottságnak jelen kell lennie, mint Európai Unió intézmény is és ez a kettősség sokszor feszültséghez vezet. Az EKB szerepe a Trojkán belül sokkal homályosabb, a jogi szöveg úgy fogalmaz, hogy a döntéseket az EKB-val kapcsolatot tartva hozzák meg. Az EKB szerepe azért is érdekes, mert amikor az IMF hitelt nyújt egy országnak, akkor az ország központi bankja is a tárgyaló felek között van, viszont ha egy eurózónás országról van szó, akkor az EKB a hitelt nyújtók oldalán van a tárgyalásoknál, míg

¹⁶ Jean PISANI-FERRY, André SAPIR, Wolff B. GUNTRAM: „EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment” Bruegel Blueprint Series 2013, 19. szám

¹⁷ www.esm.europa.eu/about/index.htm

a tagország központi bankja pedig a hitelt kapók között, pedig tagja az Európai Központi Banknak.

2.3.2. A Trojka sikeressége

Ahhoz, hogy felmérjük, hogy sikeres volt-e a Trojka működése, a Bruegel Intézet kidolgozott egy hármas kritérium rendszert.¹⁸ Az első kritérium az, hogy az országok újból képesek legyenek a piacról való finanszírozásra. Ebből a szempontból az ír csomag sikeres volt, hiszen 2013 decemberében ki tudtak lépni a programból. A portugál program is sikeresnek látszik, a görög program kimenetele azonban még nem világos, amelynek belpolitikai okai is vannak.

A második kritérium az, hogy az országok betartják-e az előírt feltételeket. Három típusú feltételt írtak elő: 1. csökkenteni kell a GDP arányos államadósságot és deficitet, 2. pénzügyi szektor rendbetétele, 3. strukturális reformok bevezetése a versenyképesség növelése érdekében. Az első feltételt mind a négy ország igyekezett betartani, a második feltétellel főleg Írország esetében volt a legnehezebb, hiszen az ő bankszektort érintette a legjobban a válság. A strukturális reformokkal Írországban és Cipruson nem volt probléma, kettejük gazdasága a válság előtt is megfelelő volt, csak a bankszektornak volt túlzott szerepe a gazdaságban. Ezzel szemben Görögországban és Portugáliában már a válság előtt sem volt megfelelő a gazdaság felépítése, de a program előírásának megfelelően vezettek be különböző reformokat, de ezeknek a kimenetele még nyitott.

A harmadik kritérium pedig az előrejelzések és eredmények összehasonlítása különböző gazdasági mutatókon keresztül. A belső kereslet visszaesése Írországban, Görögországban és Portugáliában is magasabb volt a vártnál, és ennek hatására a munkanélküliség is nagyobb mértékben nőtt. Az import mértéke Görögországban és Portugáliában jobban csökkent a vártnál, míg Írországban sokkal nagyobb mértékben nőtt. A folyó fizetési mérleg mindhárom országban a vártnál gyorsabban csökkent.

Eddig egyelőre csak az ír program volt csak sikeres, de ez lökést adhat a többi országnak is. Ez a siker segíthet Portugáliának is, és úgy tűnik, hogy Írországhoz hasonlóan Ciprusnak is sikerülni fog. Görögország jövője pedig egyelőre még nem tisztázott.

¹⁸ André SAPIR, B. Guntram WOLFF, Carlos DE SOUSA, Alessio TERZI (2014): The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures

2.4. Összegzés

Ebben a részében a dolgozatnak láthattuk, hogy az Európai Unió milyen lépésekkel próbálta meg kezelni a válságot. Az is kiderült, hogy ahhoz, hogy kezelni tudja a válságot intézményi változtatásokra is szükség van, és a korábban a szerződések által kialakult trilemmát fel kellett oldani. Ez részben sikerült is, amikor a no-bail-out klauzulát feloldották és létrehozták a Trojkát, amely lehetővé tette a hitelnyújtást eurózónás tagországoknak is. Ez a program sikeresnek tekinthető a négyből három országban, egyedül Görögország eredménye várat még magára.

3. A TAGÁLLAMI SZINTŰ VÁLSÁGKEZELÉS

A dolgozat második fő részében komparatív módszerrel tagállami szinten fogom megvizsgálni a gazdasági válságkezelést. Az ENSZ felosztása alapján a négy európai régióból egy-egy országot választottam ki.¹⁹ Ezek az országok a következők: a nyugati régióból Németország, a keletiből Románia, az északiből Észtország, a déli régióból pedig Görögország. Három indikátort fogok alkalmazni, amelyeken keresztül felmérem a válságkezelés sikerességét. A három indikátor a következő: GDP arányos államháztartási deficit/szufficit, foglalkoztatottsági és munkanélküliségi ráta és az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolva euróban. Mind a négy ország esetében az összes adat az Eurostat oldaláról származik.²⁰ Ezzel az a célom, hogy ezeknek az indikátoroknak a segítségével egy „best practice”-t tudjak adni a válságkezelésre.

3.1. A német válságkezelés

Az első ország, amelyet meg fogok vizsgálni, az Németország lesz. Azért esett rá a választásom, mert jelenleg úgy látszik, hogy Németországa Európa vezető gazdasága, és ennek eredményeképpen az Európai Unióban is vezető szerepet tölt be. Kíváncsi voltam arra, hogy már egy erős, stabil lábakon álló piacgazdaságra milyen hatással tud lenni egy globális válság, és milyen módszerekkel próbálja meg kezelni azt. Ahhoz, hogy felmérjem a válságkezelés sikerességét, a fent említett indikátorokat fogom használni.

¹⁹ unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#europe

²⁰ ec.europa.eu/eurostat/data/database

3.1.1. A Modell Deutschland és annak reformja

Németországnak nem volt mindig olyan erős a gazdasága, mint a válság kirobbanásának pillanatában vagy napjainkban. Az 1990-es években az újraegyesítést követően a növekedés stagnált és kb. 8-9% volt a munkanélküliségi ráta a teljes népesség körében, amely Németország esetében azt jelentette, hogy kb. öt millió munkanélküli volt. A *The Economist* egy 1999-es cikkében Európa beteg emberének nevezte Németországot.²¹ Összehasonlítva az angolszász típusú kapitalizmussal, a német modell ekkor gyengélkedett. Azonban ez a 2007-ben kibontakozó pénzügyi válság során megváltozott. Az Egyesült Államok és a hozzá hasonló gazdasággal rendelkező országok tartós recesszióba süllyedtek, míg Németország sokkal erősebben jött ki a válságból, mint amilyen korábban volt. Ahhoz, hogy megértsük Németország válság kezelését, meg kell ismernünk, hogy az 1990-es és 2000-es években hogyan reformálta meg Németország a gazdaságát. A német gazdaság a Modell Deutschland²² elnevezést kapta. Ennek a klasszikus változata a neokorporatizmus alapjain nyugodott, amely az állam, a szakszervezetek és a munkaadók szövetségében öltött testet. Németország egy olyan szociális piacgazdaságot épített ki, amely a három fél közötti párbeszédre épített. Azonban az újraegyesítést követően ez a fajta modell válságba került, ezért meg kellett reformálni azt. Ez az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején be is következett. Mérsékelték a munkaerőpiaci szabályozásokat, korlátozták a munkanélküli segély mértékét és liberalizálták a pénzpiacot. A német modell megreformálása adta az alapját a későbbi válságkezelésnek. Ez a modell egy olyan rendszert hozott létre, amelyben nagy szerepe van a technológiai versenyképességnek és a képzett, nagy termelékenységre képes munkaerőnek. Egy másik fontos tényező, ami segítette a német gazdaság talpra állását az a gyorsuló globalizáció volt. A német kormányok rájöttek arra, hogy mekkora lehetőségek vannak a feltörekvő ázsiai, főképp a kínai piacban. Az 1990-es években a termékek és szolgáltatások exportja mindössze csak a német GDP 20-30%-át tették ki, tehát ekkor még nem volt túl nyitott a gazdaság. Azonban a 2000-es évek elejétől kezdve ez az arány folyamatosan nőtt és 2007-re elérte a 47%-ot.

3.1.2. A négypilléres válságkezelés

Németország gazdasági válságkezelése alapvetően négy pillére épült. Ezek a pillérek a következők voltak: 1. kis- és középvállalatok,

²¹ www.economist.com/node/209559.

²² Helm ut Schmidt nevezte így a német gazdasági modellt.

vagyis a Mittelstand támogatása 2. a munkavállalók védelme 3. a kutatás és fejlesztés támogatása 4. az export támogatása és növelése. Ahogy 2008-ban elérte Európát a válság, Németország egyből egy keynesi gazdaságpolitikához nyúlt, amelynek az volt a lényege, hogy az állam szükség esetén beavatkozik a gazdaságba és ösztönzi a keresletet, így küzdve a munkanélküliség ellen. Három mentőcsomagot indított be, egyet 480 milliárd euró értékben a válság által érintett bankoknak, 115 milliárd euró értékben a pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalatoknak és két programot, összesen 82 milliárd euró értékben a belföldi piac serkentésére.²³ Ez a három csomag az akkori német GDP 4%-ának felelt meg. A csomag célja az volt, hogy támogassa a Mittelstandot, vagyis a kis- és középvállalkozásokat. Emellett pedig, hogy tovább erősítse a már amúgy is erős exportot. Ezekkel a csomagokkal sikerült helyreállítani a bizalmat a piacon és stabilizálni a gazdaságot. Azért volt szükség arra, hogy a kormány támogassa a kisebb vállalatokat, mert ezeket a válság kisebb mértékben érinti, mint egy nagyvállalatot.²⁴ Ezek a vállalatok sokkal rugalmasabbak és jobban tudnak alkalmazkodni a kialakult új helyzet-hez.

A kormány a munkavállalók védelmében egy másik programot is beindított. Ez egy öt milliárd eurós program volt, amelynek az volt a célja, hogy a fogyasztóknak támogatást nyújtson új autó vásárlása esetén.²⁵ Ha az emberek új autókat vásárolnak, akkor az autóiipar, amely Németország egyik húzóágazata, nem szembesül a válság okozta kereslet csökkenéssel és emiatt nem kell elbocsátaniuk a dolgozóik egy részét. A kormány ezzel a lépéssel próbálta védeni mind a munkavállalókat mind pedig a gépkocsi ipart. Azonban ha a vállalatok mégis szembesülnének a csökkenő kereslettel, akkor sem kell létszámleépítéshez folyamodniuk. Ilyen esetekben a német állam engedélyezi azt, hogy a vállalatok csökkentsék a dolgozók munkaóráinak számát és így egyfajta részmunkaidős dolgozókká válnának. Azonban ilyenkor a kormány vállalja, hogy a kieső bevételeket pótolja. Ezáltal a dolgozók nem válnak munkanélkülivé, hanem részmunkaidős foglalkoztatásba kerülnek, amellyel pénzügyileg

²³ www.spiegel.de/international/business/a-keynesian-success-story-germany-s-new-economic-miracle-a-707231.html

²⁴ Wiebke BARTZ, Adalbert WINKLER: „Flexible or fragile? The growth performance of small and young businesses during the global financial crisis – Evidence from Germany” *Journal of Business Venturing*, 2015. november, 31. szám

²⁵ Servaas STORM, C.W.M. NAASTEPAD: „Crisis and recovery in the German economy: The real lessons” *Structural Change and Economic Dynamics* 2015. 32. szám, 11-24.

sokkal jobban járnak, és ezzel a belső piacon sem esne vissza a fogyasztás. Ezzel a lépéssel sikerült stabilizálni a belső piacot.

Ugyanakkor egy másik célja is volt ennek a lépésnek, mégpedig az, hogy amint újra megnő a kereslet a világpiacon, a német cégek képesek legyenek egyből a maximumon termelni. Ez a számítás be is igazolódott, amint Ázsia és leginkább Kína kilábalta a gazdasági válságból, a német export mennyisége megnőtt. Míg 2008-ban még csak a német export 6,6%-a ment Ázsiába, addig 2013-ban ez a szám 10,1% volt.²⁶ Németország pont olyan termékeket exportált, amelyet a kínai elit preferált, vagyis leginkább autókat. Ez jól látszik abból is, ha megnézzük, hogy a termékek és szolgáltatások exportja a GDP hány százalékának felelt meg. 2008-ban 48,2% volt, 2009-ben pedig visszaesést tapasztalhattunk (42,5%), ennek oka nagyrészt az volt, hogy a világpiacon csökkent a kereslet, majd ahogy az országok 2010-től, főleg Ázsiában kezdtek talpra állni a válságból az export újból megnőtt. 2010-ben 47,6% volt, 2013-ban pedig már elérte az 50,1%-ot.

A válságkezelés utolsó pillére a kutatás és fejlesztés támogatása volt, amelynek az volt a célja, hogy megőrizze a német gazdaság technológiai előnyét. A gazdasági válság hatására a vállalkozások nehezebben tudták finanszírozni a kutatást és fejlesztést ezért a kormány támogatta azt. Annak érdekében, hogy ösztönözze a vállalatokat a hosszú távú gazdasági fejlesztésekre, megemelte az egyik legnagyobb K+F tevékenységet támogató program, a „Central Innovation Program for SMEs” büdzsáját 900 millió euróval.²⁷ Ez a program főleg a kis- és középvállalatoknak nyújtott segítséget, és annak érdekében, hogy minél több cég tudjon részesülni a programból, kibővítették a támogatható vállalatok körét. Korábban azok a cégek számítottak bele a kis- és középvállalatok körébe, amelyeknek maximum 250 alkalmazottjuk volt, a válság alatt pedig ezt a számot megemelték 1000 főre. Ennek a lépésnek is az volt a fő célja, hogy segítse a Mittelstandot és ezáltal fenn tudják tartani a termelést és a foglalkoztatást.

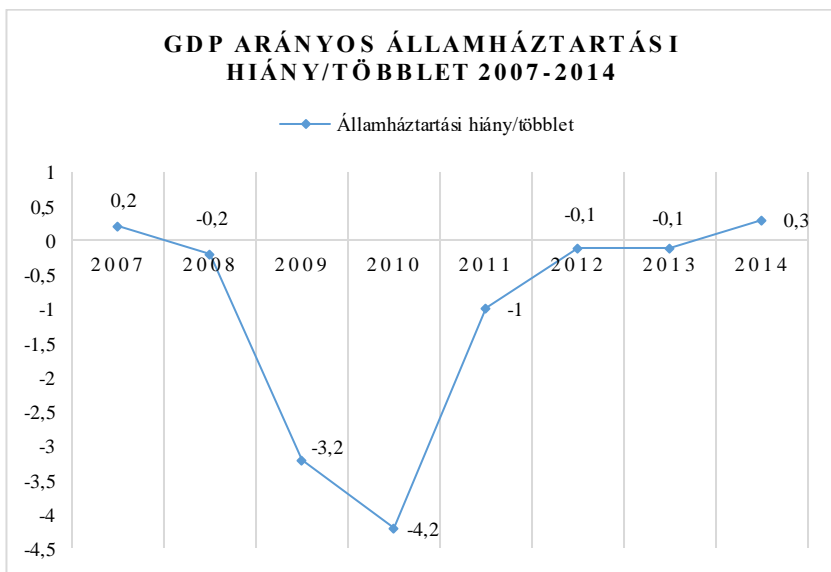
3.1.3. Az indikátorok vizsgálata

Ezt követően, hogy láttuk, hogy Németország milyen módszerekkel kezelte a válságot megvizsgálom, hogy a korábban említett indikátorok hogyan alakultak a válságkezelés hatására.

²⁶ STORM – NAASTEPAD (25. l.) 20.

²⁷ Hans-Ulrich BRAUTZSCH, Jutta GÜNTHER, Brigitte LOOSE, Udo LUDWIG, Nicole NULSCH: „Can R&D subsidies counteract the economic crisis? – Macroeconomic effects in Germany” Research Policy 2015, 44. szám, 623–633.

Először a GDP arányos államháztartási hiány/többlet alakulását fogom megvizsgálni. A deficit 2007-ben 0,2% volt, majd 2009-ben ez nagymértékben megnőtt, 3,2%-ra. Ennek az okát a válságkezelésben kereshetjük. Ekkor érezte hatását a költségvetésben, a már korábban említett három mentőcsomag, melynek összértéke 677 milliárd euró volt. 2010-ben tovább nőtte a hiány (4,2%), de ez 2011-re, annak hatására, hogy a többi ország is kezdte legyőzni a válságot és a német export beindulhatott, megfordult és már csak 1%-os volt a deficit. Ez a tendencia tovább folytatódott és 2014-ben már többletről beszélhettünk Németországban (lásd 6. ábra)

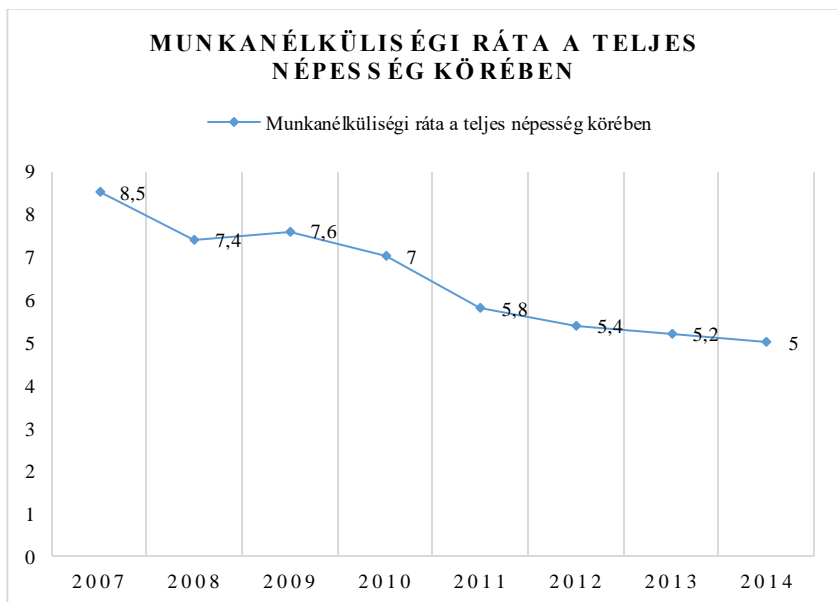


6. ábra Forrás: Eurostat

Ha ezt az indikátort vesszük alapul, akkor Németország válságkezelését sikeresnek tekinthetjük, hiszen 2014-ben az államháztartási többlet nagyobb volt, mint a válság előtti utolsó évben.

A következő indikátor, amely alapján értékelem a válságkezelést, az a foglalkoztatási és a munkanélküliségi ráta lesz. A foglalkoztatási rátát a 15-64 éves korosztály körében vizsgálom, míg a munkanélküliségi rátát pedig a teljes népesség körében. Ahogy láthattuk, a munkavállalók védelme a német válságkezelésben kiemelt helyen szerepelt. 2007-ben a 15-64 közötti korosztályban 69%-os volt a foglalkoztatottság, míg a teljes népesség körében 8,5% volt a munkanélküliségi ráta. Németországban már a válság előtt is nagyon magas volt a munkanélküliség, de 2008-tól

a válságkezelés hatására sikerült enyhíteni. Ekkor már csak 7,4% volt a munkanélküliségi ráta a foglalkoztatottság pedig 70,1%. A foglalkoztatottság növekedése és a munkanélküliség csökkenése az eredménye annak a lépésnek, hogy a német kormány megtudta akadályozni, hogy a vállalatok leépítsék a munkaerőt. Emellett az ázsiai és a kínai gazdaság gyors kilábalása a válságból megnövelte a német 7. ábra Forrás: Eurostat

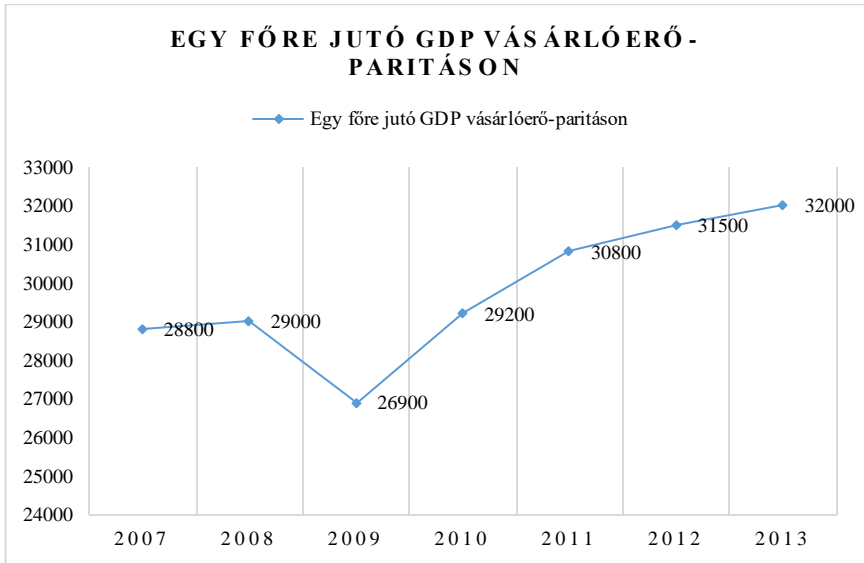


8. ábra Forrás: Eurostat

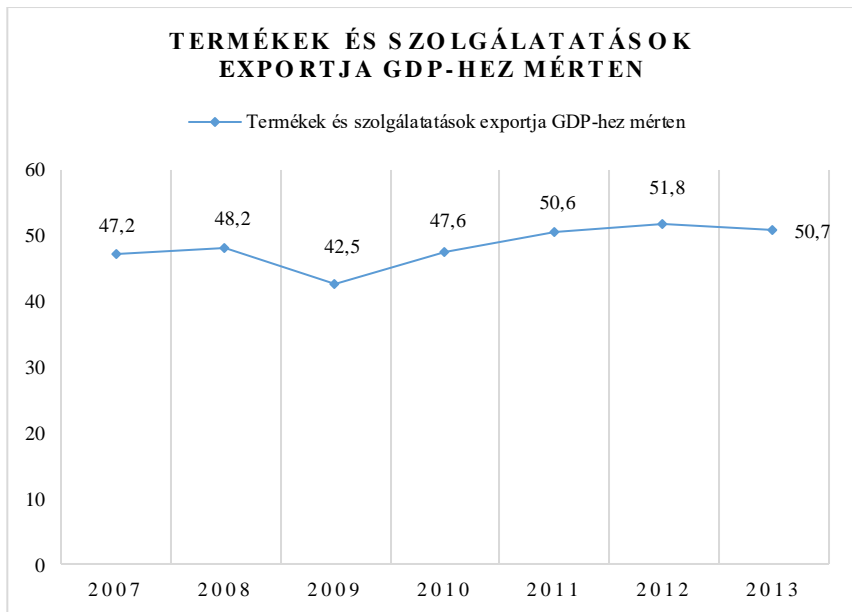
Ha ezt az indikátort is figyelembe vesszük, akkor is sikeresnek tekinthetjük a német válságkezelést. Példának okáért az Európai Unión belül a munkanélküliségi ráta a teljes népesség körében 2014-ben 10,2% volt a német 5%-kal szemben.

Az utolsó adat, amit meg fogok vizsgálni, az az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson euróban számolva. Ez az adat 2007-ben 28 800 euró volt, majd 2008-ban egy kisebb növekedés volt látható (29 000 euró), de a 2009-es év, amely a válság mélypontjának tekinthető egy nagy csökkenést hozott. Ekkor az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson nézve 26 900 euróra esett vissza. Ez összefügg az export mennyiségének a csökkenésével, amely ebben az évben az előző évhez képest 5,7 százalékponttal esett vissza. Majd 2010-től, ahogy az export mennyisége megnőtt, ez magával hozta a GDP növekedését is. 2013-ra a

GDP jóval meghaladta a 2007-es szintet, ekkor 32 000 euró volt (lásd 9. és 10. ábra).



9. ábra Forrás: Eurostat



10. ábra Forrás: Eurostat

3.1.4. Összegzés

	GDP- arányos államhá- tartási hi- ány/többit	Foglalkoz- tatottsági ráta	Munkanél- küliségi ráta	Egy főre jutó GDP vásárlóerő- paritáson euróban
2007	0,2%	69%	8,5%	28 800
2008	-0,2%	70,1%	7,4%	29 000
2009	-3,2%	70,3%	7,6%	26 900
2010	-4,2%	71,1%	7%	29 200
2011	-1%	72,7%	5,8%	30 800
2012	-0,1%	73%	5,4%	31 500
2013	-0,1%	73,5%	5,2%	32 000
2014	0,3%	73,8%	5%	

Mindhárom indikátort megvizsgálva láthattuk, hogy a német gazdasági válságkezelés sikeres volt. A válság előtti nagyon magas munkanélküliséget sikerült nagymértékben csökkenteni, a GDP pedig az export növekedésének hatására 2010-től növekedésnek indult. Az államháztartást pedig 2010 után stabilizálódott és 2014-re sikerült egy 0,3%-os többletet elérni. Azonban az, hogy ezek voltak-e a leghatékonyabb módszerek a válság kezelésére, majd csak akkor fog kiderülni, ha összevetjük a négy ország eredményét.

3.2. A román válságkezelés

A második általam vizsgált ország Románia, amelyre azért esett a választásom, mert kíváncsi voltam arra, hogy egy olyan Magyarországhoz hasonló ország, amelynek az 1990-es években politikai és gazdasági rendszerváltást kellett végre hajtania, hogyan tudott megbirkózni a válsággal. Először azt vizsgálom, hogy hogyan sikerült kiépíteni egy működő piacgazdaságot, majd pedig a kialakuló válság kezelésére térek rá.

3.2.1. A román gazdaság az 1990-es és 2000-es években

Az 1990-es években a rendszerváltást követően Románia gazdasága romokban volt. 1995-ben az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mindössze 4800 euró volt, a munkanélküliségi ráta a teljes népesség körében 1997-ben 6,1% volt. A foglalkoztatási ráta 15 és 64 évesek körében pedig mindössze csak 65,4% volt ugyanebben az időben.

Változás a 2000-es évek elején indult meg, ekkor kezdett el a román gazdaság talpra állni, amely nagyrészt az export növekedésének volt köszönhető. Szintén sokat segített, hogy 2001-ben segítséget kapott az ország az IMF-től,²⁸ és ekkor döntöttek a pártok arról, hogy komolyan szeretnének csatlakozni az EU-hoz. Ezzel a lépéssel megindultak a gazdaság szerkezetében is a reformok. Azzal, hogy az ország úgy döntött, hogy csatlakozna az EU-hoz, a monetáris politikája is sokkal korlátozottabb lett, hiszen teljesítenie kellett a maastrichti kritériumokat. Ez jól látszik a számokban is, az államháztartási deficit 2000-ben még 4,7% volt, 2002-ben pedig már csak 2% és ez a következő években tovább csökkent. A GDP arányos államadóssággal nem voltak problémái az országnak, 2000-ben mindössze 22,4% volt, de még ezt is sikerült csökkenteni, 2005-ben már csak 15,7% volt. Egy másik terület, amelyet érintettek a reformok, az az adórendszer volt, amelynek az volt a célja, hogy

²⁸ Robert KYLOH: „Labour reforms in Romania” in: Juan SOMAVIA (szerk.): *The Global crisis: Causes, responses and challenges*, 2011. ILO Publications, 93-108.

csökkentse a munkabérlétségeket. A munkáltatói adó 2002-2003 között nyolc százalékponttal csökkent, emellett még az áfa rendszert is átalakították.²⁹ Az utolsó lépés, amely a gazdaság gyors növekedését eredményezte az új munkatörvénykönyvének az elfogadása volt 2003-ban. Ennek azonnal érzékelhető hatása volt a gazdaságra. Ez is közrejátszott a már korábban említett deficit és államadósság csökkenésében, emellett a GDP nagyarányú növekedésében. Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson nézve 2003-ban 6500 euró volt, míg 2008-ban ez az adat már 12 000 euró volt.

3.2.2. A válságkezelés és az IMF

Azonban 2008-ban ugyanúgy, mint a többi európai ország gazdaságát, a románokét is elérte a válság és nagyon komoly hatással volt rá. Alapvetően a román válságkezelést az IMF irányította, hiszen amint elmélyült a válság, a kormány hozzájuk fordult segítségért, de a hitelért cserébe a kormánynak bizonyos feltételeket teljesítenie kellett. A román gazdaság nagyban támaszkodott a külföldi tőkére, a fogyasztást pedig meghatározták a kereskedelmi bankok által kínált általában devizahitelek. Azonban a válság hatására megtorpant a külföldi tőke beáramlása az országba, a lej pedig sokat romlott az euróval szemben, amely csökkentette a belföldi fogyasztást. Ennek hatása a gazdaságra hamar észrevehető volt. A reál GDP 2009-ig folyamatosan növekedett, 2007-ben az előző évhez képest 6,2%-kal, 2008-ban pedig 7,1%-kal, majd 2009-ben jött a visszaesés, ekkor 4,1%-kal csökkent. Mivel a román kormány egymaga nem volt képes kezelni a válságot, ezért 2009-ben az IMF-hez fordultak és májusban egy készenléti hitelmegállapodást kötöttek, amelynek összege 17,1 milliárd dollár volt.³⁰ Azonban ennek a hitelnek voltak feltételei is a válságkezeléssel kapcsolatban. A megállapodás értelmében három területen kellett reformokat végrehajtani.

Az első terület az államháztartási konszolidáció volt, amelyre azért volt szükség, mert a deficit 2008-ban 5,6% volt, 2009-ben pedig már 9,1%-ra emelkedett. Ennek érdekében a kormány már 2008-ban bejelentette a megszorításokat, amelyek a közszférát érintették. A megállapodás szerint 2009-ben a GDP 1,1%-ával kell csökkenteni a kiadásokat, majd 2010-ben ezt tovább kell növelni. Miután az akkori elnököt és miniszterelnököt is újraavasztották 2009-ben, egy még nagyobb megszorítást jelentettek be, amely azt jelentette, hogy az akkori GDP 4,6%-ával vágták meg a kiadásokat.³¹ Ez a megszorítás elsősorban a közszférában

²⁹ KYLOH (28. l.)

³⁰ www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/into50409a.htm

³¹ KYLOH (28. l.)104.

dolgozókat érintette, az ő bérük 25%-kal lett kevesebb és eltörölték a tizenharmadik havi fizetést is. Emellett pedig csökkentették a dolgozóknak járó bónuszok mértékét és a szociális transzfereket 15%-kal. A magasabb államháztartási bevételek érdekében az áfa-t öt százalékponttal emelték fel. Emellett pedig megreformálták a nyugdíjrendszert is, amely a nyugdíjkorhatár felemelésével járt. Azonban annak érdekében, hogy a közszférában a legalacsonyabb keresetűeket és a legszegényebb nyugdíjasokat megvédjék, a kormány számukra megemelte a szociális juttatások mértékét.

A második terület, amelynek területén lépéseket kellett tennie a kormánynak az a bankszektor volt. Ennek érdekében megváltoztatták a bankokra vonatkozó törvényeket, annak érdekében, ha egy bank bajba kerülne, akkor a kormány azonnal tudjon rá reagálni. Cserébe a Romániában lévő külföldi kereskedelmi bankok vállalták azt, hogy nem viszik ki az országból a tőkét.

Az utolsó pont, amelyet az IMF előírt, az a monetáris politikának a megváltoztatása volt. A Román Nemzeti Banknak csökkentenie kellett az inflációt, hogy ezzel pénzügyileg stabilabbá váljon az ország, majd ezután a kamatlábak csökkentését kellett elérnie.

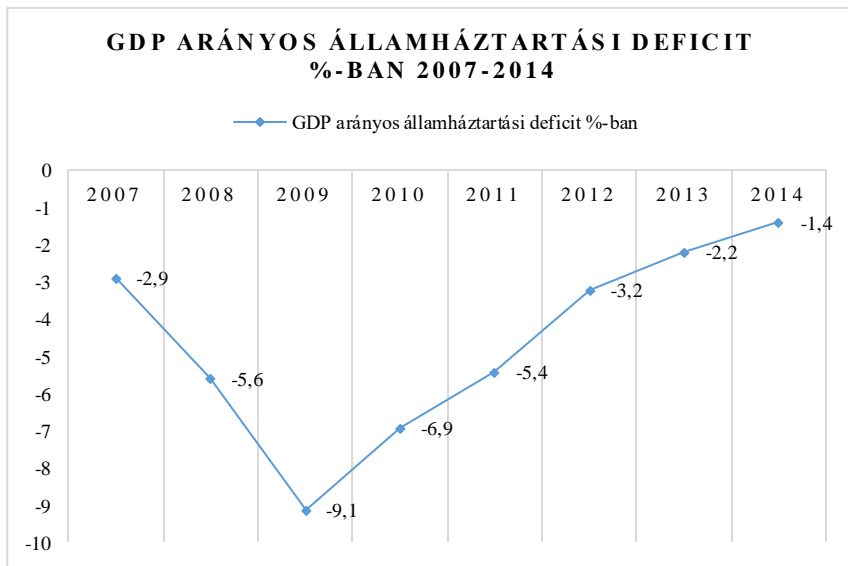
A román gazdaságot nagyon mélyen érintette a válság és sokáig is tartott a talpra állás. A csökkenő hazai kereslet és fogyasztás hatására csökkent a GDP is. Azonban az IMF által előírt válságkezelési program mellett volt a gazdaságnak egy olyan ágazata, amely nagymértékben segítette a talpra állást, ez pedig a termékek és szolgáltatások exportja volt. Az exportmértéke, míg a többi fejlődő európai gazdaságban csökkent, addig Romániában végig növekedni tudott. 2009-ben az export mértéke a GDP 30,6%-nak felelt meg, 2010-ben ez már 35,4%-ra nőtt, 2013-ra pedig már elérte a 42,2%-ot. Ebben közrejátszottak a már korábban bevezetett munkaerőpiaci szabályozások, és az, hogy a román gazdaság által előállított termékek (gépek és berendezések) versenyképesek voltak és a világpiacon nagy volt rájuk a kereslet.

3.2.3. Az indikátorok vizsgálata

Azok után, hogy megvizsgáltam, hogy Románia hogyan próbálta meg kezelni a válságot, meg fogom vizsgálni, hogy az általam indikátorként használt mutatók hogyan alakultak a válságkezelés hatására.

Először az államháztartási hiány/többlet alakulását fogom megvizsgálni. A válság egyből érezte a hatását az államháztartásra, hiszen 2008-ban az előző évhez képest 2,7 százalékponttal nőtt meg a deficit (5,6%), majd ez 2009-ben tovább nőtt, ekkor elérte a GDP 9,1%-át. A válságkezelés hatását először 2010-ben lehetett érezni, amikor a hiány visszaesett 6,9%-ra. Ennek oka pedig a 2010-es nagy megszorító csomag

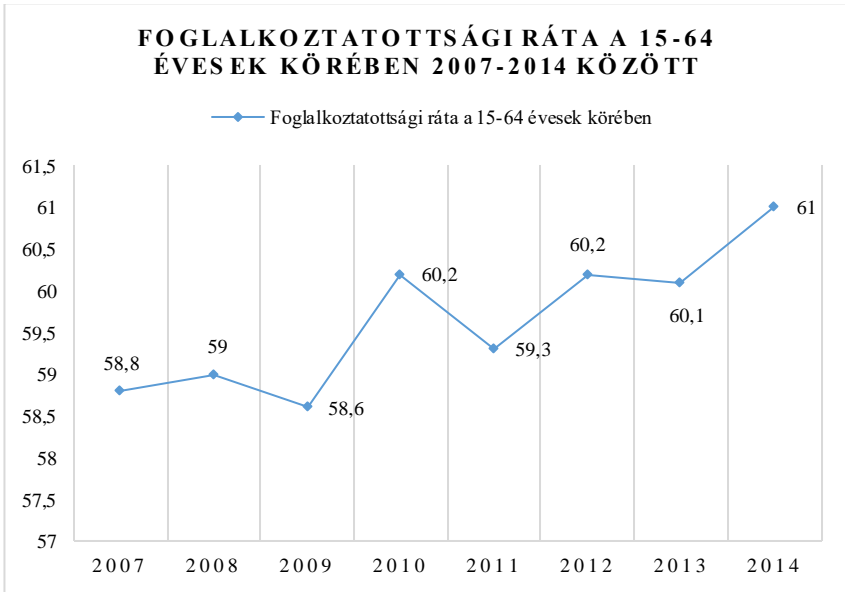
volt, amelyben a GDP 4,6%-ával csökkentették a kiadásokat. Ezt követően, ahogy a gazdaság kezdett talpra állni, a hiány évről évre folyamatosan csökkent (lásd 11. ábra).



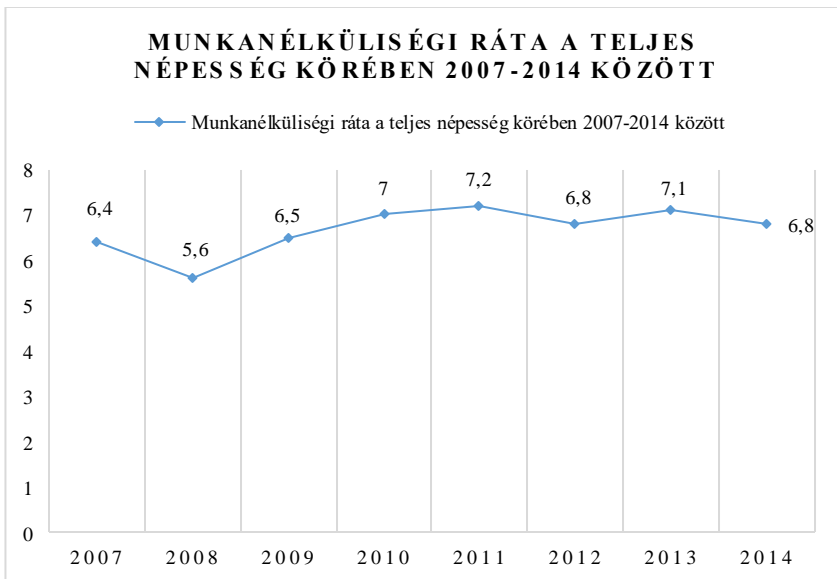
11. ábra Forrás: Eurostat

A diagramon jól látszik, hogyha ezt az indikátort vesszük alapul, akkor a román válságkezelés sikeres volt.

A következő indikátor, amelyet meg fogok vizsgálni, az a foglalkoztatottság és a munkanélküli ráta alakulása. 2007-ben a foglalkoztatottság a 15-64 évesek körében mindössze csak 58,8% volt, a munkanélküli ráta a teljes népesség körében pedig 6,4%. Míg a foglalkoztatottságot sikerült minimálisan növelni, addig a munkanélküliségi rátát nem tudták csökkenteni és ez a válság hatására meg is nőtt. Míg a korábban vizsgált Németországban voltak konkrét lépések arra, hogy hogyan csökkentsék a munkanélküliséget, vagy hogyan akadályozzák meg az elbocsátásokat az iparban, addig ez Romániában nem így történt. Emiatt 2009-től kezdve folyamatosan növekedett a munkanélküliség és még 2014-ben is magasabb volt, mint 2007-ben, annak ellenére, hogy ekkorra már a gazdaság talpra tudott állni (lásd 12. és 13. ábra).



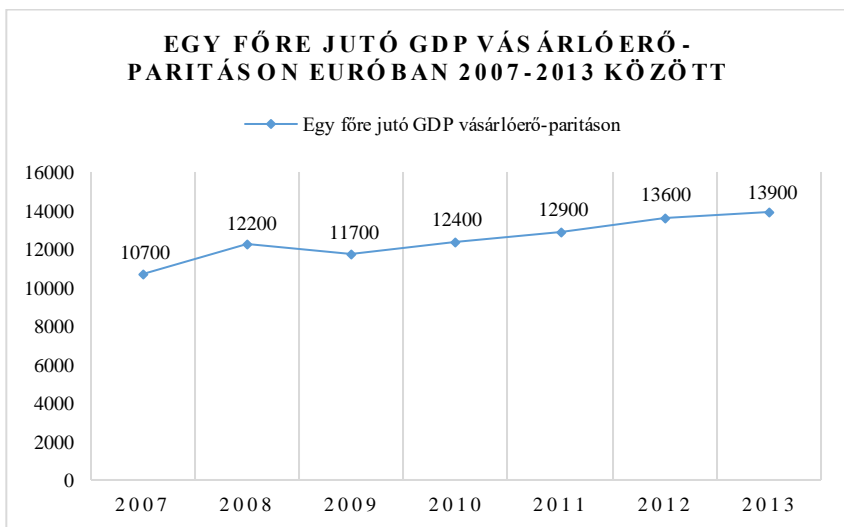
12. ábra Forrás: Eurostat



13. ábra Forrás: Eurostat

Sikerült kis mértékben növelni a foglalkoztatottságot, azonban a munkanélküliségi ráta 2007-2014 között stagnált. Ennek fő oka az volt, hogy a román kormány nem tett konkrét lépéseket a munkanélküliség megoldására. Ezért ebből a szempontból a román válságkezelés sikertelenebb volt, mint a német.

Az utolsó mutató, amely alapján felmérem a válságkezelés sikerességét, az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson euróban számolva. Ez az adat 2007-ben 10 700 euró volt, majd még 2008-ban sikerült növekedést felmutatni, de 2009-ben már visszaesés volt az előző évhez képest (11 700 euró). Azonban 2010 után már látszódtak a válságkezelés jelei. A nemzeti bank már 2009-től csökkentette a kamatlábakat, majd ennek hatására 2011-től már az infláció is csökkent. Ezzel nagyjából sikerült talpra állítani a gazdaságot, és azzal, hogy az ország a válság alatt folyamatosan tudta növelni az exportmértéket, a GDP is növekedésnek indult (lásd 14. ábra).



14. ábra Forrás: Eurostat

3.2.4. Összegzés

	GDP- arányos államháztar- tási hi- ány/többlet	Foglalkozta- tottsági ráta 15-64 évesek körében	Munkanél- küliségi ráta a teljes né- pesség kö- rében	Egy főre jutó GDP vásárló- erő- paritá- son eu- róban
2007	-2,9%	58,8%	6,4%	10 700
2008	-5,6%	59%	5,6%	12 200
2009	-9,1%	58,6%	6,5%	11 700
2010	-6,9%	60,2%	7%	12 400
2011	-5,4%	59,3%	7,2%	12 900
2012	-3,2%	60,2%	6,8%	13 600
2013	-2,2%	60,1%	7,1%	13 900
2014	-1,4%	61%	6,8%	

Habár a román kormány egyedül nem volt képes kezelni a kialakult válságot, az IMF előírásait betartva mégis sikeresen tudta kezelni azt. A három indikátor közül kettőben egyértelműen sikeresek voltak, hiszen az államháztartási deficitben és a GDP-ben is jobb eredmény értek el 2013-14-re, mint a válság előtti utolsó évben. Egyedül a munkanélküliségi rátában nem figyelhető meg javulás, ez az egész válság alatt stagnált. Ennek fő oka, hogy a kormány nem hozott konkrét döntéseket a munkanélküliség csökkentésére, de ha ezt a jövőben meglépi, akkor sikerülhet.

3.3. Észtország válságkezelése

A harmadik általam választott ország Észtország, amely Európa északi régióját képviseli. Észtországra azért esett a választásom, mert csakúgy, mint Románia, az 1990-es évek elején rendszerváltást hajtott végre. Kíváncsi voltam arra, hogy egy kis ország hogyan tud kiépíteni egy működőképes piacgazdaságot, és egy ilyen fejlődő gazdaságra milyen hatással van egy globális méretű válság és milyen módszerekkel tudja leküzdeni azt.

3.3.1. Az észti gazdaság a rendszerváltás után és a gazdasági boom

Az 1990-es évek elején nemcsak a politikában történt változás, hanem a gazdaságot is új alapokra helyezték a washingtoni konszenzus alapján.³² Liberalizálták a piacot és az árakat, privatizációt hajtottak végre és fegyelmezett fiskális politikát kezdtek el folytatni. Ezért Romániával ellentétben, Észtországban a neoliberais gazdaságpolitika következtében már az 1990-es években gazdasági fejlődés indult meg. Ezt a fejlődést csak az évtized végén bekövetkező orosz válság akasztotta meg, mivel ekkor még Észtország és a többi balti állam is nagyban függött Oroszországtól. Azonban a 2000-es évek elején sikerült inkább Nyugat-Európa felé fordulni és a 2004-es EU-s csatlakozást követően Észtország előtt megnyíltak az európai piacok. Ezt követően 2004-2007 között az észti gazdaságban egy boom következett be.³³ Ennek az eredménye jól látszott a GDP növekedésében, 2004-ben az előző évhez képest 6,2%-kal, 2005-ben pedig 8,9%-kal nőtt. Ez a növekedés egészen 2007-ig kitartott. Azonban ennek a gyors gazdasági növekedésnek voltak hátulütői is. Nőtt az infláció, az ingatlanok ára ez alatt az idő alatt pedig több mint a duplájára nőtt.³⁴ A növekedés főleg az olcsó hiteleknek volt köszönhető, amelyeket külföldi bankok nyújtottak. Ennek hatására nőtt a hazai kereslet és a fogyasztás is. Ebben az időszakban a bérek is nagymértékben nőttek, azonban a termelékenység növekedése nem követte azt, így csökkent a versenyképessége az iparnak.

3.3.2. A válság hatása az észti gazdaságra

Ugyanúgy, ahogy egész Európát, 2008-ban Észtországot is elérte a válság és súlyos hatással volt a korábbi évek növekedésére. A hazai fogyasztás, amely az olcsó hiteleknek volt köszönhető, egyből csökkenni kezdett, ahogy a válság hatására a bankok rosszabb feltételekkel kínálták. A fogyasztás visszaesése egyből érzékelhető volt a GDP-ben is. 2009-ben 14,1%-kal csökkent az előző évhez képest, amely a harmadik legnagyobb visszaesés volt az Európai Unión belül. A csökkenésben közrejátszott egy másik tényező is, mégpedig az export csökkenése. Ez a két tényező együttesen az ipari termelés csökkenéséhez vezetett, 2009-ben

³² MIHÁLYI Péter: „A 'washingtoni konszenzus' jelentősége a poszt-szocialista országok számára” *Competitio*, 2009. 8. évfolyam, 1. szám, 5-25.

³³ Zuzana BRIXOVA, Laura VARTIA, Andreas WÖRGÖTTER: „Capital flows and the boom-bust cycle: The case of Estonia” *Economic Systems*, 2010. 34. szám, 55-72.

³⁴ Rainer KATTEL, Ringa RAUDLA: „The Baltic Republics and the Crisis of 2008-2011” *Europe-Asia Studies*, 2013. 65. évfolyam, 3. szám, 426-449.

25,9%-kal esett vissza az előző évhez képest. Ez pedig természetesen az iparban elbocsátásokhoz vezetett. 2008-ban a teljes népesség körében 5,5% volt a munkanélküliségi ráta, 2009-re pedig már 13,5%.

3.3.3. A neoliberais válságkezelés

Az észtt válságkezelés alapvetően neoliberalis felfogású volt és emellett német példákat is átvettek. A neoliberalis gazdaságpolitika azt jelenti, hogy elfogadják az állam szerepvállalását a gazdaságban, azonban azt szigorú keretek közé szorítják, hogy ne veszélyeztesse az egyének szabadságát és a piac működését. Ennek keretében megszorításokat vezettek be, azonban ezek mellett voltak sokkal fontosabb válságkezelési technikák. Az észtt módszer a némethez hasonlóan négy pilléren alapult.³⁵

Az első pillér a fiskális konszolidáció volt. Ennek keretében 2009-ben a kormány a GDP 8,9%-ával igazította ki a költségvetést, emellett pedig belső leértékelést hajtott végre.³⁶ Ez azt jelentette, hogy csökkentették a bérköltségeket, annak érdekében, hogy helyreállítsák a nemzetközi versenyképességet. A kormány azért választotta a belső leértékelést a valuta leértékelésével szemben, mert a hitelek és az adósság túlnyomó része euróban voltak, ennek a hatása pedig főleg az emberekre katasztrofális lett volna. A belső leértékeléssel pedig azt szerette volna elérni a kormány, hogy a piacon visszatérjen a bizalom és a külföldi befektetők számára ismét kedvező legyen a környezet, ami korábban is nagy szerepet játszott a gazdasági fejlődésben. Ez a leértékelés természetesen együtt járt a kiadások csökkentésével is. Ez számokban azt jelentette, hogy 2010-ben az előző évhez képest GDP arányosan hat százalékponttal csökkent az államháztartás kiadása, és ez a következő években tovább csökkent. Emellett a bevételek növelése érdekében több adó mértéke is emelkedett, például az áfa 18%-ról 20%-ra. Ez meglátszott a bevételeken is 2009-ben az előző évhez képest hat százalékponttal növekedtek.

A válságkezelés második pillére, hasonlóan a németekhez az export támogatása volt. Ennek érdekében az exportőrök számára hitelt nyújtottak garanciákkal és kiemelten támogatták a kutatás és fejlesztést a technológiai fejlődés érdekében. Ezt azonban a kormány nem teljesen önrőből finanszírozta, hanem felhasználta hozzá az EU által erre a területre szánt forrásokat is. Ennek a hatása hamar észrevehető volt az export mennyiségének alakulásában. 2009-ben még az előző évhez képest visszaesés volt, ekkor az export mennyisége a GDP 63,8%-ának felelt meg.

³⁵ 34. l.j.

³⁶ 34. l.j.

Majd 2010-ben a válságkezelés hatására ez elérte a GDP 77,5%-át, amely 13,7 százalékpontos növekedést jelent.

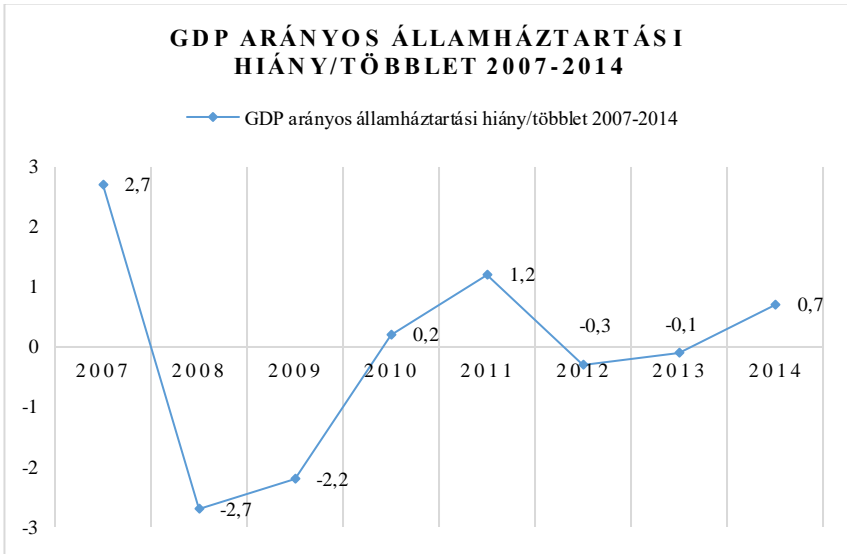
A válságkezelés harmadik pillére a munkaerőpiacot érintette. Erre azért volt szükség, mert a válság hatására Észtországban a munkanélküliségi ráta hihetetlen mértékben megnőtt. 2007-ben a teljes népesség körében 5,5% volt a munkanélküliség, majd 2009-ben ez a szám 13,5%-ra nőtt. De a mélypontot a munkaerőpiacon a 2010-es év jelentette, amikor ez a szám még tovább nőtt és elérte a 16,7%-ot. Az ezt követő években már látszódtak a válságkezelés eredményei. Az észt kormány már 2009-ben reformot hirdetett meg a munkaerőpiacon vonatkozóan, amelynek az volt a célja, hogy rugalmasabbá tegye azt. Emellett megemelte az erre a területre szánt összeget, de ezt ismét nem csak önerőből vitte véghez a kormány, hanem EU-s támogatások felhasználásával. 2009-ben pedig meghirdetett egy programot, amelynek célja ötezer új munkahely teremtése volt. Ennek és a többi reformnak az eredménye a foglalkoztatottsági rátában is megjelent, a 15-64 éves korosztály körében 2009-2010-ben még nagyarányú csökkenés volt látható (2009-ben az előző évi 70,1%-ról 63,8%-ra csökkent), de 2011-től folyamatosan növekedett.

Az utolsó pillér a válságkezelésben az intézményi változtatások voltak. Észtország ebből a szempontból szerencsés helyzetben volt, hiszen nem kellett túl nagy változtatásokat eszközölnie. Ennek egyik célja az volt, hogy megkönnyítsék a döntéshozói mechanizmusokat, hiszen ahogy a válság alatt látni lehetett, egy ilyen helyzet gyors cselekvést igényel. Ennek érdekében centralizációt hajtottak végre és főleg a pénzügyminiszteri posztot igyekeztek megerősíteni. Emellett az észt gazdaságban egyre nagyobb szerepet kezdett el betölteni az Európai Unió mint intézmény.

3.3.4. Az indikátorok vizsgálata

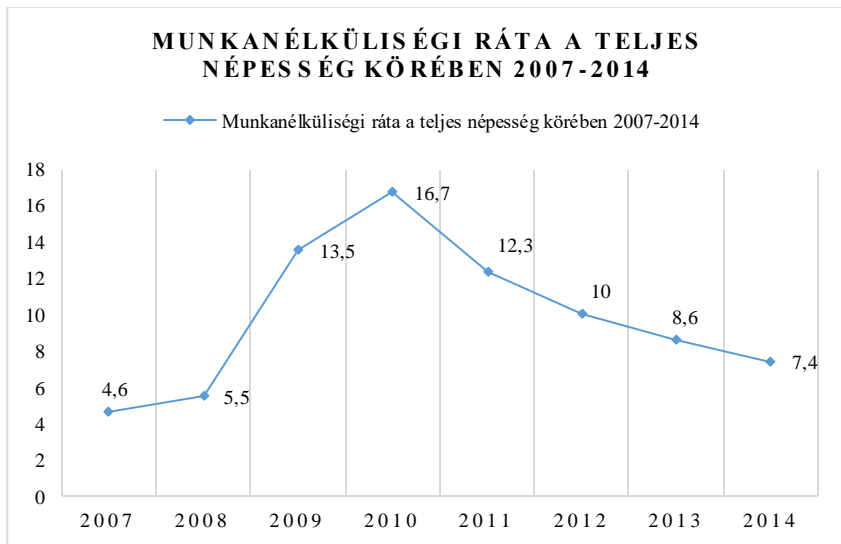
Azt követően, hogy megvizsgáltam, hogy milyen módszereket használt az észt kormány a válság kezelésére, megvizsgálom, hogy a három indikátor hogyan alakult ezek hatására.

Először az államháztartási hiányt/többletet fogom megvizsgálni. Mivel Észtország már az uniós csatlakozást követően célul tűzte ki a GMU harmadik szakaszába való belépést, ezért végig betartotta a maastrihti kritériumokat. 2007-ig folyamatosan többletről beszélhettünk, majd 2008-ban, amikor elérte a válság az országot, egy 2,7%-os deficitet kellett elkönyvelnie. Azonban a költségvetési megszorítások és az adók növelése által bekövetkezett bevételek növekedése már 2009-től éreztette a hatását. Innentől kezdve folyamatosan csökkent a hiány és 2010-ben átfordult egy 0,2%-os többletbe (lásd 15. ábra).

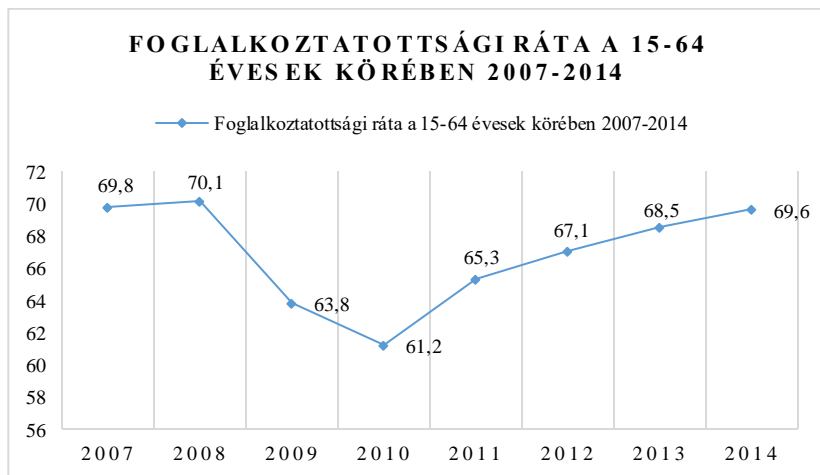


15. ábra Forrás: Eurostat

A következő indikátor, amelyet megvizsgálók, a munkanélküliségi ráta alakulása a teljes népesség körében és a foglalkoztatottsági ráta a 15-64 évesek között. Erről már a válságkezelés alatt is írtam, akkor kiderült, hogy a válság miatt szükség volt egy olyan programra, amely kifejezetten a munkaerőpiacra koncentrált. 2009-ben az előző évhez képest a munkanélküliségi ráta nyolc százalékponttal növekedett, majd 2010-ben további 3 százalékponttal. A foglalkoztatottsági ráta is hasonlóan rosszul alakult, 2009-ben egy 7 százalékpontos csökkenés volt, majd 2010-ben egy további 2 százalékpontos. Azonban a munkaerőpiac megreformálására tett lépések sikeresnek bizonyultak, és 2011-től sikerült csökkenteni a munkanélküliséget és növelni a foglalkoztatottságot (lásd 16. és 17. ábra).



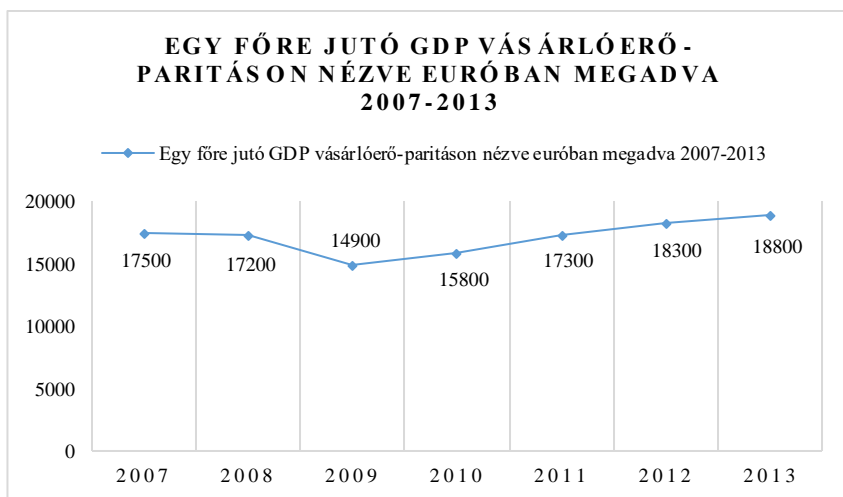
16. ábra Forrás: Eurostat



17. ábra Forrás: Eurostat

Az utolsó általam vizsgált indikátor az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson euróban számolva. Mint ahogy arról már korábban szó volt, az évi GDP a 2000-es évek elején, de főleg az EU csatlakozást követően rohamos mértékben növekedett. 2007-ben ez az adat 17 500 euró volt, 2008-ban, ahogy elérte a válság az országot egy minimális csökke-

nés volt látható. Az igazán nagy zuhanás 2009-ben következett be, ekkor 14 900 euró volt, amely alacsonyabb volt, mint a 2006-os adat. Ennek a nagymértékű csökkenésnek az oka a kereslet csökkenése és az export visszaesése volt. 2009-ben az export aránya a GDP-hez képest hét százalékponttal esett vissza az előző évhez képest. Azonban ezen a területen is megvolt az eredménye a válságkezelésnek, hiszen az export folyamatosan növekedni tudott. 2010-ben az export aránya a GDP-hez képest óriási mértékben, tizennégy százalékponttal nőtt és ez azonnal észrevehető volt a GDP növekedésében is. 2011-re már sikerült elérni a 2008-as szintet, 2012-ben pedig már meghaladta a korábbi 2007-es csúcst (lásd 18. ábra).



18. ábra Forrás: Eurostat

3.3.5. Összegzés

	GDP- arányos államhá- tartási hi- ány/többlet	Foglalkoz- tatottsági ráta a 15-64 évesek körében	Munkanél- küliségi ráta a teljes népesség körében	Egy főre jutó GDP vásárló- erő- paritáson euróban
2007	2,7%	69,8%	4,6%	17 500
2008	-2,7%	70,1%	5,5%	17 200
2009	-2,2%	63,8%	13,5%	14 900
2010	0,2%	61,2%	16,7%	15 800

2011	1,2%	65,3%	12,3%	17 300
2012	-0,3%	67,1%	10%	18 300
2013	-0,1%	68,5%	8,6%	18 800
2014	0,7%	69,6%	7,4%	

Össességében elmondhatjuk, hogy a három indikátor alapján Észtország kiválóan tudta kezelni a válságot, példát mutatott a hozzá hasonló, kis fejlődő gazdaságoknak. Ezen a három mutatón kívül azonban van még egy dolog, amely jól jelzi az ország sikerességét. Ez pedig nem más, mint az, hogy az ország 2011. január 1-jével belépett a GMU harmadik szakaszába és bevezette az eurót. Még a válság alatt is végig képes volt tartani a maastrichti kritériumokat és 2009-ben, amikor a legmélyebb volt a válság az országban az államadósság még akkor is csak a GDP 7%-át tette ki, amely a legalacsonyabb volt az egész EU-ban.

3.4. A görög válságkezelés

A legutolsó általam választott ország, amelynek megvizsgálom a válságkezelését, az a déli régióból érkező Görögország lesz. Görögországra az utóbbi idők eseményei miatt esett a választásom. Az elmúlt nyáron nagyon sokat lehetett olvasni a görög válságról, amely már az eurózóna válságához vezetett. Ezért kíváncsi voltam arra, hogy ez hogyan alakulhatott ki, hogyan lett az alapvetően 2008-2009-es bankválságból, Görögországban egy államadósság-válság. Azt akartam megvizsgálni, hogy az akkori kormány hogyan próbálta meg kezelni a világválságot, vagy adott esetben milyen lépések maradtak el a válságkezeléssel kapcsolatban. Ahhoz, hogy megértsük, hogy miért alakulhatott ki egy sokkal mélyebb válság Görögországban, mint a többi európai uniós országban, meg kell nézni a gazdaság felépítését a 2000-es évek elején.

3.4.1. Görögország gazdasága a 2000-es években

Azt mondhatjuk, hogy Görögország mai helyzete az elmúlt 20-25 év gazdaságpolitikájának a következménye. Ennek része a kormány túlzott befolyása a gazdaságra, a szakszerűtlen bürokrácia, a fenntarthatatlan nyugdíjrendszer, az adóelkerülés és a politikában a patronázsrendszer.³⁷ Azonban az 1990-es évek közepétől, amikor készültek arra, hogy 2002. január 1-jén ők is bevezetik az eurót, még nagy várakozások voltak Gö-

³⁷ M. Rebecca NELSON, Paul BELKIN, E. Derek MIX: „Greece’s Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications” CRS Report for Congress, 2011. augusztus 18.

rögországgal szemben. Mindenki úgy gondolta, hogy a GMU csatlakozás előnyös lesz a görög gazdaságnak és megindulhat a modernizáció. De a pozitívumok mellett voltak negatív hatásai is az euró bevezetésének. A kormány továbbra is túlköltekezett, és a rossz politikai döntések hatására az ország versenyképessége csökkent és pénzügyi instabilitás jellemezte.

A 2000-es évek elejétől fogva a GDP arányos államadósság végig meghaladta a 100%-ot, és az államháztartási deficit is mindig magasabb volt, mint a maastrichti kritériumban előírt érték. Egyik legnagyobb problémája az országnak a bevételek csökkenése volt, amelynek fő oka az adóbevételek csökkenése, amely főleg az adóelkerülésekből fakadt. Egy másik nagy probléma, hogy a külföldi adósságok nagy része államadósság volt. 2003-ban a GDP 48%-át tette ki a külföldi adósság, 2006-ban pedig már a 60%-át. Azonban a görög kormány a külföldről felvett hiteleket nem jól használta fel, nem a gazdaság teljesítményének a növelésére vagy nem strukturális reformokra fordította, hanem ebből fedezte az importot. Az import nagysága a GDP-hez mérten 2003-ban 32,3% volt, míg az exporté mindössze csak 20%. Tehát sokkal többet fogyasztott az ország, mint amennyit termelt. Mindezek ellenére a görög gazdaság nagymértékben tudott fejlődni. Míg 2001-ben az egy főre jutó GDP 13 400 euró volt, addig 2007-ben, a válság előtti utolsó évben 20 000 euró volt. Tehát Görögország már jóval a válság kirobbanása előtt problémákkal küszködött. Nagy méreteket öltött a korrupció, magasak voltak a szociális juttatások, emiatt az államadósság és az államháztartási hiány folyamatosan növekedett.

3.4.2. A válság és az államcsőd

A 2008-ban kirobbant válság még nem érintette olyan nagymértékben a görög pénzügyi piacot, mint a többi eurózónás országét. Azonban 2009-ben két dolog is történt, amely nagyban befolyásolta Görögország sorsát. Az újonnan megválasztott kormány és miniszterelnök bejelentette, hogy a korábban gondolt 6,7%-os államháztartási deficit 12,7% lesz. Azonban végül még ennél is magasabb, a GDP 15,4%-a lett. A második dolog pedig az volt, amikor a Dubai World hat hónapos fizetési haladékot kért a hitelezőitől az adósságai törlesztésére. Mindezek miatt az egész pénzügyi piacon úgy érzékelték, hogy megnöttek a kockázatok. A kockázatok növekedése miatt pedig a figyelem középpontjába kerültek a görög államkötvények, amelyekért magasabb kamatokat kezdtek el követelni. Emiatt az ország az államcsőd szélére került. Mivel a kormány egyedül nem tudta kezelni a válságot ezért az EU-nak kellett közbelépnie. Az európai vezetők, az IMF és az EKB is egyetértett abban, hogy egy rendezetlen államcsődöt mindenképp el kell kerülni Görögországban,

mert az hatalmas kockázattal járna az egész eurózónára nézve. Attól tartottak, hogy ha ez bekövetkezne, akkor a többi eurózónás ország államkötvényét, amelyeknek magas az államadósságuk gyorsan eladnák, ezzel azok az országok is a csőd szélére kerülnének. Ezért az EU és az IMF közösen úgy döntöttek, hogy segítséget nyújtanak Görögország számára.

3.4.3. Közös segítségnyújtás

Az első segítségről 2010 májusában döntöttek, amelynek értéke 110 milliárd euró volt.³⁸ Ennek a csomagnak a céljai a fiskális konszolidáció és a gazdasági reformok voltak. A konszolidáció keretében az volt a cél, hogy az államháztartási deficitet 3% alá vigyék. Emellett csökkenteni kellett a kiadásokat, amelyek nagyrészt a közzsférát érintették, a bevételek növelése érdekében pedig áfaemelést kellett végrehajtani és néhány termékre adóemelést kellett kivetni. A reformok pedig leginkább az egészségügyet és a nyugdíjrendszert érintették. A görög nyugdíjrendszer reformja már régóta terítéken volt, azonban a válság hatására be is következett. Megemelték a nyugdíjkorhatárokat és megváltoztatták a nyugdíjszámítás módját. Az egészségügy reformja pedig szintén a kiadásokat csökkentését célozta meg. Emellett a versenyképesség növelése érdekében a munkaerőpiacon is hajtottak végre reformokat.

Azokban ez a segítség még nem volt elég az ország számára. Annak érdekében, hogy újabb hitelt kapjanak az EU-tól és az IMF-től a görög parlament 2011-ben újabb strukturális reformokat fogadott el. A kormány elindította az úgynevezett MTFSt, vagyis a középtávú fiskális stratégiát. Ennek keretében 6,5 milliárd euróval csökkentették a kiadásokat és az volt a cél, hogy 2015-re a GDP arányos deficit 0,9% legyen. Emellett pedig 2015-re 50 milliárd euró értékben kellett végrehajtani privatizációt.³⁹ Ezek hatására 2011-ben egy újabb mentőcsomagot jelentettek be Görögország számára, 109 milliárd euró értékben. Azonban még ez sem bizonyult elégnek és 2012-ben még 130 milliárd eurót tettek hozzá a csomaghoz.⁴⁰

3.4.4. Az indikátorok vizsgálata

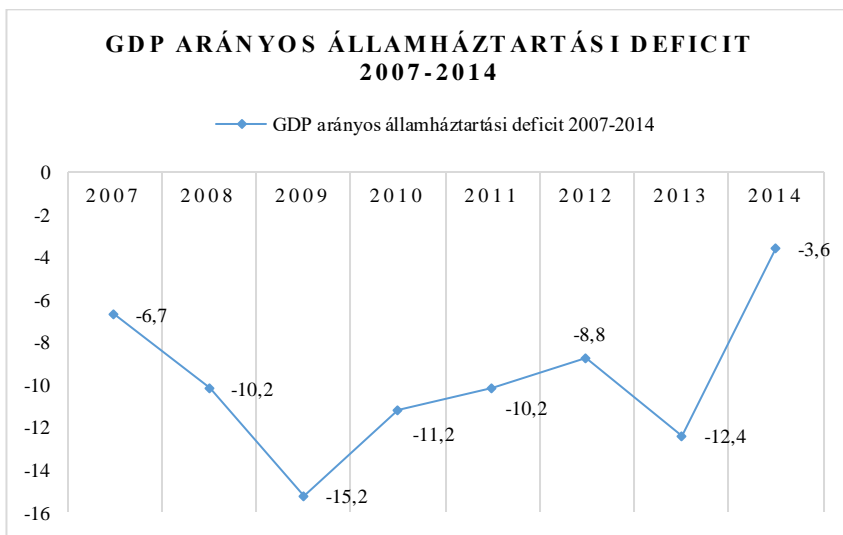
Ezt követően a három indikátoromon keresztül fogom megvizsgálni, hogy ezek a mentőcsomagok és a kormány intézkedései mennyire voltak sikeresek.

³⁸ 37. lj. 6.

³⁹ 37. lj. 8.

⁴⁰ PISANI-FERRY – SAPIR – WOLFF (16. lj.) 53.

Az első indikátor ismét az államháztartási deficit lesz. Amint láthatuk 2009 volt az az év, amikor a legmagasabb volt a hiány, ekkor GDP arányosan 15,2% volt. A következő évben, amikor bejelentették az első mentőcsomagot és ezzel összhangban a kormány elkezdte a reformokat, csökkentette a kiadásokat, nyugdíjreformot vezetett be, ez egyből megváltozott az államháztartás alakulásában is. 2010-re sikerült 11,2%-ra levinni, majd a további mentőcsomagok és reformok hatására ezt sikerült évről évre csökkenteni. 2014-ben már csak 3,9% volt a hiány (lásd 19. ábra).

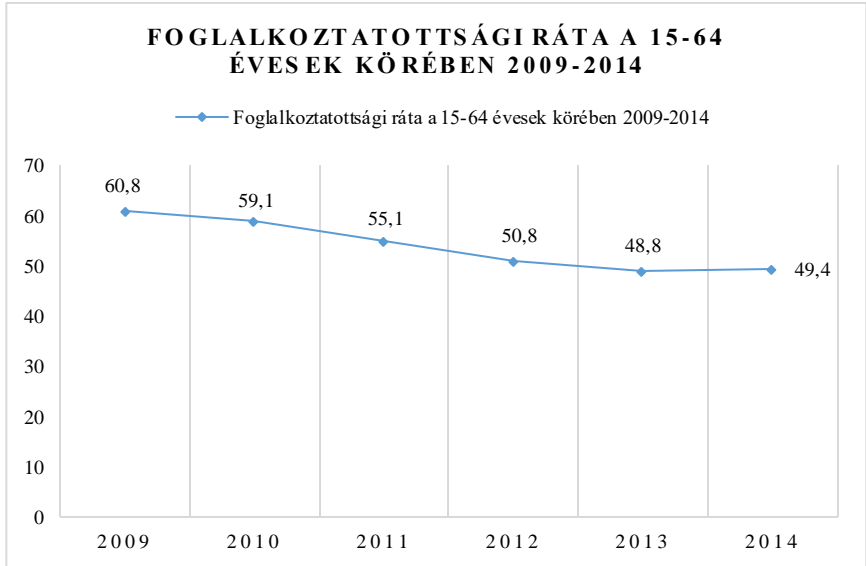


19. ábra Forrás: Eurostat

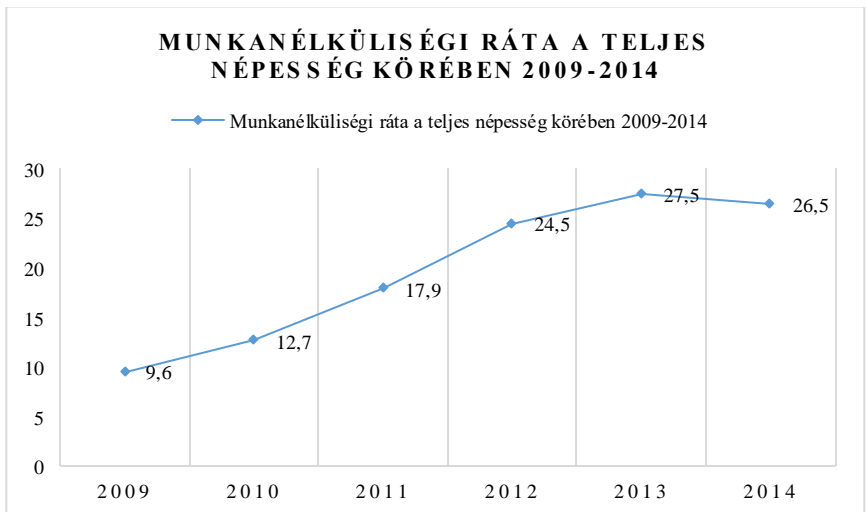
A második indikátor a foglalkoztatottsági ráta a 15–64 évesek körében és a munkanélküliségi ráta a teljes népesség körében. 2009-ben a foglalkoztatottság 60,8%-on állt és ez, ahogy mélyült a válság, folyamatosan évről évre csökkent. 2014-ben már csak 49,4% volt, amely tizenegy százalékpontos csökkenést jelent öt év alatt. A munkanélküliségi ráta alakulásában már 2009-ben a válság első évében változást lehetett látni. Az előző évhez képest két százalékponttal nőtt meg a munkanélküliség a teljes népesség körében és így elérte a 9,6%-ot. Az IMF előrejelzése úgy számolt, hogy 2011-ben lesz a legmagasabb a munkanélküliség, majd innentől kezdve a válságkezelés hatására csökkenni fog.⁴¹ Azonban ez nem így lett, 2011-ben valóban nagymértékben nőtt a munkanélküliség

⁴¹ PISANI-FERRY – SAPIR – WOLFF (16. l.j.)56.

(17,9%), de nem ez jelentette a csúcspontot. 2012-ben az előző évhez képest hét százalékponttal nőtt, majd 2014-ben már elérte a 27,5%-ot (lásd 20. és 21. ábra).

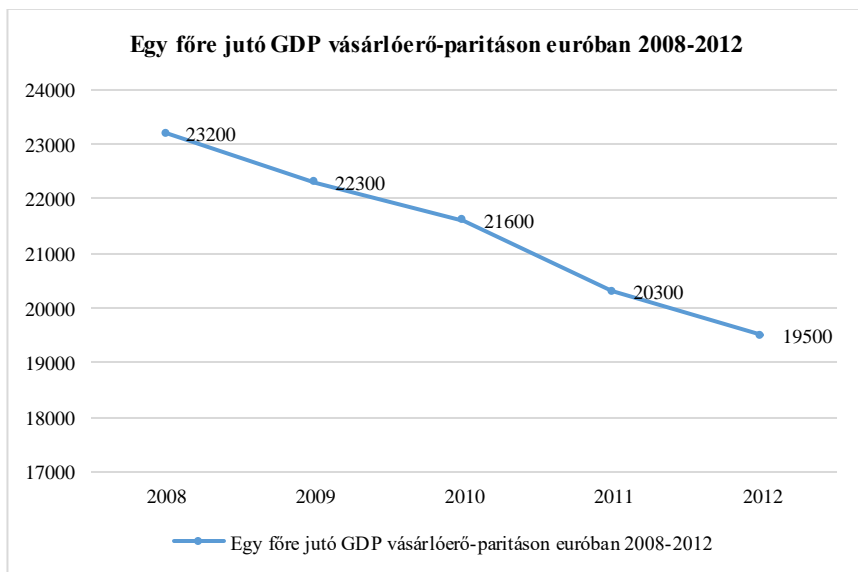


20. ábra Forrás: Eurostat



21. ábra Forrás: Eurostat

A legutolsó indikátor, amellyel felmérem a válságkezelés sikerességét, az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson euróban nézve. A 2000-es évek elejétől kezdve az eurózónás országok közül Görögországban volt az egyik legmagasabb a GDP éves növekedése, folyamatosan évről évre nőtt. 2008-ban a válság előtti utolsó évben 23200 euró volt. Azonban ez a növekedés 2009-től kezdve átfordult csökkenésbe. Az IMF és az EU ebben a kérdésben is rosszul kalkulált, hasonlóan a munkanélküliségi ráta alakulásához. Úgy gondolták, hogy a mentőcsomagok hatására 2012-től ismét növekedhet a gazdaság.⁴² Azonban ez nem így történt. A GDP folyamatosan csökkent és 2012-re már a 2004-es szint alá esett, ekkor már csak 19500 euró volt (lásd 22. ábra). Ennek két fő oka volt, az egyik, hogy a görög gazdaság nem volt versenyképes, a másik pedig a hazai kereslet csökkenése.



22. ábra Forrás: Eurostat

⁴² 16. ljj.

3.4.5. Összegzés

	GDP-arányos államháztartási hiány/többlet	Foglalkoztatottsági ráta a 15-64 évesek körében	Munkanélküliségi ráta a teljes népesség körében	Egy főre jutó GDP vásárlóerőparitáson euróban
2007	-6,7%	60,9%	8,4%	22 600
2008	-10,2%	61,4%	7,8%	23 200
2009	-15,2%	60,8%	9,6%	22 300
2010	-11,2%	59,1%	12,7%	21 600
2011	-10,2%	55,1%	17,9%	20 300
2012	-8,8%	50,8%	24,5%	19 500
2013	-12,4%	48,8%	27,5%	
2014	-3,6%	49,4%	26,5%	

Összességében azt mondhatjuk, hogy a görög válságkezelés hasonló volt a románhoz. A görög kormány sem tudta önerőből megoldani a kialakuló válságot, ezért az EU-hoz és az IMF-hez fordult. Azonban Görögország esetében sokkal mélyebbek voltak a probléma gyökerei. A három indikátoron keresztül azt láthatjuk, hogy az államháztartás rendbetétele sikeres volt, 2014-re sikerült a GDP 3,6%-ra csökkenteni a deficit mértékét. A tervek szerint 2015-re ezt 0,9%-ra szeretnék levinni, azonban erről még nem állnak rendelkezésre adatok, de a látottak alapján ez sikerülhet. Azonban a másik két indikátor alapján már nem áll ilyen jól az ország. Az egyértelműen látszik, hogy a munkaerőpiacot megcélzó reformok nem működtek, nem sikerült rugalmasabbá tenni, hiszen a munkanélküliségi ráta még 2014-ben is 20% fölött volt, a foglalkoztatottság pedig már csak 49%. A GDP is hasonlóan rosszul alakult a válság során, mint láthattuk az IMF előrejelzése sem jött be. 2011 után is csökkent a GDP, a legutolsó adatunk 2012-ből való, amikor is nyolc-éves mélypontra zuhant. Tehát ebben az esetben sem tekinthetjük a válságkezelést sikeresnek, nem sikerült a gazdaságot versenyképesebbé tenni és a fogyasztás sem nőtt. Azonban az EU az elsődleges célját elérte a mentőcsomagokkal, bent tudta tartani Görögországot az eurózónában és sikerült elkerülni az államcsődöt is. Azt, hogy a görög gazdaságnak mikorra sikerül, ha egyáltalán sikerül talpra állnia, még nem lehet előre látni.

4. KONKLÚZIÓ

A dolgozat második felében láthattuk négy különböző ország eltérő válságkezelését. Az első esetben Németország jól mérte fel azt, hogy az ország legfontosabb ágazata az export. Ezért igyekezett megvédeni a munkavállalókat, hogy elkerülje a leépítéseket és, amint a világ nagyobb gazdaságai kezdtek magukra találni és kezdett nőni a kereslet a világpiacon, a német ipar maximumon tudott teljesíteni. Összességében a német válságkezelés egy nagyon komoly erőforrás igényű intézkedéscsomagon és az export támogatásán alapult és ezek meg is hozták a sikert az ország számára. Mindhárom általam vizsgált mutatóban 2014-resokkal jobban állt az ország, mint a válság előtti utolsó évben.

A második ország Románia volt, amelynél láthattuk, hogy önmaga nem volt képes kezelni a válságot és ezért az IMF-hez fordult segítségért. A román válságkezelés a megszorításokon alapult és emellett a németekhez hasonlóan ők is az export növekedésétől várták a gazdaság fellendülését. Mivel nem volt konkrét terv a munkanélküliség megoldására, ezért ebben a mutatóban az ország sikertelenebb volt, mint Németország, a válság alatt és követően végig stagnált. Míg a másik két indikátor alapján a válságkezelés sikeres volt, sőt a GDP-ben még a válság alatt sem volt visszaesés, hanem folyamatosan növekedett, főleg az exportnak köszönhetően.

Harmadikként láthattuk, hogy az észtek egy neoliberais gazdaságpolitika mentén igyekeztek kezelni a válságot és emellett sokat átvettek a német módszerekből is. Megszorításokat alkalmaztak, munkaerőpiaci reformokat vezettek be és az előző két országhoz hasonlóan ők is támogatták az exportot. Ezeknek az intézkedéseknek meg is lett az eredményük, mind a három indikátor alapján sikerült az észt gazdaságnak kilábalnia a válságból. Azonban a fő mutató, amivel a legjobban felmérhetjük a sikerességet, az az euró bevezetése 2011. január 1-jén.

A legutolsó ország, amelynek megvizsgáltam a válságkezelését, az Görögország volt. Láthattuk, hogy őket sokáig nem is érintette a kialakuló világválság, de 2009-től egy sokkal mélyebb és sokkal komolyabb államadóssági válságba kerültek, amely veszélyeztette az egész Európai Uniót. Kiderült az is, hogy a görög kormány a felelőtlen gazdaságpolitikának köszönhette azt, hogy a görög kormány a felelőtlen gazdaságpolitikának köszönhette azt, hogy az államcsőd szélére került. Emiatt külföldi segítségre volt szüksége, amely meg is érkezett az EU és az IMF személyében. A kettejük segítségével sikerült beindítani a válságkezelő programokat. Az indikátorok alapján láthattuk, hogy eddig még csak az államháztartási hiány konszolidálása volt sikeres. A magas munkanélküliséget és a GDP folyamatosan csökkenését még nem tudták megoldani. Azonban az EU sikerként könyvelheti el azt, hogy Görögország az euró-zóna és ezáltal az egész Unió tagja maradt.

Összességében azt mondhatjuk, hogy Németország és Észtország volt a két legsikeresebb a vizsgált négy ország közül. A németek megmutatták azt, hogy egy már fejlett, stabil lábakon álló piacgazdaságnak hogyan kell leküzdenie egy ehhez hasonló világválságot. Nem is csak leküzdeni sikerült a válságot, hanem erősebben kerültek ki belőle, mint előtte voltak. Észtország pedig példát mutatott a többi hozzá hasonló, kis fejlődő gazdaságoknak. A 2009-es év mélypontot jelentett az észt gazdaságban minden tekintetben, azonban a meghozott jó döntések hatására sikerült kilábalni a válságból és ismét növekedési pályára állítani az országot.

5. IRODALOMJEGYZÉK

1. André SAPIR, B. Guntram WOLFF, Carlos DE SOUSA, Alessio TERZI (2014): The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures
2. ARATÓ Krisztina, KOLLER Boglárka: Európa utazása. Integrációtörténet. (Budapest: Gondolat 2015)
3. BENCZES István: „Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások” *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf., 2011. szeptember, 759-774.
4. Hans-Ulrich BRAUTZSCH, Jutta GÜNTHER, Brigitte LOOSE, Udo LUDWIG, Nicole NULSCH: „Can R&D subsidies counteract the economic crisis? – Macroeconomic effects in Germany” *Research Policy* 2015, 44. szám, 623-633.
5. Zuzana BRIXOVA, Laura VARTIA, Andreas WÖRGÖTTER: „Capital flows and the boom-bust cycle: The case of Estonia” *Economic Systems*, 2010. 34. szám, 55-72.
6. Graciela L. KAMINSKY – Carmen M. REINHART: „The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems” *American Economic Review* 1999. 89. szám, 473-500
7. Theoharry GRAMMATIKOS – Robert VERMEULEN: „Transmission of the financial and sovereign debt crises to the EMU: Stock prices, CDS spreads and exchange rates” *Journal of International Money and Finance*, 2012. 31. szám, 517-533.
8. Rainer KATTEL, Ringa RAUDLA: „The Baltic Republics and the Crisis of 2008-2011” *Europe-Asia Studies*, 2013. 65. évfolyam, 3. szám, 426-449. Robert KYLOH: „Labour reforms in Romania” in: Juan SOMAVIA (szerk.): *The Global crisis: Causes, responses and challenges*, 2011. ILO Publications, 93-108.
9. MIHÁLYI Péter: „A ‘washingtoni konszenzus’ jelentősége a poszt-szocialista országok számára” *Competitio*, 2009. 8. évfolyam, 1. szám, 5-25.
10. M. Rebecca NELSON, Paul BELKIN, E. Derek MIX: „Greece’s Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications” *CRS Report for Congress*, 2011. augusztus 18
11. Jean PISANI-FERRY, André SAPIR, Wolff B. GUNTRAM: „EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment” *Bruegel Blueprint Series* 2013, 19. szám
12. Jean PISANI-FERRY: *The euro crisis and the new impossible trinity*. *Bruegel Policy Contribution*, 2012/01.
13. Servaas STORM, C.W.M. NAASTEPAD: „Crisis and recovery in the German economy: The real lessons” *Structural Change and Economic Dynamics* 2015. 32. szám, 11-24.

14. Wiebke BARTZ, Adalbert WINKLER: „Flexible or fragile? The growth performance of small and young businesses during the global financial crisis – Evidence from Germany” *Journal of Business Venturing*, 2015. november, 31. évfolyam, 196-215.

DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

I. helyezett

MENCZELESZ ADRIÁN

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar,

negyedéves jogáshallgató

Dolgozat jellegéje: „Hondo”

II. helyezett

SZENORADSZKI NÓRA

Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Nemzetközi Gazdaság és Gazdálkodás Mesterszak (angol nyelven),

elsőéves hallgató

Dolgozat jellegéje: „Napsugár”

III. helyezett

BUJÁKI LÁSZLÓ

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

ötödéves jogáshallgató

Dolgozat jellegéje: „Szolidaritás”

Különdíjasok

KÓSA DIÁNA

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar,

ötödéves jogáshallgató

Dolgozat jellegéje: „Irgalmasság”

VARGA RÓBERT

Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar,

elsőéves hallgató

Dolgozat jellegéje: „ANDRESEN”

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 in October 2015.

ADRIÁN MENCZELESZ

1ST PRIZE

*4th year student, Pázmány Péter Catholic University,
Faculty of Law and Political Sciences*

Fragmentation or integration? Considerations on the European Union's Financial System

The thesis aims to present the development of the fiscal governance and system in the European Union (EU) before and after the financial crisis of 2007-08 and the European debt crisis. The structure of the EU's financial integration was greatly affected by the financial crisis: the partial financial integration prevented the EU and the Member States from the systematic collapse but at the same time it demonstrated the vulnerability of the frameworks.

The thesis particularly focuses on the EU crisis management and the advancement of the legal framework of the Economic and Monetary Union (EMU), and the importance of the system is explained by legal and economic reasons. The new regulation on the banking and capital market is also presented.

The thesis discusses the question whether the EMU became more integrated or fragmented in consequence of the financial crises. The answer is yes, it became more integrated in respect of the Eurozone. The legal development in this field has been rapidly growing because of the new equilibrium between the national sovereignty and the common fiscal stability. The main consequences of the new regulation are the ECB superiority and the macro-prudential financial supervision (e.g. European Banking Union, the reform of the Lamfalussy process).

The thesis is based on the relevant international agreements (e.g. Fiscal Compact, Treaty Establishing the European Stability Mechanism), the recent caselaw of the EU Court of Justice, the fundamental European legal instruments and various references both international and Hungarian, which helped the author to examine more aspects of the international and European financial systems, crisis management and the developmental stages of the fiscal integration.

NÓRA SZENORADSKZI

2ND PRIZE

*1st year student, University of Szeged,
Faculty of Economics and Business Administration
MA programme in International Economy and Business (in English)*

The participation of EU citizens in the European Citizens Initiatives

The concept of European citizenship was introduced by the Treaty of Maastricht in 1992; however, it has a very long history that can be traced back to the late 1960s. In the beginning, European citizenship only had the sense of belonging to the European Community. By the end of the 1990s, it had evolved into a proper legal status. The first part of the study gives an insight into the transformation of the above mentioned concept.

Since 1992, the number of the rights resulting from the European citizenship has been expanding. The latest innovation which enables citizens to submit a European Citizens Initiative was introduced by the Treaty of Lisbon in 2009. The second part of the paper focuses on Regulation (EU) No 211/2011, explaining in detail the procedure of launching and managing an initiative.

The paper puts special emphasis on the presentation of the so far three successful initiatives (Right2Water, One of Us and Stop Vivisection) and also points out to the possible reasons for the failure in fifty-three cases. The author also provides explanation to the reasons for the declining number of initiatives. Regarding procedural aspects of the registration of the initiatives, the paper notes that Citizens' Committees were focused mainly on big Member States and the translations of the initiatives were made available only in three or four languages instead of all official languages of the EU. As for the number of statements of support, the paper shows that the required country-specific thresholds can be reached in less and less Member States. In addition, serious shortages in connection with the related financial documents and their transparency are also presented.

At the end of the study, the results of a research carried out by the author are presented concerning the knowledge of the citizens' rights of Hungarian and Maltese undergraduates. The research concludes among others that the majority of undergraduates interviewed have not heard about the right to submit a European citizens' initiative yet, and did not participate in the European Parliament Elections in 2014.

LÁSZLÓ BUJÁKI

3RD PRIZE

*5th year student, Eötvös Loránd University,
Faculty of Law and Political Sciences*

Solidarity and common burden-sharing: new approach of the EU asylum policy

The paper focuses on the most recent developments regarding the rising number of refugees coming to the European Union and applying for asylum. The author stresses that Europe has become the number one destination point, therefore the EU needs an effective and common asylum policy in order to tackle the current migration flows.

The study argues that an efficient asylum policy should include burden-sharing and real solidarity among Member States. The common European approach on asylum has to be a part of the EU area of freedom, security and justice.

The idea of common burden-sharing regimes has been discussed in the academic literature for decades. Many authors argue that the states cannot tackle all the challenges individually; there is a need for a common approach on global or regional level. The essay presents the main theories related to international burden-sharing focusing on their feasibility on EU level.

Moreover, the study investigates the weaknesses of the current asylum system that has been failed in the past years. The study also seeks an answer to the question whether it is possible to have a common distribution approach on EU level and if yes, under which conditions it could be feasible. In order to find the answer, the study analyses the relevant European Commission proposals and Council Decisions on relocation mechanism among Member States. The study investigates the controversial approach of Member States towards the long-term distribution mechanism.

DIÁNA KÓSA

SPECIAL PRIZE

*5th year student, Pázmány Péter Catholic University,
Faculty of Law and Political Sciences*

The effects of international population movement and the features of its legal regulations

The paper analyses the features and the effects of international population movement, particularly with regard to the EU's immigration and asylum policies.

Migration is a constantly changing problem constituting one of the greatest challenges of our globalized world. It is not only a legal, but an economic, cultural, demographic, security and moral issue at the same time.

The immigration represents a complex phenomenon that one country cannot resolve alone, and targeted EU legislation is therefore required. Furthermore mass migration shouldn't be considered as an everyday issue. First of all, the problem should be tackled at global level, cooperating with the countries of origin in Africa.

The reform of EU border security is considered of cardinal importance because the real risks of illegal migration are human trafficking, organised crime and terrorism. A great number of EU citizens consider the establishment of the Schengen area as one of the main achievements of European integration. Therefore, the difficulties arising from migration may undermine the confidence of EU citizens in the integration. In addition, the lack of the immigrants' cooperation at the external borders brings about further difficulties. Non-collaborating migrants should be punished by the EU.

What will happen? Which is the way forward? Since the paper was completed in February 2016, it doesn't include detailed reference to the reform of Dublin Regulation or the EU-Turkish agreement. Nevertheless, it provides an overview about the establishment of the quota system considering it a sensitive area, since the question of burden-sharing has always been a source of tension between Member States. In the absence of efficient and specific measures, the number of immigrants will increase in Europe and they will cross the borders where the control is less severe. If the EU intends to host the immigrants, it should ensure safe conditions, guarantee health care and work and the humanitarian requirements shouldn't be violated.

RÓBERT VARGA

SPECIAL PRIZE

*1st year student, National University of Public Service,
Faculty of International and European Studies,
MA programme in International Public Service Relations*

The Present State of the Economic and Monetary Union and the Crisis Management on Member State Level

The paper investigates the current state of the Economic and Monetary Union and economic crisis management. The paper can be divided into two sections. The first part concentrates on the global economic crisis which evolved in 2007-2008 and the sovereign debt crisis which developed from the global crisis in some European countries.

The author looks for the causes, searching them in the structure of the EMU. The impossible trinity of Jean Pisani-Ferry in relation to the evolution of the crisis and the EU approach is also analysed. Finally the EU proposals on crisis management and their impacts on the institutions of the EU are also discussed. The study examines the functioning and the success of the Troika.

The second part of the paper focuses on economic crisis management at Member State level applying the comparative method among four countries, selected on the basis of the UN partition of Europe (Germany from the Western, Romania from the Eastern, Estonia from the Northern and Greece from the southern region). In the selected countries the specific techniques of crisis management are discussed. Three indicators are analysed to estimate the success of crisis management: government deficit/surplus; employment and unemployment rate, and GDP per capita in Purchasing Power Standards (in euros). The research question of the study is how the concrete crisis management techniques affect these indicators. The more positive the impact, the better the problems are tackled. Best practices for crisis management are also provided.

At the end of the paper, the conclusions are drawn that the two most successful countries were Germany and Estonia. The example of Germany showed how developed and stable economies should manage an economic crisis, whereas Estonia set an example for small and developing countries.