

2014

Díjnyertes  
pályázatok

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

AZ ORSZÁGGYŰLÉS KÖNYVTÁRA | HÁZI KÖNYVTÁR

# MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

## Díjnyertes pályázatok 2014





MAGYARORSZÁG  
ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG  
AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok

2014



- *Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportért felelős uniós biztos és Kövér László, az Országgyűlés elnöke a pályázat díjazottjaival*

MAGYARORSZÁG  
ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG  
AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok

2014

Szerkesztette | Dr. TAMÁS CSABA GERGELY



Kiadja az Országgyűlés Hivatala  
Budapest, 2016

© Országgyűlés Hivatala, 2016

A kiadásért felel | *Dr. Bárány Tibor*,  
az Országgyűlés Hivatalának törvényhozási főigazgató-helyettese

■

Korrektor | *Thész Dóra*  
Technikai szerkesztő | *Kálmánné Páble Erika*  
Tervezés, tördelés | *Környei Anikó*  
A díjkiosztó ünnepség fényképésze | *Pető Zsuzsa*

■

ISBN 978-963-9848-93-1  
ISSN 1787-4777

# TARTALOM

DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2014

## *I. helyezett*

VÁRADI KRISZTINA | Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája; jelenlegi helyzete és várható fejlődési irányai a 2014–2020 közötti pénzügyi kerettel összefüggésben [7]

## *II. helyezett*

TÁRNOK BALÁZS | Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira [37]

## *III. helyezett*

VULCZ LILLA | A Fejlesztés 2015-ös Európai Éve. A Millenniumi Fejlesztési Célok hatása az Európai Unió fejlesztéspolitikájának alakulására [85]

## *Különdíjasok*

BÓKAY DÓRA | Marad a szokásos, jól bevált gyógyszer, a kormányköziség? [119]

VARGA IMOLA VIRÁG | Az egységes piac hatása Közép-Európában – Empirikus elemzés a gravitációs modell segítségével [143]

DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA [187]

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS [189]





VÁRADI KRISZTINA

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája;  
jelenlegi helyzete és várható fejlődési irányai  
a 2014–2020 közötti pénzügyi kerettel  
összefüggésben

1. BEVEZETÉS [8]
2. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA KIALAKULÁSA ÉS VÁLTOZÁSAI [10]
  - 2.1. A Közös Agrárpolitika korábbi reformjai [11]
  - 2.2. A Közös Agrárpolitika legutóbbi, 2013-as reformja [12]
3. A 2014–2020 KÖZÖTTI UNIÓS PÉNZÜGYI KERET  
ÉS A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA [15]
  - 3.1. A 2014–2020 közötti költségvetés számokban [16]
  - 3.2. A Közös Agrárpolitika részesedése a 2014–2020 közötti  
pénzügyi keretből [17]
4. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA JELENLEGI HELYZETE [19]
  - 4.1. Vidékfejlesztés 2014–2020 között [19]
  - 4.2. Az uniós agrárpolitika versenyképessége és szerepe  
a világpiacon [21]
  - 4.3. A Közös Agrárpolitika jelenlegi kihívásai [23]
  - 4.4. Magyarország jelenlegi helyzete a Közös Agrárpolitikában [25]
5. A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA JÖVŐBENI ALAKULÁSA  
A JELENLEGI DÖNTÉSEK ÁLTAL [27]
  - 5.1. A Közös Agrárpolitika jövője a 2013-as reform után [28]
  - 5.2. Az orosz–ukrán konfliktus hatása az EU Közös Agrárpolitikájára [29]
  - 5.3. Az USA–EU szabadkereskedelmi térség kialakítása és hatása  
a Közös Agrárpolitikára [30]
6. ÖSSZEGZÉS [32]
7. IRODALOMJEGYZÉK [34]

## 1. | BEVEZETÉS

A Közös Agrárpolitika (KAP) az Európai Unió mezőgazdasági támogatási rendszerének az elnevezése. Létrejötté óta folyamatos változások, reformok és átalakulások jellemzik. Jelenleg az Európai Unió költségvetésének legnagyobb részét képező közös politika, amely szinte az egyetlen ténylegesen és valós kompetenciákkal működő uniós szakpolitika. Megalakulása egyfajta kompromisszum volt a francia agrár- és a német ipari érdekek között, amiben a közösség folyamatos kibővüléseivel jelentős érdekeltolódások következtek be.

A Közös Agrárpolitika létrehozását indokolta többek között az is, hogy a globalizációs kihívásokkal, azok közül is főképp a népességnövekedés rohamos ütemével és ez által az élelmezés kérdésével, problémáival szembe kellett néznie az akkori Európai Gazdasági Közösség (EGK) tagállamainak is, akik már korán felismerték, hogy közösen több sikert érhetnek el ezen a területen.

A Közös Agrárpolitika célja a kezdetektől fogva az, hogy megteremtse a gazdák számára szükséges feltételeket ahhoz, hogy ellássák a társadalom számára fontos feladataikat, amelyek közül az élelmiszer-termelés áll az első helyen. A közös agrárpolitikának köszönhetően az európai polgárok élelmiszer-ellátását nem fenyegeti veszély, hiszen a gazdák előállítják azt a mennyiségű és minőségű élelmet, amelyre szüksége van az EU népességének.

Emellett a KAP célja az is, hogy fokozza a mezőgazdasági termelékenységet, és hogy tisztas megélhetést biztosítson az európai uniós gazdálkodóknak, amelyek elérhetetlenek a mezőgazdasági tevékenységek és a vidéki térségek fejlődésének támogatása nélkül. Ezen célok eléréséhez a közös uniós szakpolitika keretében a költségvetési forrásokat hatékonyabban lehet felhasználni, mint 28 különálló nemzeti politika révén.

Mindemellett „Az uniós szintű agrárpolitika lehetővé teszi, hogy közös szabályok érvényesüljenek az egységes piacon, hogy szükség esetén ki lehessen védeni a piac ingadozásait, hogy folytatódjon az elmúlt években hozott reformokkal megindult folyamat, amelynek nyomán az európai mezőgazdaság egyre versenyképesebbé válik, és hogy az EU közös kereskedelempolitikát alakítson ki, amelynek köszönhetően egységes álláspontot képviselve léphet fel a világgiazi kereskedelmi partnereivel szemben.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Európai Unió: Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Mezőgazdasági politika.* Luxemburg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014 [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/agriculture\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/agriculture_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)

Az Európai Unió jelentőségét az agrárszektor területén az alábbi tények is alátámasztják: az Európai Unió területének több mint 77%-a vidéki terület, amelynek 47%-a mezőgazdasági terület, 30%-a erdő. Itt él az Unió népességének mintegy fele (mezőgazdasági termelői közösségek és más lakosok). A szektorban teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma 12 millió. A mezőgazdaság és az élelmiszeripar – amelyet leginkább az agrárágazat lát el alapanyaggal – az EU bruttó hazai termékének (GDP) 6%-át teszi ki, valamint 15 millió vállalkozásnak és 46 millió személynek biztosít munkát.<sup>2</sup>

A pályázat megírásánál az irodalomjegyzékben feltüntetett könyvek és folyóiratok mellett felhasználtam különböző, az interneten található forrásokat, magyar, angol és francia nyelven is. Mind az Európai Unió hivatalos honlapjai, mind a különböző interjúk, cikkek a segítségemre voltak. Emellett hivatalos statisztikákat, elemzéseket is igyekeztem megvizsgálni, amelyek által konkrét adatokkal támaszthattam alá a dolgozatban kifejtett témákat, a vizsgált kérdéseket és azok feltételezett alakulásait.

A Közös Agrárpolitika az egyik legösszetettebb és legrégebbi uniós politika, így feldolgozása is sokféle lehet. A pályázat megírása során igyekeztem a megadott címnek megfelelően vizsgálni a témát, azonban olyan elemeket is megemlítek majd, amelyek szerintem elengedhetetlenek a komplex értelmezéshez. A Közös Agrárpolitika jelenlegi helyzetének megértéséhez fontosnak tartom a kialakulásának és változásának rövid bemutatását is. Ezután a 2013-as reformokkal kapcsolatban a 2014–2020 közötti pénzügyi kerettel való összefüggésben a várható fejlődési irányait vizsgálom meg, majd a vidékfejlesztés és Magyarország jelenlegi helyzetét mutatom be az Európai Unió Közös Agrárpolitikájában. Kitérek a versenyképesség és a kihívások elemzésére is. Végezetül pedig különböző jelenleg is zajló nemzetközi folyamatok hatását (orosz–ukrán válság, USA–EU szabadkereskedelmi térség) vizsgálom meg a KAP-ra nézve.

---

2 *Európai Bizottság* feljegyzés: Európa mezőgazdasága és a közös agrárpolitika (KAP), Brüsszel 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)

## 2. | A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA KIALAKULÁSA ÉS VÁLTOZÁSAI

Az agrárpolitika európai szintű fontosságát már az 1950-es években is felismerték, amit az jelez, hogy az Európai Gazdasági Közösség alapító szerződése, az 1957-es Római Szerződés már rendelkezett a közös agrárpolitika létrehozásáról; annak ellenére, hogy a hat alapító tagállam (Franciaország, Olaszország, Belgium, Luxemburg, Hollandia és a Német Szövetségi Köztársaság) merőben eltérő nemzeti agrárpolitikával rendelkezett, illetve a Közösség a fő hangsúlyt az iparra helyezte, ennek kezelésére, fejlesztésére jött létre elsősorban.

A Római Szerződés 39. cikke kötötte ki, hogy létre kell hozni a Közös Agrárpolitikát, amelynek öt alapelvre kell épülnie, amelyek a következők:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése,
- a méltányos megélhetés megteremtése a mezőgazdasági lakosság számára,
- a mezőgazdasági piacok stabilizálása;
- a lakosság élelmiszer-ellátásának növelése,
- méltányos árak alkalmazása a fogyasztói igények kielégítésében.<sup>3</sup>

A KAP 1962-ben kezdte meg működését, majd 1967-ben létrejött a közös agrárpiac is, ahol a tagállamok közötti kereskedelem liberalizációja miatt sor került a vámok és a mennyiségi korlátozások lebontására az agrártermékek kapcsán. Következő fontos lépésként meg kell említenünk az 1963-ban létrejött Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot (EMOGA), amelynek „garanciarészlege az intervenciók politikáért felelt, azaz azért, hogy ha egy termék ára egy megadott szint alá esne, az EU felvásárlásokkal segítse ki a gazdákat. Az Orientációs Részleg célja a szerkezetátalakításhoz biztosított forrásokat.”<sup>4</sup>

A következő évtizedekben a KAP folyamatos kihívásokkal nézett szemben, így azokra megfelelő választ keresve sorozatos reformok, átalakítások jellemezték, amelyeket a következő részben mutatok be.

<sup>3</sup> Dr. Kovács János: Az EU agrárrendszere, a KAP (Közös Agrárpolitika) szabályozási rendszere, a termeléshez kapcsolódó normák, InterCluster Kht., 2007. 67. o.

<sup>4</sup> *EU vonal*: Közös Agrárpolitika 2012. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak) <http://data2.whicdn.com/images/103553848/superthumb.jpg&id=1> (Letöltés ideje: 2014.10.25.)

## 2.1. | A Közös Agrárpolitika korábbi reformjai

1962-es létrehozása után a Közös Agrárpolitika első fontos reformjaként az 1984-es tejbeszállítási kvóták bevezetését tekinthetjük, amely a túltermelés megakadályozására szolgált. A következő lépés az 1992-es átfogó reform volt, amely 1993. január elsejével lépett hatályba, és ami nem érintette az alapelveket és a célokat. Ekkor Ray MacSharry, az Európai Bizottság mezőgazdasági biztosa, különböző korlátokat vezetett be azért, hogy a növekvő termelést megfékezze. A MacSharry-reform egyik lényeges eleme az volt, hogy a termelést és a támogatást egymástól függetlenítette.

Azonban ez a reform sem bizonyult elégségesnek a kezdetek óta fennálló problémák és ellentétek kezelésére, így az Agenda 2000 részét képezve újabb reformintézkedések léptek életbe 2000. január elsejével az agrárszektor területén. Itt a hangsúly a költségvetés megszorítására helyeződött, anélkül, hogy a Római Szerződésben lefektetett alapelveket módosították volna.

A 2003-as reformok által létrehozott új rendszert 2005. január elsején vezették be. A legfontosabb változtatások a következők: a termeléshez kötött támogatások fokozatos lebontása, és egy egységes, a termelés mértékétől elválasztott összevont gazdaság-támogatási rendszer (Single Payment Scheme) bevezetése.<sup>5</sup> A legutóbbi, 2013-as reformról a dolgozat következő részeiben térek ki.

A következő táblázatban foglalom össze az eddig felsorolt fontos változásokat, reformokat, amelyek a Közös Agrárpolitika működésére hatással voltak.

1. TÁBLÁZAT | A Közös Agrárpolitika reformjai

DÁTUM	ESEMÉNY	FŐBB INTÉZKEDÉSEK
1962.	KAP megalakulása	élelmiszer-biztonság, termelékenység, piacstabilitás, terméktámogatás
1967.	Közös Agrárpiac létrehozása	tagállamok közötti kereskedelem liberalizációja
1984.	Tejreform	tejbeszállítási kvóták alkalmazása
1992.	„MacSharry” átfogó reform	környezet, költségvetés stabilitás, méltányos megélhetés biztosítása
2000.	Agenda 2000 intézkedései	versenyképesség, vidékfejlesztés
2003.	SPS rendszer bevezetéséről szóló reform	fogyasztók, környezet, vidékfejlesztés, egyszerűsítés, WTO-nak való megfelelés
2013.	A KAP legújabb reformja	egyszerűsítés, új támogatási rendszer, új alapok

Forrás: az Európai Unió Hivatalos Honlapja alapján, saját szerkesztés

<sup>5</sup> *EU vonal*: Közös Agrárpolitika 2012. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak), <http://data2.whicdn.com/images/103553848/superthumb.jpg&id=1> (Letöltés ideje: 2014.10.25.)

## 2.2. | A Közös Agrárpolitika legutóbbi, 2013-as reformja

A Közös Agrárpolitika legújabb reformjait tartalmazó négy rendelet 2013. december 20-án jelent meg és 2015. január elsején lép majd hatályba. A rendeletek ötvözik a korábbi folyamatok továbbvitelét a megújulással, biztosítva a KAP jövőbeni megfelelő működését.<sup>6</sup>

Az új támogatási rendszer a 2014-es átmeneti év után kerülhet bevezetésre az uniós tagállamok körében. A legjelentősebb változásokat, azok közül is a termelők, az értékesítők és talán a fogyasztók számára is a legfontosabbakat emelem ki, amelyek az alábbiak:

- *A közvetlen kifizetések rendszerében* bevezetett újítások szerint lesznek tagállamokra nézve kötelező elemek, mint az alapkifizetés, a zöld kifizetések, a nemzeti tartalék, illetve a fiatal gazdáknak való kifizetések. Ezek mellett lesznek választható elemek, amelyek a következők: kapcsolt támogatás és a természeti korlátokkal szembenező területeknek történő kifizetések. Ezen szerkezet mellett bevezetésre kerül a kisgazdák számára az egyszerűsített kifizetési rendszer, ami választható lesz a gazdáknak, illetve a tagállamoknak is.
- Az új időszakra, bevezetett *Basic Payment Scheme (BPS) rendszer* lényege a következő: „A támogatások igénybe vételének feltétele, hogy a termelő aktív gazdának minősüljön, valamint tartsa be a kölcsönös megfeleltetés szabályait. Működni fog majd egy, a tagországoknak kötelező, de a gazdák számára választható támogatási forma, amely a kisgazdaságok egyszerűsített támogatási rendszere lesz. Itt a támogatás mértéke 500–1000 euró között lehet. Ez a támogatás minden közvetlen kifizetést helyettesít, egyösszegű támogatásként jár az azt igénybe vevő gazdálkodóknak.”<sup>7</sup>
- Az újítások közül talán a legfontosabb és talán a legnagyobb hangsúlyt kapja a *zöld komponens*, ami kötelező mind a tagállamoknak, mind a gazdáknak, és évente ellenőrzik a kifizetését, amelynek feltétele az állandó legelő és a többféle termesztett növény, valamint az ökológiai terület fenntartása. Lényege, hogy „a zöldítés keretében további hektáralapú támogatásra lesznek jogosultak az éghajlat és a környezetvédelem szempontjából kedvező, meghatározott mezőgazdasági gyakorlatot folytató gazdaságok az alaptámogatási (BPS) vagy

6 NAGY Gábor: Nemzeti vagy közös agrárpolitika? Európai Tükör, 2014. 1. szám, 43. o.

7 *Magyarország Kormányportálja*: Vidékfejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztésért Felelős Államtitkárság: Magyarország továbbra is a Közös Agrárpolitika egyik legnagyobb haszonélvezője marad, 2013. <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-tovabbra-is-kozos-agrarpolitika-egyik-legnagyobb-haszonelvezoje-marad> (Letöltés ideje: 2014.10.28.)

az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) forrásain felül. A tagállami pénzügyi keret 30 százalékát kell erre a valamennyi tagállam számára kötelező intézkedésre fordítani.”<sup>8</sup> Tehát a zöldítés elemeinek egyensúlyt kell teremteniük a gazdasági, a környezetvédelmi szempontok között figyelembe véve a szabályozás összetettségét.

- *A fiatal gazdáknak nyújtott támogatások* a mezőgazdasági népesség fokozatos elöregedése miatt kiemelkedően fontosak. Ez egyfajta többlettámogatást jelent a fiatal gazdáknak, ami a nemzeti boríték maximum 2%-a lehet. Ezt azok kaphatják, akik 40 év alattiak és első gazdaságot vezető gazdák, akik legfeljebb az elmúlt öt évben kezdték meg a tevékenységüket. A nemzeti tartalékot főképp az új gazdák belépésére, illetve a szerkezetváltási programokra költhetik a tagállamok, és ez rájuk nézve kötelező.<sup>9</sup>
- A fiatal gazdák támogatása a reform megalkotásakor az Európai Bizottság egyik prioritása volt, mivel „az Eurostat adatbázisai alapján az egész EU-ban a mezőgazdasági termelők életkorának a növekedése jellemző. Az EU27 esetében a 40 év alatti gazdálkodók aránya csak 14%. A fiatal gazdálkodók a támogatásra jogosult területek legfeljebb 20%-án gazdálkodnak.”<sup>10</sup> Ez az arány Horvátország csatlakozásával sem lett előnyösebb.
- *A kisgazdaságok támogatásának* bevezetése lényegében azt jelenti, hogy a 2015. október 15. előtt a rendszerbe regisztráltak mentesülhetnek mind a zöldítés, mind a kölcsönös megfeleltetés alól és legfeljebb 1250 eurós támogatásra jogosultak. Épp ezért talán ez a támogatás minősül az egyetlen valódi egyszerűsítésnek a Közös Agrárpolitika rendszerében.<sup>11</sup>
- A reform keretén belül a *kedvezőtlen természeti adottságú területek* is támogatásban részesülhetnek. A tagállamok bizonyos kritériumokat betartva külön támogatásban részesíthetik ezen területeiken gazdálkodókat, azonban erre legfeljebb az első pilléres forrásaik 5%-át fordíthatják.
- A tagállamok *termeléshez kötött támogatásokat* nyújthatnak, az első pilléres forrásaik legfeljebb 10%-áig, azért, hogy olyan mezőgazdasági tevékenységeket ösztönözzenek, amelyek kiemelkedően fontos gazdasági, szociális vagy környezetvédelmi feladatot töltenek be egyes térségekben.<sup>12</sup>

8 Uo.

9 Dr. FELDMAN Zsolt: A Közös Agrárpolitika keretei 2014 után ([http://www.huskbc.agrya.hu/doku/hu/130829/Dr\\_Feldman\\_Zsolt\\_HU.pdf](http://www.huskbc.agrya.hu/doku/hu/130829/Dr_Feldman_Zsolt_HU.pdf) letöltés ideje: 2014.10.29.)

10 NAGY, i. m. 47. o.

11 Uo. 48. o.

12 POTORI Norbert: Közös Agrárpolitika 2014–2020. A reformtervezet alapján várható hatások és kihívások Magyarországon, 2012. Agrárgazdasági Kutató Intézet 18. o. [http://www.ctosz.hu/html/jog/eu/KAP\\_2014-2020\\_TERVEZET\\_2012.05.pdf](http://www.ctosz.hu/html/jog/eu/KAP_2014-2020_TERVEZET_2012.05.pdf) (Letöltés ideje: 2014.11.02.)

- A jövőben csak az „aktív” *termelők* juthatnak finanszírozáshoz. Az új szabályok kimondják, hogy azon nagy földtulajdonosok, akik nem végeznek tényleges termelői tevékenységet, illetve a nagy kiterjedésű legelőkkal rendelkező vállalatok (pl. repülőterek) nem igényelhetnek mezőgazdasági termelői támogatást. Ez a mezőgazdasági népesség aktivizálását segítheti elő, illetve a támogatások megfelelő kézbe kerülését is szolgálhatja.
- A *kockázatkezelés* hozzájárul a biztosításdíj-támogatáshoz, a biztosítási kifizetésekhez, illetve a jövedelemstabilizációhoz, elősegítve az előre nem látható kedvezőtlen éghajlati jelenségek és az állat-, illetve növénybetegségekre való felkészülést.<sup>13</sup>
- A tagállamok *nagyobb rugalmassággal* használhatják nemzeti keretösszegüket: a rendelkezésükre álló alapok legfeljebb 15%-át szabadon átcsoportosíthatják a KAP két pillére között. Azok a tagállamok pedig, amelyekben a közvetlen kifizetések az uniós átlag alatt vannak, a második pillérben rendelkezésre álló költségvetésből akár 25%-ot is átcsoportosíthatnak az első pillérbe.<sup>14</sup>
- Ami a *vidékfejlesztést*, a Közös Agrárpolitika második pillérét illeti a legfontosabb változás az lesz, hogy már nemcsak a KAP I pillérével, hanem az összes strukturális alappal, az európai strukturális és beruházási alapokkal (ESIF) kell együttműködnie.<sup>15</sup> Az uniós vidékfejlesztés jelenlegi helyzetét a pályázat további fejezetében még részletesen is bemutatom majd.
- Ami a Közös Agrárpolitika *döntéshozatalát* illeti, a Lisszaboni Szerződés bevezeti a rendes (együtdöntési) eljárást (az Európai Parlament a Tanáccsal egyenrangú döntéshozó szerv lett, egyetértése nélkül nem születhet döntés bizonyos kérdésekben), illetve új szövegtípusokat vonatkoztat az agrárpolitikára, úgy, mint az alap-jogi aktusok kiegészítéseképpen felhatalmazáson alapuló, illetve végrehajtási jogi aktusokat.
- Változást hozott még az a tény is, hogy a 2004-ben csatlakozó tíz tagállamra vonatkozó *átmeneti időszak véget ért*, és emellett sor került Horvátország csatlakozására is, amelynek következtében 2013. július elsejével az Európai Unió tagállamainak száma huszonnyolcra nőtt.<sup>16</sup>

13 NAGY i. m. 55. o.

14 *Az Európai Unió Tanácsa: A Közös Agrárpolitika (KAP) reformja* <http://www.consilium.europa.eu/policies/agri/reform-of-the-common-agricultural-policy?tab=A-closer-look-at-the-reform&lang=hu> (Letöltés ideje: 2014.11.02.)

15 NAGY i.m. 54. o.

16 *Európai Parlament: Az Európai Unió ismertetése: A 2013. utáni KAP, 2014.* [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.2.9.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.9.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.29.)



Azt megállapíthatjuk, hogy a reform új elemei, mint a zöldítés, a fiatal gazdák fokozott támogatása, a kockázatkezelés hozzásegítik a Közös Agrárpolitikát az új irányvonal megfelelő kialakításához és megszilárdításához. Azonban az uniós költségvetés folyamatos csökkenése nem hat kedvezően arra a KAP-ra, amely egyre több pénzügyi forrást igényelne a kihívások és az új problémák kezelésére.

Azonban a 2014 után bevetett szabályozás, a kifizetések feltételei a korábbiakhoz képest még bonyolultabbá teszik a Közös Agrárpolitika rendszerét, amire azért van szükség, hogy az Unió tagállamainak merőben eltérő agrárpolitikáját megfelelőképpen és a lehető legjobban tudja támogatni az EU. Az összetettségre és a bonyolultságra utalhat az is, hogy a pénzügyi keretről szóló egyeztetések évekig elhúzódtak, 2011. évben kezdődtek és csak 2013. november végén sikerült kompromisszumos megoldás mellett megszavazni az új KAP-ra vonatkozó intézkedéseket, amelynek egyik okaként többek között, a 2008 óta tartó gazdasági válságot tekinthetjük.

### 3. | A 2014–2020 KÖZÖTTI UNIÓS PÉNZÜGYI KERET ÉS A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA

A többéves pénzügyi keret azokat a maximális éves összegeket, úgynevezett felső határokat rögzíti, amelyeket az Unió legalább öt éves időszak alatt a különböző politikai területekre fordíthat. A jelenlegi következő pénzügyi keret a 2014-től 2020-ig tartó hétéves időszakot foglalja magában.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi keretről való megállapodás igen hosszas és bonyolult vita eredményeként született meg az uniós államok között. A 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretről (Multiannual Financial Framework, MFF) folytatott tárgyalások 2013. február 8-án lezárultak a tagállamok között.

Ez a többéves pénzügyi keret Horvátország csatlakozása után, a jelenleg 28 tagországgal rendelkező Európai Unió költségvetési keretszámait tartalmazza, amelynek elsődleges célja, hogy Európa kilábaljon a 2008-ban kezdődött pénzügyi, gazdasági és társadalmi válságból. Ez a cél a valóságban két dolgot is jelent: 2014–2020 közötti időszakban a költségvetésnek segítenie kell a minél több és jobb munkahelyteremtést, illetve hozzá kell járulnia a tagállamok azon törekvéséhez, hogy csökkentsék államadósságaikat és az államháztartási hiányukat.

Mindemellett a következő hét évre szóló költségvetési időszakban az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit (intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés) és azok finanszírozását kell szem előtt tartani. A költségvetésnek hozzá kell járulnia

az uniós szakpolitikák (többek között a Közös Agrárpolitika) finanszírozásához, a gyengébb régiók támogatásához, a belső piac fejlődéséhez, a kutatás és innováció előmozdításához, illetve a felmerülő kihívások kezeléséhez.

Az is fontos tényező, az új pénzügyi kerettel kapcsolatban, hogy a tárgyalások folyamán az Európai Parlament elérte, hogy 2016-ban felülvizsgálják a költségvetést, ami lehetőséget ad a 2014-es EP-választások után megalakuló Parlamentnek arra, hogy javaslatokat tehessen és beleszóljon az esetleges módosításokba.

### 3.1. | A 2014–2020 közötti költségvetés számokban

„Az EU 2014–2020-ra vonatkozó többéves pénzügyi kerete lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy kötelezettségvállalások formájában 960 milliárd eurót (a GNI 1,00%-a), kifizetések formájában pedig 908,4 milliárd eurót (a GNI 0,95%-a) ruházzon be. [...] A 2014–2020-as uniós költségvetési keret az Európai Unió „Európa 2020” növekedési stratégiájával összhangban meghatározza a fenntartható növekedésre, a foglalkoztatásra és a versenyképességre irányuló kiadási prioritásokat. Például a jelenlegi kerettel összehasonlítva az 1a. fejezet (Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért) előirányzatait 91,5 milliárd euróról (= a költségvetés 9,2%-a) 125,6 milliárd euróra (=a költségvetés 13,1%-a) emelték.”<sup>17</sup>

Pontosan mire mennyit fog költeni az Európai Unió a következő 7 évben?

- A költségvetés 38,9%-a a természeti kincsek megőrzésére és kezelésére lesz fordítva, ez lényegében a Közös Agrárpolitikát és Vidékfejlesztést jelenti és 373,2 milliárd eurót takar.
- 1,6%, azaz 15,7 milliárd euró a belügyek, a szabadság, biztonság és igazságügy kezelésére áll majd rendelkezésre.
- A nemzetközi ügyek finanszírozására a költségvetés 6,1%-a lesz fordítva, 58,7 milliárd euró.
- Az adminisztráció 6,4%-kal 61,6 milliárd eurót kap.
- A kutatás-fejlesztés területe, a versenyképesség, a növekedés és a foglalkoztatás ösztönzésére 13,1%-ot, azaz 125,6 milliárd eurónyi összeget szán az Unió.

<sup>17</sup> Ezer milliárd eurós beruházás Európa jövőjébe – az EU 2014–2020-as időszakra vonatkozó költségvetési kerete, *Az Európai Bizottság* sajtóközleménye [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)

- A kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás ösztönzésére 325,1 milliárd eurót, azaz 33,9%-ot fordít az EU a költségvetési keret összegéből.<sup>18</sup>

Az Európai Unió politikái közül talán a legfontosabb a kohéziós politika, amelynek célja a leghátrányosabb helyzetben lévő régiók támogatása mellett a munkanélküliség és a szegénység csökkentése, épp ezért fontos elemként jelenik meg a költségvetési keretben is. A kohéziós politika területére szánt összeg megoszlana a konvergencia régiók, az átmeneti régiók és a versenyképességi régiók között, illetve támogatná a területi együttműködést is.

Hasonlóan fontos az infrastruktúra is, amelytől nagymértékben függ az egységes belső piac. Ezért az Európai Bizottság 40 milliárd eurónyi összeget különít el az európai összekapcsolódási eszköz végrehajtására, ezenfelül további 10 milliárd eurót a Kohéziós Alapon a kapcsolódó közlekedési beruházásokra.

Ami a Közös Agrárpolitikát illeti, az évtizedek folyamán részesedése a közös költségvetés kereteiből fokozatosan csökkent, kezdetekben 75-80%-ot fordítottak rá a keretösszegből, jelenleg közel 40%-át képezi az EU többéves pénzügyi keretének, ezzel továbbra is az egyik legnagyobb kiadását alkotva. A következő fejezetben részletesen bemutatom a KAP részesedését a 2014–2020 közötti költségvetési ciklusból.

### 3.2. | A Közös Agrárpolitika részesedése a 2014–2020 közötti pénzügyi keretből

Az agrártámogatások módja, kiosztása és jellege évek óta folyamatos vita tárgyát képezi az uniós tagállamok körében. Ezek a támogatások eredetileg az uniós piac védelmét, az árak stabilizálását és a biztonságos élelmiszerellátást szolgálták volna. Azonban az EU tagállamainak bővülésével a KAP feladatai, kihívásai is nőttek, így természetesen a költségvetéssel kapcsolatos jelentősége is.

A jelenlegi reformok kapcsán csak felerősödtek a támogatásokkal kapcsolatos viták. A múltban többször is problémát okozott a termelési feleslegektől való megszabadulás az uniós tagállamok számára, mára azonban már az a legfontosabb kérdés, hogy hogyan állítsunk elő megfelelő mennyiségű és minőségű élelmiszert az egyre növekvő létszámú Európai Uniónak.

---

<sup>18</sup> *Európai Parlament* hírek: Infografikák Hosszú távú uniós költségvetés: kevesebb pénz, nagyobb rugalmasság, 2013. <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20131119IFG25709> (Letöltés ideje: 2014.11.01.)

A Közös Agrárpolitika a korábbiakhoz hasonlóan a 2014–2020 közötti időszakban is két pillér köré szerveződik, amelyek egymást kiegészítő eszközökkel ugyanazon célkitűzések megvalósítására irányulnak. A következő ciklusban is érvényben marad az a korábbi gyakorlat, amely az első pillérben általános érvényű, kötelező intézkedéseket határoz meg, míg a második pillérben (vidékfejlesztés) a többéves programozás megközelítésmódjának keretében a nemzeti, regionális sajátosságokhoz illeszkedő, választható intézkedések szerepelnek.

Ami a 2014–2020 közötti időszakot illeti az uniós agrárpolitika területén meg kell említenünk, hogy amellet hogy a KAP még továbbra is a második legnagyobb politika marad, ez az első költségvetési időszak, ahol csökken az Európai Unió kötelezettségvállalása. Számokban kifejezve ez azt jelenti, hogy összesen 373,179 milliárd eurót szánnak az agrárpolitikára, amelyből az első pillér 277,851 milliárd euró, a második pillér (vidékfejlesztés) pedig 84,94 milliárd euró támogatásban részesül. Ezenfelül elkülönített tartalékok létrehozására is sor kerül például a kutatás-innováció, az élelmiszer-biztonság, az élelmiszersegély kérdésében, illetve az esetlegesen felmerülő mezőgazdasági válságok kezelésére.<sup>19</sup>

Az új költségvetés mellé új célok is bevezetésre kerülnek a Közös Agrárpolitika területén, úgy, mint az életképes élelmiszer-termelés, a természeti erőforrások fenntartható kezelése és éghajlatváltozás elleni harc, illetve a kiegyensúlyozott területi fejlődése.

Talán a Közös Agrárpolitika költségvetésben betöltött szerepe azért is ennyire összetett kérdés, mert az 1960-as évekhez képest a részesedése az uniós pénzügyi keretből fokozatosan csökkent, azonban a tagállamok száma jelentősen megnőtt. Ráadásul az európai integráció olyan országokkal bővült, amelyekben kiemelkedően fontos szerepet tölt be az agrárszektor, viszont minden állam különböző agrárpolitikai háttérrel rendelkezett, ami szintén megnehezíti a közös döntés meghozatalát ezen kérdéskör kapcsán. Az évtizedek során nemcsak a tagállamok sora bővült, hanem azon kihívások is, amelyekre megfelelően kell reagálnia az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának. A következő fejezetben ezeket a kihívásokat mutatom be részletesen a KAP jelenlegi helyzetének vizsgálatával egybekötve.

---

19 Dr. FELDMAN, i. m.

#### 4. | A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA JELENLEGI HELYZETE

Ahogy már említettem, a KAP fontossága a létrejötte óta eltelt évtizedek alatt nem-hogy csökkent volna, hanem inkább nőtt. Így fontosnak tartom a jelenlegi helyzetét megvizsgálni, mind a vidékfejlesztés, mind a kihívások és a versenyképesség, illetve Magyarország agrárszektorának helyzetét elemezve. A Közös Agrárpolitika jelenleg egy nagy átalakulási folyamaton megy keresztül, amelynek hatását, eredményét csak a jövőben tudjuk megfelelően értékelni, azonban már most érdemes a témával foglalkozni.

Ez azért is fontos, mivel a mindennapi életünkben fogyasztott és használt dolgok nagy része – a tejtől, a kenyértől és a hústól a zöldségekig, az olajig és a ruházati cikkekig – mezőgazdasági üzemekből származik. Ezért a KAP jelenlegi helyzete, várható alakulása minden uniós polgár életében kiemelkedő kérdés.

##### 4.1. | Vidékfejlesztés 2014–2020 között

A Közös Agrárpolitika második pillérének, a vidékfejlesztésnek célja a versenyképesség fokozása, a természeti környezet védelme és a vidékfejlesztés elősegítése, épp ezért jelentősége uniós szinten az elmúlt időszakban vált egyre nagyobbá.

Az Európai Unió legtöbb vidéki területén a gazdálkodás az első számú gazdasági tevékenység, azonban sok termelő különböző kiegészítő tevékenységet is űz, például élelmiszer-feldolgozással foglalkozik vagy turistáknak nyújt szállást stb. A vidéki gazdaság diverzifikációja erőt jelent, amit az EU a vidékfejlesztési programjain keresztül támogat és ösztönöz.

„Az EU aktív vidékfejlesztési szakpolitikát folytat, amely segít a vidéki területek, illetve az ott élő és dolgozó emberek szempontjából rendkívül fontos uniós célok megvalósításában. A vidéki térségek központi jelentőséggel bírnak az Unió arculatának és identitásának kialakításában. A hagyományos meghatározások értelmében ezek a térségek az EU területének több mint 91%-át alkotják, és az uniós lakosság több mint 56%-ának szolgálnak lakhelyül.”<sup>20</sup>

Uniós vidékfejlesztési prioritások közé tartozik többek között a tudásátadás és az innováció előmozdítása, a versenyképesség fokozása, a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása; az élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek a mezőgazdaság terén történő előmozdítása; a mezőgazdaságtól és az erdél-

<sup>20</sup> *Európai Bizottság: Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés: Vidékfejlesztési Politika* [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.03.)

szettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása; az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, illetve a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.<sup>21</sup>

A vidékfejlesztés folyamatos fejlődésre szorul, hogy meg tudjon felelni a felmerülő kihívásoknak, épp ezért a 2014–2020-as időszakra vonatkozó a vidékfejlesztési politika szoros összhangban áll az Európa 2020 stratégiával és a Közös Agrárpolitika céljaival.

Az új vidékfejlesztési politika alapvetően az eddigi támogatási jogcímekeket viszi tovább, de az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és az erdészet hangsúlyosabb szerepet kap, a mezőgazdasági kockázatkezelés pedig teljesen új elemként jelenik meg, amelynek részeként a termény-, állat- és növénybiztosításokhoz, illetve az állat- és növénybetegségek vagy a környezeti események ellen létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapokhoz járna támogatás.

A vidékfejlesztési programban tematikus alprogramok lehetőségei nyílnak meg a fiatal gazdák, a kis gazdaságok, a hegyvidéki területek és a rövid értékesítési láncok előtt. Többek között megerősítik az együttműködéseket elősegítő intézkedéseket, beleértve a kísérleti projekteket, a rövidített élelmiszerláncot és a helyi promóciót egyaránt. Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) forrásainak legalább 25%-át az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatos kérdések kezelésére fordíthatják a tagállamok.

Megszűnt annak a lehetősége, hogy kizöldítésre mindkét pillér keretében finanszírozást (azaz kettős finanszírozást) lehessen igénybe venni, azaz a termelők ugyanazon tevékenységért csak egyszer juthatnak támogatáshoz. Több biofizikai kritérium alapján újra meghatározásra kerül, hogy mi számít hátrányos természeti adottságú területnek. Ezzel EU-szerte egységes és objektív rendszer alakul ki a vidékfejlesztés területén.<sup>22</sup>

Összességében a 2013-as reform kiemelkedő változásokat hoz a vidékfejlesztés területén, amelyek közül a legfontosabbak:

- jobb stratégiai szemléletmódot vezet be a nemzeti, illetve regionális vidékfejlesztési programok kialakításához,
- bővíti a vidékfejlesztési intézkedések tartalmát,

<sup>21</sup> V. NÉMETH Zsolt: A vidékfejlesztés lehetőségei a 2014-2020 közötti időszakban, Vidékfejlesztési Minisztérium <http://www.hunagi.hu/G/pub/HUNAGI/P11VNemeth.pdf> (Letöltés ideje 2014. 11. 01.)

<sup>22</sup> Az *Európai Unió Tanácsa*: A Közös Agrárpolitika (KAP) reformja <http://www.consilium.europa.eu/policies/agri/reform-of-the-common-agricultural-policy?tab=A-closer-look-at-the-reform&lang=hu> (Letöltés ideje: 2014.11.02.)

- egyszerűsíti a szabályokat, illetve ahol lehet, csökkenti a kapcsolódó adminisztrációs feladatokat,
- szorosabb kapcsolatot alakít ki a vidékfejlesztési politika és más európai strukturális és beruházási alapok között.<sup>23</sup>

#### 4.2. | Az uniós agrárpolitika versenyképessége és szerepe a világpiacon

A Közös Agrárpolitika mindig is igyekezett alkalmazkodni a sorozatos bővítésekhez és a változó követelményekhez. A világversenyben való helytállás érdekében lépéseket tett a belső árak csökkentésére, például mutat a környezetvédelem és az élelmiszer-biztonság kiemelt kezelésében.

A legújabb uniós dokumentumok a hangsúlyt a Közös Agrárpolitika területén egyre inkább a versenyképességre helyezik a termelékenység mellett/helyett. A jövőben várhatóan még fontosabb lesz a kereskedelem liberalizációja és a globalizáció, így a versenyképesség is egyre hangsúlyosabb szerepet kap.

Azonban ha az agrárgazdaságot, azon belül pedig a mezőgazdaságot nézzük különösen nehéz a versenyképesség vizsgálata, megítélése. A mezőgazdasági termeléssel foglalkozó vállalkozások speciális helyzetben vannak, mert sikerüket jobban befolyásolja a természet, az időjárás, mint más típusú vállalkozásokét, ezen túl az agrártársadalom összefogása is jelentős befolyásoló tényező lehet a versenyképesség területén.

Az uniós agrárgazdaság versenyképessége azért is fontos, mert Európa élelmiszerei és kulináris hagyományai az egész világon ismertek. Az Unió kivételes mezőgazdasági adottságainak köszönhetően képes a kulcsszerep betöltésére a világ élelmezésbiztonságának megteremtésében, és vállalnia is kell ezt a pozíciót.

Ezt alátámasztva fontosnak tartok két adatot megemlíteni a Közös Agrárpolitika területéről, amelyek kiemelik, bizonyítják annak fontosságát a versenyképesség szempontjából. Először is „Az EU országai mintegy 150 millió hektáron, a tagországok területének 55%-án folytatnak mezőgazdasági termelést. A mezőgazdaság az aktív keresők 5,1%-át foglalkoztatja.”<sup>24</sup> Másodszor pedig „Világviszonylatban az EU mezőgazdasági termelése meghatározó jelentőségű. Az EU tagországi termelik

<sup>23</sup> *Európai Bizottság, Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés, Vidékfejlesztési politika 2014–2020.* [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.03.)

<sup>24</sup> *Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium: Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája,* [http://www.eu-info.hu/fvm\\_pdf/agrarpol.pdf](http://www.eu-info.hu/fvm_pdf/agrarpol.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.25.)

meg pl.: a világ gabonatermelésének 17%-át, a hústermelésnek 14%-át, a tejtermelésnek 35%-át és a bortermelésnek 74%-át.”<sup>25</sup>

Továbbá az Európai Unió a legnagyobb élelmiszer-importőr a világon, illetve a tengerentúli fejlesztési politikájával hozzájárul a fejlődő országok mezőgazdasági termékeinek értékesítéséhez kedvezményes piacra jutási lehetőségekkel. „Az Unió évente átlagosan közel 60 milliárd euró értékben importál mezőgazdasági termékeket fejlődő országokból. Ez több mint a másik öt fő importőr (Egyesült Államok, Japán, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland) importja együttesen.”

Ami az EU külkapcsolatait illeti, „széles körű kereskedelmi és együttműködési kapcsolatokkal rendelkezik harmadik országokkal és regionális kereskedelmi blokkokkal. Ezenkívül kétoldalú gazdasági megállapodást kötött (vagy jelenleg tárgyal ilyenről) közvetlen szomszédjaival és más országokkal, valamint gazdasági partnerségi megállapodást kezdeményezett, illetve írt alá fejlődő országokkal.”<sup>26</sup>

Multilaterális viszonylatban a legfontosabb a Kereskedelmi Világszervezettel, a WTO-val fenntartott kapcsolata, ami szintén kiemelkedően fontos az agrárszektor versenyképességének szempontjából, hiszen mint az egyik legfontosabb tag (az EU-t a WTO-n belül a Bizottság képviseli, és sajátos közös kereskedelempolitikája révén egyként vesz részt a munkában a 28 uniós tagállam) elősegíti a szabad és nyitott kereskedelmi feltételek biztosítását a világ országai számára.

Az Európai Unió a bipoláris és multilaterális kereskedelmi kapcsolatai révén fejlesztheti, elősegítheti a Közös Agrárpolitika versenyképességének javítását, ezzel biztosítva a világpiacon való elsődleges szerepét.

Azonban az uniós agrárpolitika versenyképességének fokozásához fejlesztenie kell a kutatás és az innováció területét, az alkalmazott technológiákat, fokoznia kell a termelékenységet, illetve ellensúlyoznia kell a piaci áringadozásokat is. Versenyképességének javításához szükség van különböző, hatékonyságot növelő és a piacra való jutást elősegítő beruházásokra, valamint ütőképes termelői szervezetekre és összefogásra is, amelynek megvalósításában érdekeltté kell tenni a termelőket is.

Összességében mégis megállapíthatjuk, hogy az uniós agrárpolitika mind méretéből, mind lehetőségeiből kifolyólag az egyik legmeghatározóbb szereplője a világpiacon, amelynek alakításán és fejlődésén folyamatosan dolgozik. Mind a különböző országokkal, mind az egyes nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodások, kialakult együttműködések segítik az Uniót, hogy versenyképességét fenntartsa így biztosítva jobb és szebb jövőt a tagállamok állampolgárainak és szélesebb értelemben a világ lakosainak.

---

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> *Európai Unió: Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Mezőgazdasági politika.* Luxemburg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/agriculture\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/agriculture_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)



### 4.3. | A Közös Agrárpolitika jelenlegi kihívásai

Mivel az agrárszektor az egyik legösszetettebb területe a gazdaságnak így sokféle kihívásokra kell megfelelően reagálnia, kielégítendő választ találnia. Ebben a részben szeretnék pár alapvető összefüggést, problémát bemutatni, amelyek az uniós Közös Agrárpolitikát jellemzik jelenleg, és amelyeknek komoly hatásai lehetnek a jövőben.

Ezen kihívások száma, nem hogy csökkent volna az agrárpolitika fejlődésével, átalakulásával, reformjaival, hanem pont, hogy nőtt, hiszen az uniós tagállamok száma is bővült az évtizedek folyamán, így jelenleg 28 ország 28 féle agrárpolitikáját kell összehangolni uniós szinten, ami már magába véve sem egy könnyű feladat, főleg ha a jelenlegi globalizációs folyamatok hatásait is figyelembe kell venni.

Talán ezen globális folyamatok közül az egyik ilyen legfontosabb jelenség az urbanizáció, amelynek folyamatos előrehaladásával, a mezőgazdasággal foglalkozó népesség számának egyre jelentősebb csökkenésével kell szembesülnie a Közös Agrárpolitikának, amelynek mindezek ellenére meg kell felelnie, többek között a fenntarthatóság, a tájvédelem és a biodiverzitás követelményeinek is.

Az egyik legnagyobb kihívás a KAP keretein belül mégis az idős gazdák számának növekedése, párhuzamosan a fiatal mezőgazdasági dolgozók számának fokozatos csökkenésével. Jelenleg az agrárszektor kevés fiatalot vonz, így a jövőben nagy problémát jelenthet majd a termelők és a gazdálkodók számának csökkenése, ezért az EU-nak vonzóbbá és élhetőbbé kell tennie a mezőgazdasági munkát, hogy az egy pozitív jövőképet fessen a fiatalok előtt, így azok szívesebben vállaljanak munkát ebben a szektorban.

A Közös Agrárpolitikának nemcsak gazdasági politikai és társadalmi, hanem környezeti problémákkal is szembe kell néznie az elkövetkező időszakban, mint például a fenntartható élelmiszer-termelés, fellépés az éghajlatváltozással szemben, kiegyensúlyozott területi fejlődés és egyszerűsítés.

A mezőgazdasági folyamatok negatív hatással lehetnek a környezetre, mint a vízszennyezés, a vízhiány vagy a talaj kimerülése. Azonban pozitív hatással is bírhatnak, mint az éghajlat stabilizálása, a tájkép kialakítása vagy a biológiai sokféleség biztosítása. Az Európai Uniónak tehát arra kell törekednie, hogy a mezőgazdaság esetleges negatív hatásait csökkentse, és erősítse a pozitív hozzájárulásait, így támogatnia kell, többek között a megújuló energiatermelést és a szénmegkötést is.

Az EU előtt ezenkívül számos más kihívás áll, az egyik legjelentősebb az élelmiszerbiztonság, ugyanis az élelmiszer-termelésnek, az előrejelzések szerint, globális szinten 2050-re meg kell duplázódnia, hogy elegendő élelmiszer jusson a világ kilencmilliárdos népessége számára. Az éghajlatváltozás és a természeti erőforrások fenntartható kezelése; valamint az európai vidékről való gondoskodás és a vidéki

gazdaság vitalitásának megőrzése is jelentős kihívások elé állítja az uniós agrárpolitikát. A gazdáknak valójában kettős kihívással kell szembenéznük: élelmiszert kell termelniük, és ezzel egy időben óvniuk kell a természetet, valamint meg kell őrizniük a biológiai sokféleséget.

Habár a 2004-es bővítés óta már eltelt egy évtized, az eddig elért sikerek ellenére továbbra is kihívás a keleti bővítés által csatlakozott országok mezőgazdasági szektorának modernizálása és szerkezetátalakítása, a termelés jövedelmezőségéről és a vidéki életszínvonal emeléséről nem is beszélve.

Mindemellett a Közös Agrárpolitika költségvetését ért vitákra is megfelelően kell reagálni, ugyanis egyesek túl soknak vagy éppen nem megfelelően elosztottnak tartják az agrárszektorra szánt uniós pénz összegét.<sup>27</sup>

Fontos még az is, hogy a KAP megtalálja a megoldást a gazdálkodók megfelelő informálására, hiszen egyre több kritika éri a Közös Agrárpolitikát, hogy nem kellő időben és nem megfelelő módon értesíti a termelőket, holott ezzel segíthetné a piaci szereplőket a kínálgató lehetőségek megfelelő kihasználására.

Mindemellett olyan kihívásokra is megfelelően kell reagálnia, mint a nyersanyagkészletek fokozatos csökkenése, a kereskedelem egyre szélesebb liberalizációja, a gazdaság fokozatos integrálódása és az euró övezet kisebb nagyobb mértékű válságai.

Azért, hogy a KAP megfelelően tudjon reagálni a kihívásokra az alkalmazott technológia megfelelő fejlesztésére, valamint a kutatás és fejlesztésre szánt összegek fokozatos növelésére van szükség, ami a jelenlegi gazdasági válság időszakában nem egyszerű feladat.

Amíg az 1960-as években, az agrárpolitika első éveiben a legfontosabb cél a közösség lakosságának megfelelő élelmiszerral való ellátása volt, addig mára nemcsak ez a népességszám nőtt, hanem az elvárások is. Változtak a környezeti, politikai, gazdasági feltételek is, illetve megjelentek olyan globális kihívások, amelyekre akkoriban senki sem gondolt, tegyük hozzá jogosan, hiszen az elmúlt évtizedek technológiai fejlődése nemcsak lehetőségeket nyitott meg előttünk, hanem olyan problémákat is kreált (üvegházhatás, légszennyezés, túlnépesedés), amelyek elképzelhetetlenek voltak azokban az időkben. Így nem is meglepő, hogy az agrárpolitikának jelenleg meglehetősen komplex folyamatokra kell megfelelően, és ami talán még fontosabb, időben, minden lehetséges kimenetelt figyelembe véve reagálnia. Talán, mondhatjuk azt, hogy ez a legnagyobb kihívás az Uniós Közös Agrárpolitika előtt.

---

<sup>27</sup> Uo.

#### 4.4. | Magyarország jelenlegi helyzete a Közös Agrárpolitikában

Az uniós tagság rengeteg pozitívumot tartogatott, jó hatással volt a magyar gazdaságra és elősegítette a felzárkóztatást. Magyarország elsősorban a kohéziós és az agrárpolitika területén kívánt sikereket elérni az uniós támogatási és eszközrendszeren keresztül. Továbbá jelentős hatással volt hazánkra, hogy a csatlakozással megszűntek a védővámok és ez az élelmiszeriparban is érezte hatását. Egy új, nagyobb fogyasztói piac nyílt meg, többek között a magyar élelmiszer-ipar és a mezőgazdaság előtt. Az élelmiszer-ipari termékek közül főképp a sajtok, borok, feldolgozott termékek kereskedelmét illetően, hasonlóan a csatlakozás előtti időszakhoz, az Európai Unió számított Magyarországra legfontosabb kereskedelmi partnerének.

Hazánk az uniós nettó haszonélvezők körébe tartozik, (több uniós támogatásban részesül, mint amennyit befizet a közös kasszába), amely nemcsak előnyökkel és támogatásokkal jár, hanem olyan kötelezettségekkel is, mint a pénz megfelelő felhasználása, amely az ország, így az Unió javát is szolgálja.

Magyarországnak jelenleg az a legfontosabb prioritása az uniós agrárpolitika területén, hogy változatlan fontosságú maradjon a Közös Agrárpolitika, illetve hogy a minket érintő támogatások összege lehetőleg ne csökkenjen, hiszen Magyarország a már meg lévő termelői körre építve igyekszik mindenkor szerepének erősítésére a Közös Agrárpolitikában, mivel ez az a szektor, amely kitartóan, a lehetőségeknek megfelelően végezte eddig is a tevékenységét és biztosította a hazai élelmiszer-ellátást. Megfigyelhető, hogy hazánk számára nem a rövid távon elért sikerek a jelentősek, hanem azok, amelyek hosszú távon biztosítják az agrárszektor fokozatos fejlődését, amely csak olyan KAP-pal érhető el, amely fenntartható és célja a társadalom folyamatos segítése.

A következő uniós költségvetési időszakban az átalakult Közös Agrárpolitika a magyar agrárszektor számára igen kedvező feltételeket és megfelelő eszközöket kínál a további fejlődéshez, főleg a fiatal gazdálkodóknak járó támogatás és a zöldítésre fordítható összeg hathat pozitívan a magyar agrárgazdaságra.

A magyar agrárszektor jelenlegi helyzetét a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján írhatjuk le, amely hangsúlyosabbá teszi hazánk fontosságát a Közös Agrárpolitika területén: „Hazánk 9 millió 303 ezer hektárnyi területének 79%-a, 7 millió 370 ezer hektár volt termőterület 2012-ben. Aránya hosszabb időszakot tekintve kismértékben, de folyamatosan csökken, elsősorban a települések és az infrastruktúra terjeszkedése következtében. A termőterületen belül 5 millió 338 ezer hektár mezőgazdasági és 1 millió 928 ezer hektár erdőterület volt, a mezőgazdasági terület 57, az erdő 21%-ot foglalt el az ország területéből. Előbbi arány csökkenő tendenciájú, míg az utóbbi mérsékelten, de folyamatosan nőtt az elmúlt

években. A szántóterület 46%-os aránya (4 millió 324 ezer hektár) az európai országok közül Dánia után a második legnagyobb. A hasznosított gyepterület 2012-ben 759 ezer hektár, az ország területének 8%-a.”<sup>28</sup>

A 2014–2020-as időszakban a magyar agráröllő további javulása várható, annak ellenére, hogy folyamatosan csökken a mezőgazdaság területén dolgozó szakemberek száma. Ez a folyamat hatással van hazánk versenyképességének kérdésére is. A 2014–2020 közötti időszakban a mezőgazdasági kérdések közül a vidékfejlesztés kapja Magyarországon a legnagyobb hangsúlyt, amely pozitív hatással van a magyar vidék életére, fejlődésére is. Azonban emellett fontos lenne a magyar mezőgazdaság generációs megújulása és szerkezetváltoztatásának elérése is.

Általánosan elmondható, hogy Magyarország helyzete a többi uniós tagállamhoz képest nem változik az agrárpolitika területén, a támogatások összegét sikerült azonos szinten tartania a korábbi költségvetési időszakokkal.

Azonban hazánkknak sikerült elérnie a 2013-as reformról szóló tárgyalások folyamán, hogy a 2014-es átmeneti év után Magyarország mozgásterét ne csökkentsék a támogatási rendszer területén, ugyanis akár 2020-ig is alkalmazható lesz az egyszerűsített területalapú kifizetési rendszer (SAPS). De igény szerint 2015-től bevezethető lesz az alaptámogatási (BPS) rendszer, amely keretében minden olyan termelő, aki aktív gazdálkodó, fiatal gazda, vagy új mezőgazdasági termelő kaphat támogatást. Azonban az Unió 2019-től egységesen, minden tagállamra vonatkozóan kívánja alkalmazni ezt a rendszert.

Konkrét adatokkal kifejezve hazánk helyzetét a következő hét évben a Közös Agrárpolitika támogatásával kapcsolatban, kijelenthetjük, hogy „Magyarország a számítások szerint 135–140 eurót kaphat alaptámogatásként egy hektárra, a zöld komponensre pedig hektáronként 75–80 euró juthat. A fiatal gazdák támogatásának finanszírozására a közvetlen kifizetési keretösszeg legfeljebb 2 százaléka költhető. A nemzeti tartalék képzésére az alaptámogatás felső határának maximum 3 százaléka különíthető el.”<sup>29</sup>

A jelenlegi helyzetet, illetve a jövőt tekintve ki kell hangsúlyoznunk, hogy a 2014-ben életbe lépő változtatások nem feltétlenül jelentik azt, hogy Magyarország részesedése csökkenne a Közös Agrárpolitikából. Ugyanis „az új rendszerben

28 *Központi Statisztikai Hivatal: Mezőgazdaság 2012.* 10. o. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo12.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.26.)

29 *Magyarország Kormányportálja: Vidékfejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztésért Felelős Államtitkárság: Magyarország továbbra is a Közös Agrárpolitika egyik legnagyobb haszonélvezője marad, 2013.* <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-tovabbra-is-kozos-agrarpolitika-egyik-legnagyobb-haszonelvezoje-marad> (Letöltés ideje: 2014.10.28.)

Magyarország – az előzetes számítások szerint – 2014–2020 között várhatóan mintegy 12,3 milliárd euró agrár- és vidékfejlesztési támogatást vehet igénybe. Ez azt jelenti, hogy a támogatások összege mintegy 500 milliárd forinttal több lesz, mint a 2007–2013-as költségvetési ciklusban.”<sup>30</sup>

A jelenlegi magyarországi agrárpolitika prioritásai közé tartozik a mezőgazdasági támogatások szinten tartása mellett a mezőgazdasági termelés növelése, az innováció, a környezetvédelem megfelelő fejlesztése, a klímaváltozás elleni harc erősítése, a hagyományok megőrzése és a vidéki foglalkoztatottság növelése.

Azonban ha őszintén megnézzük a támogatások növekedését, azt a pénzkeretet, amelyet az Uniótól kaptunk az agrárpolitikánk fejlesztésére, akkor beláthatjuk, hogy nem feltétlenül éri el a célját. Hiszen rengeteg helyen forráshiánnyal küszködik a rendszer, mind a nagyüzemek, mind a kisüzemek, mind az egyéni vállalkozók területén. Épp ezért a jövőben a támogatásokból való részesedés fenntartása vagy növelése mellett azok megfelelő felhasználását kellene elérnünk, illetve az egyéb finanszírozási források bevonását is elősegítenünk.

## 5. | A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA JÖVŐBENI ALAKULÁSA A JELENLEGI DÖNTÉSEK ÁLTAL

A pályamunka utolsó fejezetében azokat az uniós szintű döntéseket, nemzetközi eseményeket emelem ki, amelyek jelentős hatással lehetnek a Közös Agrárpolitika jövőbeni alakulására, mind uniós, mind világviszonylatban.

Ahogy korábban bemutattam, a 2013-ban véglegesített reformok nagy része 2014-től, illetve 2015-től lép életbe a tagállamokban, így ezek hatásának vizsgálata elengedhetetlen, ha a KAP várható fejlődési irányait akarjuk elemezni.

Ami a nemzetközi színteret jellemzi, napjainkban olyan folyamatok zajlanak a különböző államok és a nemzetközi viszonyok más szereplői között, amelyek hatással lehetnek a világpiacon kereskedelem alakulására, ami mint tudjuk szoros összefüggésben áll az agrárszektor, az agrárpolitika helyzetével. Így az Unió által Oroszország ellen alkalmazott gazdasági szankciók vizsgálatával is foglalkozni fogok a fejezet keretén belül.

A külkereskedelmi kapcsolatokra vonatkozóan általános az egyetértés abban, hogy a már folyó EU–Kanada és EU–Amerikai Egyesült Államok és a várhatóan beinduló EU–MERCOSUR szabadkereskedelmi tárgyalások a KAP számára új le-

---

<sup>30</sup> Uo.

hetőségeket teremtenek a világpiacon való érvényesülés erősítéséhez, ezért a fejezet végén az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között létrehozott szabadkereskedelmi övezet esetleges agrárpolitikai vonatkozásait emelem ki.

### 5.1. | A Közös Agrárpolitika jövője a 2013-as reform után

A 2014-es átmeneti év folyamán a tagállamoknak elő kell készíteniük a legújabb reform alkalmazásához szükséges végrehajtási jogszabályokat. Olyan döntéseket kell meghozniuk, mint például a közvetlen támogatások rendszerének kialakítása, a termeléshez kötődő támogatások összege, az átcsoportosítás alkalmazása vagy mellőzése. A vidékfejlesztési program előkészítése egy másik fontos feladata az idei évnek.

A 2015-ös évben már valamennyi Közös Agrárpolitikára vonatkozó jogszabály hatályos lesz, amelyeknek megfelelő működését az Európai Bizottság 2016-ban felülvizsgálja a 2014–2020-as költségvetési időszakokkal összefüggésben.

Az Európai Unió intézményi átalakuláson is keresztül megy a 2014-es év folyamán. A legutolsó európai parlamenti választások idén zajlottak le, illetve új Bizottság is felállt. A KAP 2014–2020-as időszakban érvényesülő reformja az első olyan reformfolyamat, amelyben az EP társjogalkotóként vett részt. Bizonyos mezőgazdasági kérdéscsomagok (például az iskolai gyümölcs- és tejfogyasztást kedvezményező programok) esetében már az újonnan megválasztott EP az illetékes. E tapasztalat birtokában az EP a jövőbeli reformok kapcsán is lényegi szerepre tart igényt.

Ahogy az első fejezetben részletesen bemutatott 2013-as reformból is látszik, a KAP a jövőben még zöldebb, még környezettudatosabb igyekszik lenni. A következő években ezért a vidéki térségek fejlődése, a kutatás és az innováció erősödése várható, amelynek célja a környezet megóvásáért folytatott közös harc erősítése lesz.

A fiatal gazdáknak nyújtandó támogatás hatására a mezőgazdaságban dolgozó népesség „megfiatalodása” várható, és a kiskgazdák helyzetének javulása is egyfajta lehetséges jövőkép. Azonban, mivel az új rendszer elemei a 2015-ös évtől kezdődően szilárdulhatnak meg, és a mezőgazdaság egy olyan ágazat, amelyet folyamatos, előre nem látott változások jellemezhetnek, például az időjárás kiszámíthatatlansága miatt, így a KAP jövőbeni alakulása még nem egy kiforrott kép a 2014-es év végén sem.

Azonban az agrárszektor az Unión belül és azon kívül is az egyik legfontosabb terület, amelynek okait már korábban elemeztem a dolgozatban, így ha a KAP jövőjét szeretnénk megjósolni, azt mindenképpen elmondhatjuk, hogy továbbra is jelentős támogatásban lesz része az uniós költségvetésből és a későbbiekben is fontos eleme lesz a politikai, gazdasági döntéseknek.

A nemzetközi szinten a két- és többoldalú tárgyalások is hatással lesznek a Közös Agrárpolitika jövőjére. Itt főképp a környezetvédelemmel kapcsolatos egyezkedések a kiemelkedők. Ezek közül a későbbiekben az USA–EU kereskedelmi kapcsolatok fejlődését emelném ki, előtte pedig az orosz–ukrán válság gazdasági hatásait mutatom be az uniós agrárpolitika szempontjából.

## 5.2. | Az orosz–ukrán konfliktus hatása az EU Közös Agrárpolitikájára

Ukrajna keleti részén 2014 márciusában kezdődött el egy fegyveres konfliktus, amely azóta is tart. A különböző nemzetközi szervezetek és szereplők a konfliktus végét kívánják elérni békés úton. A válság, amelynek fejleményei jelenleg a világsajtó figyelmében állnak, nagyon összetett és több összetett tényezőre is visszavezethető, amelyeket nem célok részletesen bemutatni, azonban hatása érezhető az uniós agrárpolitikán is, ami befolyásolhatja annak jövőjét.

Az orosz fegyveres erők Ukrajna területén való jelenléte és tevékenysége hatására az Európai Unió az elmúlt hónapokban több, az orosz állammal szemben alkalmazandó gazdasági szankciót tartalmazó döntést fogadott el. Ezen szankciók egy része a fegyverkereskedelmet, az orosz pénzügyi intézmények uniós piachoz való hozzáférését korlátozza. Azonban jelentős hatással bírhatnak a Közös Agrárpolitika jövőjére is, ugyanis a szankciókra reagálva Oroszország augusztusban elnöki határozatot fogadott el, amelyben többek között az Egyesült Államokból, Kanadából és az Európai Unióból is korlátozza bizonyos mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek behozatalát.

Ez a határozat, amely egy évig érvényes, azonban az orosz belpiaci helyzet függvényében változhat, tiltja többek között a marha-, sertés- és baromfi-hús, a hal, rák és más tengeri eredetű termékek, tej és tejtermékek, zöldség és gyümölcs bevitelét Oroszország területére. „A tilalom az egész Európai Unióra érvényes, amely összesen mintegy 11,7 milliárd Euró összértékben exportált mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeket az Orosz Föderációba 2013-ban, amelynek elhelyezéséről az Európai Uniónak gondoskodnia kell. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája keretében a mezőgazdasági válságok esetére tartalékot képez, amely rendkívüli piaci zavarok esetén felhasználható. Az orosz lépések nyomán meg van a lehetőség uniós szintű válságkezelési intézkedések bevezetésére, a várható belső piaci feszültségek megelőzésére, illetve kezelésére, akár sürgősségi eljárásban is.”<sup>31</sup>

<sup>31</sup> *Agrárszektor*: Nyugtat a minisztérium: nem lesz számottevő az orosz intézkedések hatása 2014. [http://www.agrarszektor.hu/elelmiszerpiac/egyeb/nyugtat\\_a\\_minisztorium\\_nem\\_lesz\\_szamottevo\\_az\\_orosz\\_intezkedesek\\_hatasa.4054.html](http://www.agrarszektor.hu/elelmiszerpiac/egyeb/nyugtat_a_minisztorium_nem_lesz_szamottevo_az_orosz_intezkedesek_hatasa.4054.html) (Letöltés ideje: 2014.11.03.)

Augusztus közepén közel 125 millió eurós támogatási programról döntött az Európai Bizottság, amelyet kiegészítve szeptember végén egy 165 milliós programot fogadott el vészhelyzeti piaci intézkedésekre a romlandó gyümölcsökre és zöldségekre, annak érdekében, hogy kivonják a piacról azokat a feleslegeket, amelyek az orosz beviteli tilalom miatt keletkeztek. A szeptember végén elindított program az év végéig fut majd és 13 országnak, négy termék kategóriában (almák és körték, citrusfélék, egyéb gyümölcsök, zöldségek) nyújt támogatást.<sup>32</sup>

A bevezetett tilalom a lengyel, olasz, szlovák és magyar agrárszektorra érintheti a leginkább, de a többi uniós tagállam is érintett, hiszen az EU Oroszországgal folyó kereskedelme már csak annak méretei és lakosságának száma miatt is jelentős, ráadásul egyes uniós országok tradicionális kereskedelmi partnerei az orosz félnek. Lengyelország gyümölcs- és zöldségkereskedelme, Olaszország sajt- és borkivitele, Szlovákia hús- és tejipari termékeinek oroszországi értékesítése jelentős csökkenéssel kell, hogy szembenézzon az orosz tilalom miatt.

Ahogy láthatjuk, az orosz–ukrán krízis jelentős hatással bír a világgazdasági folyamatokra is, köztük az uniós agrárpolitikára, amelynek a jövőben nagy kihívást jelenthet, ha az orosz beviteli tilalom tovább fokozódik, vagy akár más termékekre is kiterjed. A válság, amely gazdasági, politikai és társadalmi nehézségeket is okozhat mind a két fél számára, illetve közvetetten más államok részére is, úgy néz ki, sokáig fog még elhúzódni és elmélyülni, amely a KAP számára sem jelent jó hírt.

### 5.3. | Az USA–EU szabadkereskedelmi térség kialakítása és hatása a Közös Agrárpolitikára

A szabadkereskedelmi övezet a kereskedelmi integráció egyik foka, amelynek keretében a résztvevő felek nem alkalmaznak vámokat, egyéb kereskedelmi korlátokat egymással szemben, azonban megőrzik önálló kereskedelem politikájukat és vámszabályozásukat a kívülálló országokkal szemben.

Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között létrejövő Transzatlanti Szabadkereskedelmi Övezet egy több évtizedes elgondolás megvalósulása, aminek hatására új piacok nyílhatnak meg Európa számára, nőhet a külföldi közvetlen befektetések száma, új munkahelyek jöhetnek létre, ezzel növelve annak versenyképességét a világpiacon.

A transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) célja a kereskedelem előtt álló akadályok le-

<sup>32</sup> *Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat*: További 165 millió euró a bajba került gazdáknak, 2014. <http://www.mnhv.eu/node/593252> (Letöltés ideje: 2014.11.03.)



bontásán kívül, hogy az áruk és szolgáltatások adása és vétele előtt az EU és az USA között több lehetőség nyíljon meg, illetve könnyebb legyen a vállalkozásoknak a másik fél gazdaságába való befektetése. A TTIP-ről folytatandó tárgyalások természetesen a mezőgazdaságot is érintik. Az Unión belül azonban sokan tartanak attól, hogy a TTIP nagy vesztese pont Európa agrárszektora lesz, egyesek egyenesen az uniós mezőgazdaság feláldozásáról beszélnek a szabadkereskedelmi térség kialakulásának következtében, ami mindenképpen túlzásnak tekinthető.

Azonban ki kell emelni, hogy az agrárkereskedelmi liberalizáció mindig is a szabadkereskedelmi egyezmények legérzékenyebb fejezetének számít, mivel az agrárágazatot általában más szempontok szerint értékelik, mint az egyes ipari ágazatokat, többek között azért, mert az agrárágazat liberalizációjának társadalmi hatásai erősebbek, és közvetlenebben jelentkeznek, mint más ágazatok esetében, ami nem elhanyagolható tényező.

Azonban az USA érdeke, hogy több mezőgazdasági árucikket, például kukoricát és szóját adjon el az EU területén. Az Egyesült Államokba irányuló uniós export többnyire magasabb értékű termékekből áll: mint például a szeszes italok, valamint különféle feldolgozott élelmiszerek. Az Európai Uniónak tehát egyértelmű érdeke, hogy a kereskedelmi akadályok megszüntetésével az általa termelt élelmiszerekből többet adhasson el az Egyesült Államoknak, ezzel növelve a piacát.

Azonban az emberi életet és egészséget, az állategészségügyet és állatjólétet, valamint a környezetet és a fogyasztók érdekeit védő alapvető jogszabályok, mint például a genetikailag módosított élőlényekkel kapcsolatosak, nem fogják a tárgyalások részét képezni. Az EU és az USA között már most is folyik információcsere a GMO-kkal kapcsolatos szakpolitikákról, szabályozásról és technikai kérdésekről.

A tárgyalásoknak nem célja, hogy a kereskedelmi haszonért kockára tegyék a fogyasztók egészségét. Így az olyan európai jogszabályok, mint például a hormonokkal kapcsolatosak, vagy amelyek az emberi életet és egészséget, az állategészségügyet és állatjólétet, valamint a környezetet és a fogyasztók érdekeit védik, nem fogják a tárgyalások részét képezni.

A kereskedelmi övezet kialakítása tényleges hasznot hozna mind a két fél számára, ezt alátámasztja az az előrejelzés is, ami szerint „Az Európai Uniónak évi 119 milliárd eurónyi hasznot hozhat, még kézzelfoghatóbban átlagosan 545 eurót minden európai háztartásnak. Az amerikai gazdaság pedig évente 95 milliárd eurót – háztartásonként 665 eurót – nyerhetne. A megállapodás mintegy kétmillió új munkahelyet teremtene, és a világgazdaság többi régióját több mint 130 milliárd dollárral gyarapíthatja.”<sup>33</sup>

33 MAJOR Katalin: Ledózerol-e minket Amerika?, 2014. Agrárszektor [http://www.agrarszektor.hu/europai\\_unio/egyeb/ledozerol\\_e\\_minket\\_amerika.3934.html](http://www.agrarszektor.hu/europai_unio/egyeb/ledozerol_e_minket_amerika.3934.html) (Letöltés ideje: 2014.11.04.)

Amint láthatjuk, a szabadkereskedelmi övezet kialakítása a világgpiacot uraló két legfontosabb szereplő között igen nehéz folyamat, nemcsak azért, mert a világ 800 millió lakosát érinti, hanem azért is mert az eltérő szabályozások és fel-fogások miatt nehéz kompromisszumot találni, ami leginkább az agrárpolitikai kérdéseket jellemzi. Éppen ezért az egyezmény aláírásának időpontja még nem konkretizált, de az biztos, hogy mind a két fél szeretné, ha a lehető leghamarabb sikerülne létrehozni a világ eddigi legnagyobb és talán legjelentősebb szabadke-reskedelmi övezetét.

## 6. | ÖSSZEGZÉS

A pályázat elkészítésekor céлом volt az Európai Unió egyik legfontosabb közös politikájának, az agrárpolitikának a bemutatása, annak céljain, reformjai és jelenlegi helyzete által, hangsúlyt fektetve a várható fejlődési irányaira a 2014–2020 közötti költségvetési időszakban.

Azonban fontosnak tartom kiemelni, hogy az a tény, hogy „A mezőgazdasági tevékenység képezi a civilizáció alapját. Minden társadalom elsődleges feladata tagjai élelmiszer-ellátásának biztosítása. Az ókorba visszanyúlóan történelmileg alakult ki és fejlődött a mezőgazdasági kapcsolatrendszer, ami mindig több volt, mint egyszerű kereskedelem. Napjainkban a globalizálódás körülményei között sokrétű és többszintű kapcsolatrendszerrel beszélhetünk a mezőgazdasági termelés, az egész agrárvertikum vonatkozásában”<sup>34</sup>, ami kifejezi, hogy miért is érdemes ezzel a témával részletesen is foglalkozni.

Meg kell említenünk azt is, hogy „Az EU közös agrárpolitikája több célt is szolgál: nemcsak az élelmiszertermelésben segíti a gazdálkodókat, hanem abban is, hogy megóvják a környezetet, gondoskodjanak az állatok jólétéről, és megőrizték a vidéki közösségek életképességét.”<sup>35</sup> Ebben rejlik a többfunkciós jellege, összetettsége és sokszínűsége.

Ahogy a pályázatban láthattuk, ez nem egy egyszerű folyamat, mivel a célok eléréséhez az Európai Unió tagállamai külön-külön és összesen is jelentős mértékben hozzájárulnak. Mindazonáltal, hiába van Közös Agrárpolitika az Európai Unió tagállamai mind más és más mezőgazdasággal rendelkeznek, se a görög,

<sup>34</sup> Dr. Kovács János: Az EU agrárrendszere, a KAP (Közös Agrárpolitika) szabályozási rendszere, a termeléshez kapcsolódó normák, Inter Cluster Kht., 2007. 52. o.

<sup>35</sup> Európai Unió: Mezőgazdasági Politika. [http://europa.eu/pol/agr/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.10.25.)

se a portugál, se a svéd agrárszektor nem ugyanaz, ez igaz a francia és a magyar mezőgazdaságra is.

A pályázat zárásaként szeretném kiemelni azt, hogy az Európai Unió Közös Agrárpolitikája történetének legnagyobb kihívása előtt áll a következő években. Képesnek kell lennie a napjainkban egyre inkább felértékelődő kérdések kezelésére, mint például a klímaváltozás, a szegénység leküzdése, a globalizáció, a versenyképesség növelése a társadalmi érdekek kielégítése és épp ezért érdemes ezzel a közös politikával foglalkoznunk.

Ezt azonban nem egyszerű elérnünk, főleg a mezőgazdasági munka folyamatos értékcsökkenése mellett, pont ezért célként kell megfogalmazni az agrártermelők szerepének újrafogalmazását, azért, hogy a társadalomban széleskörűen elismerjék tevékenységüket.

A Közös Agrárpolitika jövőjére nemcsak az uniós döntések lesznek nagy hatással, hanem a különböző nemzetközi események és esetleges két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések megkötése és életbe lépése is, ahogy ezt a dolgozat utolsó fejezetében részletesen bemutattam. Tehát mondhatjuk azt, hogy nem elég a belső kihívásokkal és a nem várt környezeti problémákkal szembenéznie az Európai Uniónak, hanem a külső tényezőket is megfelelően kell, hogy kezelje agrárpolitikájának pozitív fejlődése érdekében.

Amint láthattuk ez a témakör egyáltalán nem egyszerű és könnyen megítélhető kérdésekre épül fel. A mezőgazdaság fontossága és kiemelkedő szerepe mellett mindig is ismeretes volt a problémáiról és a nehézségeiről is. Épp ezért gondolom, hogy a jövőben még nagyobb hangsúlyt kell fektetnünk a vizsgálatára és a fejlesztésére, a problémák kezelésére. Hiszen, habár pályázatomban az agrárpolitika európai uniós helyzetét mutattam be, ez nem jelenti azt, hogy a világ többi részén ne lenne hasonlóan, sőt, még fontosabb téma az agrárszektor kérdéseinek megfelelő kezelése.

## 7. | IRODALOMJEGYZÉK

1. BALOGH Sándor – BENET Iván: Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája és az élelmiszer-szabályozás, 2008. JATEPress, Szeged.
2. BUDAY-SÁNTHA Attila: Agrárpolitika-vidékpolitika, A magyar agrárgazdaság és az Európai Unió, 2001. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
3. DRUESNE, Gérard: Droit de l'Union européenne et politiques communautaires, 2006. presse universitaires de France, Paris
4. DUBOIS, Louis – GUEYDOR, Claude: Grands textes de droit de l'Union européenne, 1999. Éditions Dalloz
5. FONTAINE, Pascal: Europe in 12 lessons, 2010. Publications Office of The European Union, Luxemburg
6. GAUTRON, Jean-Claude: Droit européen, 2004. Éditions Dalloz, Paris
7. GLATZ Ferenc: Az európai és a magyarországi agrárpolitika jövője, 2010. MTA Történettudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ Budapest.
8. GERBET, Pierre: La construction de l'Europe, 2007. Armand Colin, Paris
9. HALMAI Péter: Átalakulóban az EU Közös Agrárpolitikája, Hazai Kihívások és válaszok, 2007. Proconsult Kft.
10. HETÉNYI Géza: A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból; Európai Tükör 2013/01. tematikus szám
11. HORVÁTH Anikó – STELBACZKY Tibor: A közös agrárpolitika reformja a többéves pénzügyi keret összefüggésében, Európai Tükör, 2012. 1. szám. 73–81. o.
12. KISZELY Katalin – SÁNDOR István: Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika, 2002. AGROINFORM Kiadó és Nyomda Kft., Budapest.
13. Dr. KOVÁCS János: Az EU agrárrendszere, a KAP (Közös Agrárpolitika) szabályozási rendszere, a termeléshez kapcsolódó normák, 2007. InterCluster Kht.
14. NAGY Gábor: Nemzeti vagy közös agrárpolitika? Európai Tükör, 2014. 1. szám 43–57. o.
15. POTORI Norbert: Közös Agrárpolitika 2014–2020. A reformtervezet alapján várható hatások és kihívások Magyarországon, 2012. Agrárgazdasági Kutató Intézet
16. Dr. TABAJDI Csaba (szerk.): Közös út? Magyarország nyer vagy veszít? 2008. EU Ground Kft.
17. VAJDA László: Beteljesülő remények, a magyar agrárgazdaság az unióban, Európai Tükör 2009. márciusi különszám, 147–157. o.

## INTERNETES FORRÁSOK

18. *Agrárszektor*: Nyugtat a minisztérium: nem lesz számottevő az orosz intézkedések hatása 2014, [http://www.agrarszektor.hu/elemiszerpiac/egyeb/nyugtat\\_a\\_miniszterium\\_nem\\_lesz\\_szamottevo\\_az\\_orosz\\_intezkedesek\\_hatasa.4054.html](http://www.agrarszektor.hu/elemiszerpiac/egyeb/nyugtat_a_miniszterium_nem_lesz_szamottevo_az_orosz_intezkedesek_hatasa.4054.html) (Letöltés ideje: 2014.11.03.)
19. *Az Európai Unió Tanácsa*: A Közös Agrárpolitika (KAP) reformja <http://www.consilium.europa.eu/policies/agri/reform-of-the-common-agricultural-policy?tab=A-closer-look-at-the-reform&lang=hu> (Letöltés ideje: 2014.11.02.)
20. Dr. FELDMAN Zsolt: A Közös Agrárpolitika keretei 2014 után [http://www.huskcbc.agrya.hu/doku/hu/130829/Dr\\_Feldman\\_Zsolt\\_HU.pdf](http://www.huskcbc.agrya.hu/doku/hu/130829/Dr_Feldman_Zsolt_HU.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.29.)
21. *Európai Bizottság* feljegyzés: Európa mezőgazdasága és a közös agrárpolitika (KAP), Brüsszel 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)
22. *Európai Bizottság*, Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés, Vidékfejlesztési politika 2014–2020. [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.03.)
23. *Európai Bizottság*: Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés: Vidékfejlesztési Politika [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.03.)
24. *Európai Unió*: Mezőgazdasági Politika: [http://europa.eu/pol/agr/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.10.25.)
25. *Európai Parlament*: Az Európai Unió ismertetése: A 2013. utáni KAP, 2014. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.2.9.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.9.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.29.)
26. *Európai Parlament* hírek: Infografikák Hosszú távú uniós költségvetés: kevesebb pénz, nagyobb rugalmasság 2013. <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20131119IFG25709> (Letöltés ideje: 2014.11.01.)
27. *EU vonal*: Közös Agrárpolitika 2012. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak) <http://data2.whicdn.com/images/103553848/superthumb.jpg&id=1> (Letöltés ideje: 2014.10.25.)
28. Ezer milliárd eurós beruházás Európa jövőjébe – az EU 2014–2020-as időszakra vonatkozó költségvetési kerete, *Az Európai Bizottság* sajtóközleménye [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)
29. *Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium*: Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája, [http://www.eu-info.hu/fvm\\_pdf/agrarpol.pdf](http://www.eu-info.hu/fvm_pdf/agrarpol.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.25.)

30. *Európai Unió: Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Mezőgazdasági politika* Luxemburg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014 [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/agriculture\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/agriculture_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2014.11.01.)
31. *Központi Statisztikai Hivatal: Mezőgazdaság 2012.* 10. p. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo12.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.26.)
32. *Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat: További 165 millió euró a bajba került gazdáknak,* 2014. <http://www.mnvh.eu/node/593252> (Letöltés ideje: 2014.11.03.)
33. *Magyarország Kormányportálja: Vidékfejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztésért Felelős Államtitkárság: Magyarország továbbra is a Közös Agrárpolitika egyik legnagyobb haszonélvezője marad,* 2013. <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-tovabbra-is-kozos-agrarpolitika-egyik-legnagyobb-haszonelvezoje-marad> (Letöltés ideje: 2014.10.28.)
34. MAJOR Katalin: *Ledózerol-e minket Amerika?*, 2014. Agrárszektor [http://www.agrarszektor.hu/europai\\_unio/egyeb/ledozerol-e\\_minket\\_amerika.3934.html](http://www.agrarszektor.hu/europai_unio/egyeb/ledozerol-e_minket_amerika.3934.html) (Letöltés ideje: 2014.11.04.)
35. V. NÉMETH Zsolt: *A vidékfejlesztés lehetőségei a 2014-2020 közötti időszakban,* Vidékfejlesztési Minisztérium <http://www.hunagi.hu/G/pub/HUNAGI/P11VNemeth.pdf> (Letöltés ideje: 2014.11.01.)

## TÁRNOK BALÁZS

# Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira

1. BEVEZETÉS [39]
  - 1.1. Témaválasztás [39]
  - 1.2. Fogalmi alapvetés [42]
2. KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN [43]
  - 2.1. Az uniós kisebbségvédelem fejlődésének történeti áttekintése [43]
  - 2.2. A nemzeti kisebbségeket érintő uniós jog [44]
    - 2.2.1. *EUSZ 2. és 7. cikk* [44]
    - 2.2.2. *Alapjogvédelem az EU-ban: az EUSZ 6. cikk és az Alapjogi Charta* [47]
    - 2.2.3. *A diszkrimináció tilalma* [50]
    - 2.2.4. *Európai polgári kezdeményezés* [52]
  - 2.3. Az Európai Alapjogi Ügynökség [54]
  - 2.4. Az európai ombudsman [56]
3. NYELVI JOGOK SZLOVÁKIÁBAN [57]
  - 3.1. A nyelvi jogok története Szlovákiában [57]
  - 3.2. A nyelvhasználatot szabályozó szlovák jogszabályok [59]
  - 3.3. Hivatali nyelvhasználat, közokiratok [61]
  - 3.4. Községek, intézmények nevei, kétnyelvű feliratok [63]
  - 3.5. Büntetések [63]
  - 3.6. A szabályozás buktatói, valamint a nyelvhasználat a gyakorlatban [64]

4. A NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN [65]
  - 4.1. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció a tagállam szintjén [66]
  - 4.2. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció az Unió szintjén [68]
  - 4.3. Jövőkép a luxemburgi esetjogban [70]
5. NYELVI JOGOK A SZLOVÁKIAI JOGGYAKORLATBAN [71]

A médiaszabályozás és a Pereszlényi-ügy [71]
6. JAVASLATOK: KIUTAK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜL A KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK TEKINTETÉBEN [73]
  - 6.1. Az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi normáinak átültetése [74]
  - 6.2. A fogalmak tisztázása [75]
  - 6.3. Mit tehet Magyarország és a szlovákiai magyarok? [76]
7. KONKLÚZIÓ [77]
8. IRODALOMJEGYZÉK [80]



## 1. | BEVEZETÉS<sup>1</sup>

### 1.1. | Témaválasztás

Az Európai Unión belüli jogvédelmet illetően köztudott, hogy ezeken a területeken vagy nincs hagyománya a kisebbségvédelemnek, vagy azok nem számítanak kellőképp erős jogi eszközöknek. Az Európai Unió egyes szerveinek eljárásában megfelelő tartalmú dokumentumok születtek, *soft law* jellegük miatt azonban nem számítanak ténylegesen jogvédelmi eszköznek, leginkább politikai jelentőséggel bírnak. Éppen ezért a jelen jogi keretek között korlátozottan lehet téma a kisebbségvédelem, ugyanis ez a terület nem tartozik az uniós *acquis* hatálya alá, így jelenleg megfelelő jogi kötőerővel rendelkező európai uniós dokumentumok elfogadása életszerűtlennek tűnik. Vannak ugyanakkor olyan jogszabályhelyek és intézmények az uniós jogban, amiket fel lehet használni a nemzeti kisebbségek védelmére. Ezenfelül az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlata tartalommal töltheti meg a jövőben azon jogszabályhelyeket, amiket jelenleg megfelelő értelmezés hiányában még nem lehet felhívni a kisebbségek védelmére.

Véleményem szerint a kisebbségben élő nemzeti közösségek jogvédelméhez akkor is ragaszkodnunk kell, ha ennek nincsenek meg a pozitív jogi alapjai.<sup>2</sup> Azt gondolom, hogy az európai politizálás jövője az európai szervezetben, azon belül is az Európai Unióban rejlik, amihez annak ellenére is ragaszkodnunk kell, hogy ma a jogi és politikai környezet nem feltétlenül alkalmas a nemzeti kisebbségek közvetlen jogvédelmére. Sajátos lehetőséget nyújt a formálódó Európai Unió egy

---

1 Jelen dolgozat „Kisebbségvédelem az Európai Unióban” címmel nyert nevezést 2014. november 3-án a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara által szervezett Tudományos Diákköri Konferencián a 2015. március 31. és április 2. között megrendezésre kerülő XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferenciára, megegyező tartalommal került feltöltésre annak rendszerébe 2014. december 2-án, valamint került bemutatásra az Állam- és Jogtudományi Szekció Európai Jogi Tagozatában 2015. április 1-jén. Jelen dolgozat részét képezi a szerző által a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán 2015. március 24-én iktatott „Az őshonos nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban” című diplomamunkájának.

2 Lásd Flachbart Ernő gondolatait a *System des internationalen Minderheitenrechtes* előszavában: „szerző hangsúlyozza [...] távol áll tőle, hogy a pozitivisták elmélet követője volna. Sokkal inkább meg van győződve arról, hogy a jogtudomány azt a magas rangot, amelyet még a XVIII. században, a természetjog tanának korszakában élvezett, csak úgy szerezheti vissza, ha nem elégszik meg a jogalkotó tolmácsának szerepével, hanem ezenfelül azt a célt tűzi ki, hogy a jogrendet az erkölcsi normákhoz, a társadalom igényeihez és a népek jogérzetéhez igazítsa.”

nemzetállamok érdekein felüli európai jogérvényesítésben és jogfejlesztésben. Az Unió elismeri ugyan a nemzeti, etnikai kisebbségek létét, de mind szervezeti működésében, mind jogalkotásában jelenleg alkalmatlan arra, hogy közvetlenül felvállalja a kisebbségi identitás megőrzését szolgáló jogok védelmét. Ennek ellenére is vannak azonban olyan apróbb jogi lehetőségek, amelyeket érdemes lenne a kisebbségeknek kedvező módon használni.<sup>3</sup> Többben a kisebbségekkel szembeni pozitív diszkrimináció legitimitását is megkérdőjelezzük, elvitatják a többletjogok szükségességét és a kisebbségek kollektív jogait, mondván a többségi társadalomban kisebbségiként élni nem olyan súlyos hátrány, amelyet a jognak kompenzálnia kellene. Kardos Gábor szerint a „politikai demokrácia alapvető elve a többség hatalma, a kisebbséget a többség permanens ellenszenvével, azaz a többség kisebbségellenes összeesküvésével szemben csupán kifejezett garanciák védhetik meg.”<sup>4</sup> Szükséges tehát a többletjogok biztosítása a kisebbségek, azon belül is a nemzeti kisebbségek számára, mint ahogy ez látható lesz a későbbiekben, például a szlovák nyelvhasználati jogok elemzése során.<sup>5</sup>

Az Európai Uniónak a kisebbségvédelem területén nincs hatásköre, ennek ellenére egyfajta „látens kisebbségvédelmi rendszer” érzékelhető az Unión belül is, amely hatásukban, közvetett módon felhasználható a nemzeti kisebbségek védelmére. Ennek a rendszernek egy ilyen szignifikáns témaköre a nyelvhasználati jogok kérdése. A közösségi dokumentumok a kisebbségek támogatása helyett a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatásáról szólnak. A védett érték nem a kisebbségi jogok – hiszen némelyik tagállamban ezek nem is léteznek –, hanem a kisebbségi nyelvek, mint az európai kulturális örökség részei.<sup>6</sup> Így tehát a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogai jelentik azt az eszközt, amibe az európai uniós kisebbségvédelmi rendszerben leginkább bele tudunk kapaszkodni. Ezt erősíti, hogy a nyelvhasználati jog alapjogi jelleget nyert a 90-es években szárnyra kapott nemzetközi standardok kialakulása folytán.<sup>7</sup>

Európa egy kulturálisan, történelmileg, ebből kifolyólag pedig nyelvileg is rendkívül színes kontinens, a több száz év alatt kialakult, és többször nagymértékben

3 VIZI Balázs: Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek. 2013, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 56. o.

4 KARDOS Gábor: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. 2007, Budapest: Gondolat Kiadó, 121. o.

5 Vö. Fiala-Butora János gondolatai a dél-szlovákiai „megengedő kétnyelvűséggel” kapcsolatban.

6 KARDOS, i. m. 124. o.

7 ERNSZT Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2006/2, 23. o.

változó határok olyan helyzetet eredményeztek, hogy ma Európában rendkívül magas a nemzeti kisebbségben élő személyek száma. A kontinens több mint 10%-a él nemzeti kisebbségben hazájában, ami mintegy 75 millió főt tesz ki.<sup>8</sup> „A nyelv, amellyel, hogy egy közlési eszköz, kulturális közeget is teremt; az emberek gondolatainak, hagyományainak és identitásának kifejezési eszköze. A közösség érzését gyakran a közös nyelv adja meg, amely a közösség önmagáról való tudásának is kifejezője. A nemzeti kultúra generációk közötti átadásában is kiemelkedő szerepet játszik a nyelv.”<sup>9</sup> A nyelv identitásmegőrző szerepét több európai kutató is kihangsúlyozza: Bertrand Wagenbauer szerint „a nyelvi sokszínűség Európa kulturális identitásának valódi megtettesítője”,<sup>10</sup> Yannic Yvon szerint pedig „a nyelvi sokszínűség adja Európa identitásának lényegét.”<sup>11</sup> Ezért is kiemelkedően fontos, hogy a nyelvi jogok tekintetében fejlődjön az Unió, mindamelllett, hogy ez a kisebbségvédelem azon vetülete, ami a leginkább megfogható. Mindemelllett pedig a nyelvi jogok az európai sokszínűség fokmérői lehetnek. Weisgerber párhuzamot von a *cuius regio eius lingua* elvével együtt járó erőszak és a *cuius regio eius religio* elvéhez fűződő történelmi hányattatások között. Szerinte a „nyelvi jogokat akár az európai eszme érettsége egyik megmérettetésének is tekinthetjük.”<sup>12</sup>

A nemzeti kisebbségek jogvédelmére több lehetséges módszert ismerünk. A hazai és az anyaország közbenjárásával történő jogérvényesítés mellett a nemzeti kisebbségek védelmének egy lehetséges módja – ami e munka lényegét is alkotja – az európai szervek útján való jogérvényesítés és jogalkotás. Az Európa Tanács dokumentumai kötelező erejűek ugyan, de nincs megfelelő szankciós rendszer, így végrehajtásuk nincs megfelelően biztosítva. Ezek a dokumentumok az eddigiekben is meghatározó súllyal bírtak, azonban egy esetleges Európai Unión belül elfogadott, minden tagország számára kötelező erővel bíró, annak végrehajtását is biztosító joganyag lehetne az eszköz, amely tényleges megoldást jelenthetne az egyes európai kisebbségek problémáira. Az Európai Unió egy *sui generis* jogintézmény, ugyanakkor a nemzetközi közösség szerve egyben, amely sajátos entitása által különösen

8 JUHÁSZ Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek, in: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk.): Tervesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai. 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó, 45. o.

9 VIZI, i. m. 75. o.

10 WÄGENBAUR, Bertrand: Die Erweiterung der Union zwischen Sprachenvielfalt und Sprachlosigkeit. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2003. 705. o.

11 YVON, Yannic: Sprachenvielfalt und europäische Einheit: Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union. 2003, Europarecht, 681. o.

12 WEISGERBER, Leo: Sprachenrecht und europäische Einheit. 1959, Westdeutscher Verlag, Köln, 9. o.

alkalmas lehet a kisebbségi jogok védelmére.<sup>13</sup> Így bár egy ilyen dokumentum jelenlegi – és közeljövőbeli elfogadását – gyakorlatilag kizárhatjuk, az európai integráció tartogathat még meglepetéseket, így a jelenleg rendelkezésre álló jogi eszközök mellett egy ilyen egyezmény elméleti megközelítésével is foglalkozni fogok.

## 1.2. | Fogalmi alapvetés

E munkában a kisebbségvédelem tekintetében azon nemzeti közösségek értendők, amelyek egy adott országban a többségi nemzethez viszonyítva kisebbségben élnek, azon belül is leginkább az olyan őshonos nemzeti kisebbségek, mint a szlovákiai magyar közösség. A munkának nem célja az egyéb kisebbségek jogi helyzetének ismertetése. A nemzeti kisebbségeknek még nem alakult ki kellőképpen erős és meghatározó definíciója,<sup>14</sup> de többen próbálkoztak ennek meghatározásával. Az egyik legismertebb meghatározás Andrea Capotorti nevéhez köthető: „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek a sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”<sup>15</sup>

A kisebbség mellett egy másik fontos meghatározása ezen értekezésnek a kisebbségi nyelv definíciója.<sup>16</sup> Ennek pontos meghatározásával kapcsolatban még szintén nem sikerült egyezsége jutnia sem az európai, sem a nemzetközi közösségnek, az EBLUL (European Bureau for Lesser Used Languages) definíciója irányadónak tűnik: „a kisebbségi nyelv az a nyelv, amely struktúrájában, hangzásában, szókincsében, jellemzőiben, történetében különbözik az állam domináns nyelvétől, egy meghatározott területen, kiszámú ember beszéli.”<sup>17</sup> Bár ezen meghatározások korántsem pontosak, azért sem alakulhatott ki egy széles körben elfogadott meghatározás, mivel a legtöbb országban mást-mást jelent a kisebbség a sajátos demo-

13 AHMED, Tawhida: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. 2011, Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland, 8–9. o.

14 Vö. GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei, in: TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. 2009, Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 63–64. o.

15 KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. 1996, Budapest: Osiris Kiadó, 27. o.

16 AHMED, i. m. 20–26. o., 146–150. o.

17 SHUIBHNE, Niamh Nic: *EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights*. 2002, Kluwer Law International, New York, 49. o.

gráfiai jellemzők és alkotmányjogi kategóriák miatt.<sup>18</sup> A diplomáciában uralkodó felfogás, hogy az angol és francia nyelvben a nemzet az állammal egyjelentésű, így a megkülönböztetés azt fejezi ki, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaállamuk, míg az etnikai kisebbségeknek nincs. Utal arra, hogy egy másik értelmezés szerint a nemzeti kisebbségek nagy létszámú, az etnikai kisebbségek pedig kisebb létszámú közösségekre utalnak.<sup>19</sup>

## 2. | KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

### 2.1. | Az uniós kisebbségvédelem fejlődésének történeti áttekintése

Gabriel N. Toggenburg három történeti korszakot különböztet meg<sup>20</sup> az Európai Unió kisebbségpolitikájában:<sup>21</sup> egyrészt az idealista korszakot, amelyre az Európai Parlament *soft law* jellegű állásfoglalásai jellemzők, amelyeket konkrét hatásköri felhatalmazás nélkül hoztak; másrészt a bővítés korszakát, amelyet leginkább a koppenhágai kritériumok határoznak meg; harmadrészt a kisebbségvédelem az Unió belső politikájában való megjelenésének időszakát.

Az Európai Parlament elé került jelentések nem tudtak átütő sikereket elérni a kisebbségvédelem terén, azonban politikailag és az EU legitimációja tekintetében véleményem szerint meghatározó jelentőséggel bírnak. Az EP az európai népképviselőket közvetlen szerve, amely az EU szervei közül egyedülként rendelkezik a közvetlen legitimációval, szemben a másik társjogalkotó szervevel, az Európai Unió Tanácsával, amely egy nem választott, hanem a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló testület. Az Unió „demokrácia-deficitjeként”<sup>22, 23</sup> ismert jelenség figyelembevételével tehát megállapíthatjuk, hogy az európai nép közvetlen képviselői

18 A tagállamok között sem tisztázott, ki mit ért saját kisebbség alatt. Franciaország, Németország a kisebbségi jogokat a bevándorló jogokkal azonosítja. Görögország még a kisebbség létét sem ismeri el. – JUHÁSZ, i. m. 52. o.

19 KARDOS, i. m. 122. o.

20 TOGGENBURG, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban, in: TABAJDI (szerk.) i. m.

21 VÖ. VIZI, i. m. 27–31. o.

22 SZABÓ Marcel, LÁNCOS Petra Lea és GYENEY Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai. 2013, Budapest: Szent István Társulat, 126. o.

23 MAJONE, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. European Law Journal, Vol. 4, No. 1, 1998.

évtizedeken keresztül, folyamatosan kiálltak a kisebbségi jogok bővítése mellett, azonban ez uniós joggá nem tudott válni az egyhangúságot megkövetelő tanácsi jogalkotás miatt, ahol ezek a kezdeményezések rendre elbuktak. Az adhat politikai és érvelésbeli tőkét, hogy az EU legitim népképviselői szerve a fent bemutatott ajánlásokban kiállt e jogok mellett. Véleményem szerint a jövőbeli kisebbségi jogok mellett való érvelések során ki kell domborítani ezen jelentések súlyát, utalva a népképviselői legitimitációra.

A bővítés<sup>24</sup> korszaka a keleti bővítés perspektívájával indult a 90-es évek elején, amelynek eredményeként fogadták el a koppenhágai kritériumokat, amelyek előírták a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*” is. Toggenburg szerint ez a bővítési perspektíva hívta életre az Európai Unió markánsabb „kisebbségpolitikáját”, amit nagyban befolyásoltak a balkáni konfliktus eseményei. A nyugati országok attól tartottak, hogy az új tagállamok területén élő nagyszámú kisebbségek és a többségi népcsoportok közötti feszültségek az EU-n belülre kerülnek.<sup>25</sup> Az Amszterdami Szerződés a kritériumokat az elsődleges jog szintjére emelte, a kisebbségvédelem kivételével. A tagállamok ugyanis nem voltak hajlandók arra, hogy jogilag kötelező erejűvé tegyék a kisebbségvédelmi feltételeket, így megakadályozva az Unió belső kisebbségvédelmi dimenziójának kialakulását, és egyben megalkotva a „kettős mérce” problémakörét. A koppenhágai kritériumok erős, de csak politikai kötelezettségvállalásnak tekinthetőek.<sup>26</sup> Ennek legfőbb következménye, hogy világos jogi dimenzió nélküli politikai kötelezettség maradt a kisebbségek védelme.<sup>27</sup>

## 2.2. | A nemzeti kisebbségeket érintő uniós jog

### 2.2.1. EUSZ 2. és 7. cikk

A Lisszaboni Szerződéssel módosult az EUSZ 2. cikke. Ennek eredményként először jelenik meg az alapító szerződésben a „kisebbségek” kifejezés, amikor az EUSZ 2. cikke a „kisebbséghez tartozó személyek jogait” említi. A kifejezés óvatos megfogalmazása következtében nem értelmezhető kollektív jogként, és nem is ismeri el a kisebbségi csoportokat,<sup>28</sup> annak ellenére, hogy a koppenhágai kritériumok

<sup>24</sup> Vö. VIZI, i. m. 31–37. o.

<sup>25</sup> TOGGENBURG, i. m. 96–97. o.

<sup>26</sup> ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. Pro Minoritate folyóirat, 2013 ősz, 7. o.

<sup>27</sup> TOGGENBURG, i. m. 98. o.

<sup>28</sup> VIZI, i. m. 46. o.

egyértelműen ezen jogok kollektív gyakorlását fogalmazzák meg elvárásként.<sup>29</sup> Egyértelmű eligazítást a Bíróság értelmezése adhat. Vizi szerint<sup>30</sup> e formula alkalmazásának célja, hogy az uniós jogban is elismerjék az emberi jogok részeként az egyén csoportidentitáshoz való jogát. Ez azonban továbbra sem teremt új jogalkotási hatáskört, nem ad kollektív jogokat.

A „kisebbséghez tartozó személyek jogai” megfogalmazás részben magyar siker eredménye. Az Alkotmányszerződés szövegezése során a Konvent magyar tagjai a „kettős mérce” megszüntetését javasolták: a nemzeti kisebbségek jogainak védelme úgy manifesztálódjon az alapító szerződésben, hogy a koppenhágai kritériumok számonkérhetősége is biztosított legyen a csatlakozás után. A magyar javaslat csak részben teljesült, két jelentős módosítással: a „kisebbségi jogok” helyett (ami engedett volna következtetni a kollektív jogok léteire) a „kisebbséghez tartozó személyek jogai” formula került be, másrészt nem került be a „nemzeti vagy etnikai” jelző, ezzel pedig a védendő értéket az összes kisebbségre kiterjesztette. Bár az Alkotmányszerződés elbukott, megfogalmazását a Lisszaboni Szerződés átvette.

Az esetleges új hatáskör létrehozásával kapcsolatban a legfőbb probléma, hogy a kisebbségek jogai kívül esnek az EU hatályán. Az EU hatásköreit tartalmazó EUMSZ 3–6. cikkeiben ugyanis nem szerepel erre utaló rendelkezés. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak alapértékként való feltüntetése tehát nem jelent új hatáskört. Az Unió értékei olyan általános értékek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani. A tekintetben viszont adós marad a cikk, hogy kifejtse, milyen kisebbségi jogokat kell tiszteletben tartani. Ezért is nagy jelentőségűnek ígérkezik a jövőben a Bíróság jogértelmezése, ez ugyanis megfogható tartalmat adhat a cikk biztosította jogi kereteknek.

A 2. cikk rendkívül óvatos fogalmazásának oka lehet a 7. cikk rendelkezése. Ennek értelmében ugyanis a Tanács tagjainak 4/5-ös többségével és az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja a 2. cikkben foglalt értékek egy tagállam általi megszegésének egyértelmű veszélyét, amelynek szankciója a tagállam egyes jogainak felfüggesztése lehet, beleértve a tanácsbeli szavazati jogát. Mindemelllett a Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy az alapértékek megsértésének okai továbbra is fennállnak-e. Ez a szankciós és/vagy prevenciós eljárás<sup>31</sup> arra enged következtetni, hogy az EU és a tagállamok összessége együtt figyeli a tagállamok alapérték sértéseit, és ezt a 7. cikkben foglalt eljárással szankcionálni is tudja.

29 ÓDOR, i. m. 7. o.

30 Vizi, i. m.

31 Czika Tihamér megfogalmazása

Ez logikailag oda vezet minket, amit Vizi Balázs is kifejt,<sup>32</sup> hogy ezzel gyakorlatilag megszűnt a „kettős mérce”, mivel miután a koppenhágai kritériumok által a tagjelölt országok kisebbségvédelemmel kapcsolatos monitoringja megvalósul, e rendelkezések értelmében már a tagországok esetében is fennáll egy ellenőrzési mechanizmus. E súlya miatt a szankció csak rendkívül végleges helyzetekben való alkalmazása várható, a cikkben említett értékek súlyos, tömeges, szándékos és tartós kormányzati megszegése esetén.<sup>33</sup> A rendelkezés fő hiányossága, hogy nem ad arra lehetőséget, hogy egyéni jogsérelem esetén a cikkben foglalt értékek megsértése hivatkozható legyen. A 7. cikk hatálya ugyanakkor nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ezt fejt ki a Bizottság véleménye,<sup>34</sup> aminek értelmében az Unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése esetén léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértések esetén is, amely a tagállamok autonóm cselekvési körébe tartozik.<sup>35</sup>

Véleményem szerint követni kellett volna a koppenhágai kritériumok által elkezdett filozófiát, ekkor lett volna igazán következetes az Unió önmagához. A Lisszaboni Szerződés<sup>36</sup> elfogadása előtt ugyanis a „kettős mérce” elnevezéssel megjelenő probléma lényegét az alkotta, hogy amíg az Unió megköveteli a tagjelölt országoktól a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*”, kollektív jogként utalva ezen jogokra, addig a saját tagországaitól ezt nem követelte meg. Ha igazán következetes akart volna lenni az Unió, és valóban fel akarta volna oldani a kettős mérce problémáját, akkor nem egy ilyen rész megoldást választ, hanem a tagjelölt országok számára kijelölt követelmények útján tovább haladva ugyanazon követelményeket támasztja a régi tagállamok felé is. Ez nem történt meg, és ebben is jól látszódik a politikai kompromisszumok kisebbségi jogokat derogáló hatása. E tekintetben tehát vitatkozhatunk Vizi Balázs fenti állításával, miszerint megszűnt a kettős mérce problémája. Azzal ugyanis, hogy a koppenhágai kritériumokban kollektív jog jellegű elvárások fennállnak a tagjelölt országok felé, azonban a régi tagországok tekintetében csupán egy individuális jog jellegű érték jelenik meg, az egyenlőség elve sérül, és a kettős mérce nem oldódott fel teljes mértékben.

32 VIZI, i. m. 46. o.

33 Uo. 63. o.

34 COM (2003) 606

35 Emeli ki Czika Tihamér, uo. 101. o. – utalás a vélemény magyar nyelvű fordítására: A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Nemzetközi Forrásai, HVG-ORAC, Budapest, 2006, 533. o.

36 A Lisszaboni Szerződésről bővebben: MAGANZA, Giorgio: The Lisbon Treaty: A Brief Outline. Fordham International Law Journal, Vol 31, 2007, 1603–1613. o.



## 2.2.2. Alapjogvédelem<sup>37</sup> az EU-ban: az EUSZ 6. cikk és az Alapjogi Charta

Az uralkodó emberi jogi szemlélettel nehezen egyeztethető össze azon alapelv, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek egyenlőségéhez a többséghez képest többletjogok biztosítása szükséges. Ugyanakkor az európai integrációnak már a kezdetektől küldetése volt az emberi és polgári jogok biztosítása és az emberi méltóság védelme. Már az alapító atyák is nagy jelentőséget tulajdonítottak a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok diszkriminációmentes érvényesülésének.<sup>38</sup> Az Európai Unió eredetileg nem rendelkezett kifejezett alapjogvédelmi köteleességgel, azt a közösség az évek során saját jogrendjéből vezette le.<sup>39</sup> Mindezek kötelezettségek és elvek közül nagy részük a Lisszaboni Szerződéssel az EU elsődleges jogába is bekerültek.<sup>40</sup>

A 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió elismeri az Alapjogi Chartáját, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Ennek értelmében tehát az Alapjogi Charta elsődleges EU jogforrássá vált, viszont „a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Ezen második fordulat pedig azt jelenti, hogy ezzel az Uniónak nem keletkezik új feladata a kisebbségek védelme érdekében. A Charta 51. cikke az alkalmazási körét szabályozza: „a Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.” A Charta tehát nem alkalmazható minden élethelyzetben, csak az olyan esetekben és kérdésekben, amelyek az uniós hatáskörbe tartoznak. Így tehát a tagállam eljárásában is alkalmazandó a Charta, de csak az uniós jog végrehajtása körében, annak nemzeti hatáskörben folytatott tevékenysége vonatkozásában nem. A Charta rendkívül értékes, mint az alapjogok európai katalógusa, azonban a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, amikor a tagállam saját eljárásában vonja meg a jogokat a nemzeti kisebbségektől, nem tud reagálni.

37 AHMED, i. m. 68–71. o.

38 SZENT-IVÁNYI István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák, in: TABAJDI (szerk.), i. m. 81. o.

39 AHMED, Tawhida – DE JESÚS BUTLER, Israel: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law*, 2006, Vol. 17, No. 4, 771–801. o.

40 PERNICE, Ingolf: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* 2008, Springer Wien New York

A 21. cikkben a megkülönböztetés tilalma kerül lefektetésre: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a [...] nyelv, [...] *nemzeti kisebbséghez tartozás*, [...] alapján történő megkülönböztetés.” A 22. cikk értelmében pedig „az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” A 21. cikk jelentősége, hogy először került bele az elsődleges uniós joganyagba a kisebbségek védelmének pontosított változata, a nemzeti kisebbséghez tartozás, valamint a nyelvi alapú diszkrimináció tilalma. Az igazán nagy jelentősége ennek a cikknek abban lehet, ha majd a Bíróság értelmezi a „nemzeti kisebbség” fogalmát. Vizi Balázs szerint ennek során külső forrásokra kell majd támaszkodnia, mint az Európa Tanács (ET) Keretegyezménye.<sup>41</sup>

Az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, ami viszont nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. Az alapjogvédelem tekintetében eddig is voltak átfedések a luxemburgi és a strasbourgi bíróság esetjoga között,<sup>42</sup> amely összefonódás folyamatosan erősebbé vált az esetjog fejlődésével.<sup>43</sup> Ezen célkitűzés értelmében a jövőben bármely uniós aktust a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé lehetne terjeszteni, az pedig értékelheti, hogy az adott norma megfelel-e az általa vallott elveknek.<sup>44</sup> Ezenfelül viszont arra vonatkozóan vannak különböző meglátások, hogy a jövőben a két bíróság közti kapcsolat hogy is fog alakulni.<sup>45</sup> Juhász Hajnalka szerint ennek következményeként az Európai Unió Bíróságának esetjoga az EJEB esetjogához fog közelíteni, ami hosszú távon a magyar nemzetpolitika céljait szolgálhatja.<sup>46</sup> A csatlakozás ugyanakkor nem érinti az Uniónak a Szerződésekben már meghatározott hatásköreit, így ez sem keletkeztet új uniós feladatot vagy jogosultságot a kisebbségek védelmére. A csatlakozással azonban az Unió kötelezettséget vállal, hiszen a magánszemélyek számára legalább az lehetővé válik, hogy közvetlenül az uniót idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért, ha már ezt a tagállamokkal kapcsolatban nem tehetik meg.<sup>47</sup>

41 VIZI, i. m. 68. o.

42 CANOR, Iris: Primus Inter Pares. Who Is The Ultimate Guardian Of Fundamental Rights In Europe? *European Law Review* 2000, 25/1, 3–21. o.

43 SCHEECK, Laurent: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 65, 2005, 837–885. o.

44 SZABÓ-LÁNCOS-GYENÉY, i. m. 129. o.

45 LOCK, Tobias: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8, 2009, 375–398. o.

46 JUHÁSZ, i. m. 58. o.

47 Uo. 59. o.

Ezzel szemben az Európai Unió Bíróságának 2014. decemberi Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozásról szóló 2/13 sz. véleményében<sup>48</sup> kifejtettek szerint a Csatlakozási Megállapodás Tervezete (‘CsMT’) ellentétes az uniós joggal. A Bíróság aggályai az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel, vagy a Bíróság kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak. A csatlakozással ugyanis az EJEE az „EU jog szerves részét képezné”, így az Unió „külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása”.<sup>49</sup> A Bíróság szerint a csatlakozás ezenfelül alkalmas a tagállamok közötti kölcsönös bizalom veszélyeztetésére. A Bíróság szerint a csatlakozás azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, ezért az „alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére”. Az EUB kiemeli, hogy mivel az EJEE az EU-s jog szerves részét képezné, ez a mechanizmus jelentősen korlátozná az előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát. A Bíróság tehát saját pozícióját és hatásköreit tartotta szem előtt az emberi jogok védelmének kárára. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága szerint<sup>50</sup> a vélemény „jelentős visszalépést jelent az emberi jogok európai védelmében”.

A Bíróság megjegyezte, hogy a csatlakozásnak megfelelően az EJEB hatáskörrel rendelkezne a közös kül- és biztonságpolitikai (KKBP) intézkedések elbírálására is, amelyek az Európai Unió Bírósága felülvizsgálatán is kívül esnek, ezzel pedig „kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi aktusoknak az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartása tekintetében való kizárólagos bírósági felülvizsgálata”. Ha tehát a Bíróságnak nincs hatásköre a KKBP felett, akkor *más nemzetközi bíróságnak sem lehet*. Vagyis ha az Európai Unió Bírósága nem játszhat, akkor elveszi a fociabdát, hogy más se tudjon.<sup>51</sup> A vélemény értelmében a Bíróság tehát arra a nézőpontra helyezkedett, hogy a saját hatásköreinek megóvása előrelőbb az európai emberi jogok érvényesülésénél, ezzel mélyen aláásva az alapjogvédelem EU-ban hosszú évtizedek alatt elért eredményeit.

A 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan az Egyezményben foglaltatnak, illetőleg ahogyan a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból

48 [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

49 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hu.pdf>

50 <http://www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/>

51 PEERS, Steve: The CJEU and the EU’s accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection. EU Law Analysis. 2014. december 18. [http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29](http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29)

következnek az Unió általános elveiként értendőek. Ennek értelmében az Unió az emberi jogok védelme érdekében – az eddig bemutatott EUSZ 2. cikk és Alapjogi Charta mellett – támaszkodhat az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira egyaránt. Az Európai Unió Bírósága „mindig úgy tartotta, hogy a közösségi jog alapelvei közé tartozó alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása során ihletet meríthet a tagállamok közös alkotmányos hagyományai-ból.”<sup>52</sup> Vizi Balázs szerint a kisebbségek jogainak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiként való elismerése lehetséges, annak ellenére, hogy a tagállamok a nemzeti kisebbségek elfogadásához különféleleképp állnak hozzá. Ezenfelül azt is reálisnak tartja, hogy a Bíróság a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának megítélésében az ET kisebbségvédelmi keretegyezményére támaszkodjon, ahogy azt a múltban tette az emberi jogok esetében még az egyezményhez való intézményi csatlakozás előtt.<sup>53</sup>

A cikk tehát tartalmaz olyan eszközöket, amelyek a jövőben felhívhatók lesznek a kisebbségek védelmére. Ehhez azonban az Európai Unió Bíróságának hathatós segítsége és közbenjárása fog kelleni, hogy értelmezésével utat nyisson e jogvédelmi eszközök tényleges felhasználásának. Az uniós jogalkotó tehát megint nem közvetlenül szabályozza a kérdést, hanem a Bíróságra hárítja annak súlyát, hogy a politikai töltettel igencsak rendelkező kérdést a jövőre nézve ítéleteivel milyen útra terel. Ez a szemlélet arra enged következtetni, hogy az EU nem akarja felvállalni a kisebbségi jogok kényes kérdését, azonban a Bíróság értelmezése ennek ellenére megoldást nyújthat. Kétséges azonban, hogy a Bíróság is mennyiben akar majd beleavatkozni egy ennyire éles ellentéteket kiváltó politikai területbe.

### 2.2.3. A diszkrimináció tilalma<sup>54</sup>

Az Amszterdami Szerződéssel jelent meg az uniós jogban a mai EUMSZ 19. cikke, és ezzel a diszkrimináció tilalmának jogalapja, aminek eredményeképp az etnikai kisebbségek elleni diszkrimináció tiltott, és ezzel az EU elsődleges jogának része. A cikk ugyanakkor nem szól a nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalmáról, vagy a nyelvi diszkriminációról. Ezt a hiányt egészíti ki a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 2. cikkével, illetve az Alapjogi Charta 21. cikkével. Az Alapjogi Ügynökség jelentése<sup>55</sup> szerint a 19. cikk az Uniónak nem biztosít arra vonatkozó

52 VIZI, i. m. 68. o.

53 Uo. 69. o.

54 AHMED, i. m. 71–73. o.

55 Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008–2010

hatáskört, hogy kifejezetten antidiszkriminációs intézkedéseket hozzon, ha valakit nyelvhasználata vagy nemzeti hovatartozása miatt ér hátrányos megkülönböztetés. A jelentés hangsúlyozza, hogy a nyelvhasználaton alapuló indokolatlan különbségtétel csak közvetett diszkriminációt valósíthat meg.<sup>56</sup>

A 19. cikk pozitív kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy az Unió támogató intézkedéseket vezessen be az esélyegyenlőség biztosítása érdekében. Annak tisztázása ugyanakkor szükséges, hogy mit értünk „etnikai származás” alatt. Az értelmezést segítheti, hogy az EUSZ 2. cikkébe bekerült a kisebbséghez tartozó személyek joga. Ennek fényében a jövőbeli értelmezéstől is függhet, hogy milyen irányt vesz a pozitív jogalkotási kötelezettség, és az milyen tényleges eredményeket fog hozni a kisebbségek védelmében. Az etnikai származás fogalmának vizsgálatában egy új szempontot jelent az EU csatlakozása az EJEE-hez. Az Egyezmény 14. cikke a nemzeti és a nyelvi kisebbséghez tartozást is védi. Ennek ellenére a 19. cikk önmagában aligha lenne felhívható a nemzeti kisebbségek védelmére a pontatlan megfogalmazás miatt. Egy esetleges jövőbeli értelmezéstől tehető függővé a jövőbeli használhatósága, amely azonban e bizonytalan állapot miatt továbbra sem nevezhető erős jogi eszköznek.

Az EUMSZ 19. cikke alapján került elfogadásra a horizontális és vertikális hatályú faji egyenlőség irányelv,<sup>57</sup> amely fellép a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, azonban a pozitív állami intézkedések rögzítése elmaradt. Vizi Balázs szerint az irányelv az uniós jogban az etnikai kisebbségek számára elérhető legerősebb jogi eszköz.<sup>58</sup> Az irányelv sem definiálja ugyanakkor a „faji vagy etnikai származás” fogalmát, azonban a megfogalmazása szintén közelít az Egyezmény 14. cikkéhez, így a két jogszabály egymáshoz fűződő viszonya a jövőben szintén tisztázandó, amint hatályosul a ratifikációk befejeztével az Unió csatlakozása az Egyezményhez. Ezen értelmezésektől és tisztázásoktól leginkább azt lehet remélni, hogy hatással lesznek az Európai Unió Bíróságának esetjogára.

Az EUMSZ 10. cikke a Lisszaboni Szerződés egyik újítása, amely átfogó alkalmazási kötelezettséget (‘mainstreaming’) fogalmaz meg a diszkrimináció tilalma tekintetében. Eszerint az EU politikáiban és intézkedéseiben érvényesíteni kell az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvét.<sup>59</sup> Az Európai Uniónak ez alapján

56 JUHÁSZ, i. m. 56. o.

57 A Tanács 2000/43/EK irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról

58 VIZI, i. m. 40. o.

59 Uo. 46. o.

kötelessége küzdeni a diszkrimináció ellen. A rendelkezés azonban az EUMSZ 19. cikkének felsorolását idézi, nem az Alapjogi Charta 21. cikkét, ezért a kötelesség alól kimarad a nemzeti vagy nyelvi diszkrimináció elleni küzdelem. A cikk tehát átütő siker is lehetett volna, azonban a politikai alkuk mezején az európai jogalkotók újfent kicsorbították a rendelkezés életét azzal, hogy a Charta 21. cikke helyett az EUMSZ 19. cikkét jelölték meg hivatkozással. Véleményem szerint a logikai megalapozás is azt indokolta volna, hogy a szélesebben definiált, minél több kisebbséget átfogó megfogalmazás alapján határozzák meg e mainstreaming feladatot. A tagállamok érdekei azonban ezzel ellentétesnek bizonyultak, így újfent lett egy „fél-rendelet”, aminek jövőbeli felhívhatósága bizonytalan.

#### 2.2.4. Európai polgári kezdeményezés

Az EUSZ 11. cikke értelmében „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”<sup>60</sup> Ez által az Unió polgárai közvetlenül is kezdeményezhetnek jogalkotást. A Lisszaboni Szerződés előtt is felmerült az intézmény, még az alkotmányozó konvent munkája során, az Alkotmányszerződésnek is része volt.<sup>61</sup> A 11. cikkhez társult egy hatályba léptető rendelet is,<sup>62</sup> amely pontosítja a fenti rendelkezést: az egymillió uniós polgár aláírásának legalább hét uniós tagállamból kell összegyűlnie. Az uniós jogalkotás sajátossága ugyanis, hogy sem az egyes parlamenti képviselőknek, sem pedig az Európai Parlamentnek nincs lehetősége, hogy jogszabálytervezetet nyújtson be. Ez a jog a Bizottságot illeti,<sup>63</sup> ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a Bizottság nem alkot jogszabálytervezetet, akkor az Európai Parlament nem tud foglalkozni egy adott kérdéssel.<sup>64</sup> Ezért is rendkívül fontos, hogy ezzel az új intézménnyel a polgárok közvetlenül jutnak el a Bizottsághoz, és ez által kezdeményezhetnek jogalkotást. Az első ilyen polgári kezdeményezést 2012. április 1-jétől lehet elindítani. Kikötés azonban, hogy csak

<sup>60</sup> EUSZ 11. cikk (4) bekezdés

<sup>61</sup> AUER, Andreas: European Citizens' Initiative. *European Constitutional Law Review*, 2005/1, 79–86. o.

<sup>62</sup> Az EP és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről, HL L65 2011.03.11., 1–9. o.

<sup>63</sup> EUMSZ 289. cikk (1)

<sup>64</sup> SZABÓ-LÁNCOS-GYENEY, i. m. 122. o.

olyan területre vonatkozhat a kezdeményezés, amire a Bizottságnak hatásköre van. Így a kisebbségi jogokra hivatkozás kérdéses lehet. Gál Kinga szerint a kisebbségi jogok érvényesítésében leginkább a nyelvi jogok által lehet a legtöbbet elérni.<sup>65</sup> Czika Tihamér tanulmányában egy „kerülő megoldást” vél felfedezni: a polgári kezdeményezést csupán a regionális és kisebbségi nyelvek védelmére helyezését javasolja. Bár Czika elismeri, hogy a polgári kezdeményezés valószínűleg csekély sikerrel kecsegtetne, amennyiben a regionális és kisebbségi nyelveket érintően nyújtanák azt be, az valószínűleg megkapná a Bizottság zöld lámpáját.<sup>66</sup>

A Székely Nemzeti Tanácsban 2008 elején határozat született arra nézve, hogy a testület kezdeményez egy uniós szintű szabályozást az Európai Unióban élő, szülőföldjükön őshonos, kisebbségben élő népek és népcsoportok jogaira vonatkozóan, különös tekintettel az önrendelkezés jogára, aminek lehetőségét a polgári kezdeményezés nyitotta meg. A javasolt polgári kezdeményezés<sup>67</sup> – „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*” – tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.<sup>68</sup> E régiók lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntartásához, a megfelelő gazdasági fejlődéshez, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége is fennmaradjon.<sup>69</sup> Ez az út tehát a regionalizmus megragadásával próbálja áthidalni azt a problémát, amely abból fakad, hogy az Uniónak nincs hatásköre a kisebbségek védelmére. Az adott régió kulturális sokszínűségének megtartásával nagyban hozzájárulna azon nemzeti közösségek megmaradásához, akik egy adott régió belül egy tömbben élnek. Véleményem szerint a regionalizmus erősítésére szánt jogi és politikai kezdeményezések a közeljövő Európájában mindenképpen hasznosak lennének a nemzeti kisebbségek számára.

65 Polgári kezdeményezés lehet a kisebbségi nyelvi jogokért, Kossuth Rádió, 2011 március 25.

66 CZIKA Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után, Sapiencia Tudományos periodikák, 2013, 111. o. <http://jog.sapiencia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf> (Letöltés ideje: 2015. február 3.).

67 <http://www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatas.php>

68 A kezdeményezőik jogalapként jelölik meg az EUSZ 2 és 3. cikkét, valamint az EUMSZ 153., 167., 170., 174., 176., 177. és 178. cikkét.

69 <http://www.nemzetiregiok.eu/kotelezo-informaciok.php>

A lényegi probléma a polgári kezdeményezéssel kapcsolatban is a hatáskörökön alapul. Ha a klasszikus demokrácia koordináta rendszerében gondolkodunk, és a közvetlen hatalomgyakorlás a nép részéről e rendszer része, akkor véleményem szerint legitim lehetne az a követelés, hogy az európai nép, közvetlenül, a hatáskörök tekintetében is jogalkotási javaslatot kezdeményezhessen. Amennyiben egy valódi népképviseleti rendszer az EU célja hosszú távon, aminek része a közvetlen hatalomgyakorlás is, véleményem szerint mindenképpen megfontolandó lenne az uniós jogalkotók részéről, hogy ehhez hasonló kezdeményezéssel az EU hatásköreivel kapcsolatban is kezdeményezhető legyen jogalkotási javaslat.

### 2.3. | Az Európai Alapjogi Ügynökség

2007-ben egy új intézménnyel bővült az EU alapjogvédelmének eszköztára. Az 1997 óta működő Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja helyébe lépő Alapjogi Ügynökséget 2007-ben az Európai Unió Tanácsa hozta létre<sup>70</sup> azzal a céllal, hogy „a Közösség és tagállamai érintett intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek a közösségi jog végrehajtása során az alapvető jogokkal kapcsolatosan támogatást és szakértelmet biztosítson.”<sup>71</sup>

Az alapító rendelet a 3. cikkben határozza meg a hatáskörét, amely meglehetősen korlátozott. Ennek értelmében ugyanis csak az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre terjed ki a hatásköre, így együtt értelmezve a 2. cikkben meghatározott célokkal, az Ügynökség csak tanácsadással és segítségnyújtással foglalkozhat, panaszokat nem bírálhat el, egyéni ügyekben saját nevében nem járhat el, nem hozhat döntéseket, kötelező érvényű határozatokat.<sup>72</sup> A rendelet 5. cikke határozza meg a szerv tevékenységi területét, aminek értelmében a „Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel konzultálva elfogadja az Ügynökség többéves keretét.” Az első ilyen keret a 2007–2012 közötti időszak volt, amelynek fő célterületeként a rasszizmus és intolerancia elleni küzdelem, és a hátrányos megkülönböztetés tilalma került megjelölésre.<sup>73</sup> Az Ügynökség-

70 A Tanács 168/2007/EK rendelete az Európai Alapjogi Ügynökség létrehozásáról – HL L 53, 2007.02.22., 2. o.

71 Alapító rendelet 2. cikk

72 Az Alapjogi Ügynökség nem „döntőbíró” – Dr. habil. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – A Kisebbségvédelem Európában, Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megtartott nyári egyetemen elhangzott előadás, 2012. július 20., Piliscsaba

73 2008/203/EK határozat – HL 63 2008.03.07., 14–15. o.



nek munkája végzése során együtt kell működnie az Unió szerveivel, az Európa Tanáccsal és az EBESZ-szel egyaránt,<sup>74</sup> ami lehetőséget ad a széles körű alapjogi együttműködésben. Bár a keretprogramból az Európai Parlament állásfoglalása ellenére kimaradt a nemzeti kisebbségek védelmére szóló konkrét utalás, mégis van lehetőség arra, hogy az Ügynökség mélyrehatóbban foglalkozzon a nemzeti kisebbségek ügyével. A keretprogramon belüli éves munkaprogram meghatározásában ugyanis tág mozgástere van az ügynökségnek. Ennek megfelelően 2011-ben az EP kérésére külön jelentést<sup>75</sup> adott ki a kisebbségek védelméről. A jelentés nemzeti kisebbségek védelme szempontjából hátrányos eleme, hogy kisebbségfoglalmába beleérti a belső uniós migránsokat is. A jelentés ugyanakkor hiánypótló, ugyanis összefoglalja az uniós jog kisebbségeket érintő rendelkezéseit, és az egyes kisebbségek problémáit. A jelentés megállapítja, hogy az uniós jog csupán kiegészítésnek tekintendő a tagállamok egyéb, kisebbségek jogait érintő nemzetközi kötelezettségvállalása mellett, amelynek feladata, hogy megkövetelje ezen jogelvek betartását az uniós jog végrehajtása során.

Az Alapjogi Ügynökség egy üde színfolt az EU alapjogvédelmi tevékenységében, amit azonban részben beárnyékol az intézmény részére biztosított gyenge jogkör és cselekvési keret. Az Alapjogi Ügynökség akkor lehetett volna igazán hatékony intézménye az uniós alapjogvédelemnek, ha olyan hatásköröket kap, amely alapján egyének fordulhatnak hozzá jogsérelmükkel, és ezen panaszokat saját hatáskörén belül eljárva bírálhatná el, felhívva akár a tagállamot a jogsértés kiküszöbölésére. Mindemellett lenne lehetősége ezen keretek között is az Ügynökségnek a nemzeti kisebbségek védelmében hasznos cselekvésekre. Azonban ennek a cselekvési tervnek a meghatározása is politikai alapon, a Tanács, a Bizottság és az EP közös döntésétől függ. A cselekvési terv politikai és nem szakmai alapon történő meghatározása beárnyékolja az Ügynökség alapjogvédelemben betöltött szerepét. Bár a ténylegesen jogvédelmi tevékenység így is megvalósulhat, e megoldás a kisebbségek jogai iránt kialakulóban lévő szempontrendszer elvi szinten ássa alá.

---

<sup>74</sup> Alapító rendelet 6. cikk (2) bekezdése

<sup>75</sup> Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010 (FRA Report) – [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf)

## 2.4. | Az európai ombudsman

Az európai ombudsman az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek elleni hivatali visszasságokkal kapcsolatos panaszokat vizsgálja, amelyeket az uniós polgárok, vállalkozások és szervezetek nyújtottak be. Hivatali visszasságnak számít, ha az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek nem járnak el jogszerűen, nem tartják tiszteletben a jó közigazgatás alapelveit, illetve megsértik az emberi jogokat.<sup>76</sup> Tevékenysége során teljes függetlenséget élvez, sem kormányoktól, sem szervezetektől nem fogad el utasítást. Az európai ombudsmant az újonnan hivatalba lépő EP választja meg, amelynek évente egyszer jelentésben számol be.<sup>77</sup>

Az ombudsman eljárása történhet hivatalból és bejelentés alapján. Az európai ombudsman előtti eljárás többlépcsős. Hivatali visszasság észlelése esetén a panaszosnak először az érintett féltől kell kérnie a helyzet orvoslását. Ha nem jár sikerrel, akkor tehet panaszt az európai ombudsmannál. A panasz benyújtásának határideje két év attól kezdődően, hogy a panaszos tudomást szerez az adott problémáról. Az ombudsman tájékoztatja az érintett szervet a problémáról, majd békés úton rendezi az ügyet, amennyiben nem jár sikerrel. Ha ez sem eredményes, az ombudsman ajánlásokat fogalmazhat meg az érintett szerv számára. Amennyiben ezen ajánlásokat az érintett fél nem fogadja el, az ombudsman különjelentést nyújthat be az Európai Parlamentnek az ügyben, hogy az megtehesse a szükséges politikai lépéseket.

Az európai ombudsman eljárásából bizonyos tárgykörök ki vannak zárva. Ezekben az ügyekben nem indíthat vizsgálatot az ombudsman, így az uniós tagországok nemzeti, regionális, illetve helyi hatóságai elleni panaszok (az uniós üggyel kapcsolatos panaszokat ideértve); a nemzeti bíróságok, illetve ombudsmanok tevékenysége, ugyanis az európai ombudsman nem tekinthető fellebbviteli szervnek; valamint a vállalkozások vagy magánszemélyek ellen irányuló panaszok. Az ombudsman eljárásának vannak eljárásjogi akadályai is, például ha a kérdéses ügy már bírósági eljárás tárgyát képezi. Ezen esetekben az európai ombudsman tanáccsal segíti a panaszosokat.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Hivatali visszasságnak minősül többek között (exemplatív lista): a méltánytalanság, a diszkrimináció, a hatáskörrel való visszaélés, a tájékoztatás elmulasztása vagy megtagadása, az indokolatlan késedelem, az eljárási rend figyelmen kívül hagyása.

<sup>77</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_hu.htm)

<sup>78</sup> Lásd még a témához: FRIEDERY Réka: Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Doktori Értekezés, Győr, 2009 – forrás: [http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/Friedery/friedery.r\\_dissz\\_2009.pdf](http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/Friedery/friedery.r_dissz_2009.pdf)

Az európai ombudsman részben kiegészíti azokat a hiányokat, amelyek az Alapjogi Ügynökség működésével és hatáskörével kapcsolatban felmerültek, azonban ez sem tekinthető ideális jogvédelmi eszköznek a nemzeti kisebbségeket ért jogsértések miatt. Jelesül, hogy az európai ombudsmanhoz kizárólag az Unió intézményeinek hivatali visszásságaival kapcsolatban lehet fordulni, és hatásköréből ki vannak zárva a tagállamok hatósági és bírósági elleni panaszok. Véleményem szerint egy olyan szervezet kellene létrehoznia az Európai Uniónak, amelyhez az uniós polgárokat az őket ért, tagállam által elkövetett visszásságok miatt panaszosként fordulhatnak. Egy ilyen konstrukció azonban már szélesebb körű európai együttműködést igényelne, a hatáskörök olyan mértékű átrendezést, amire jelenleg nincsenek meg a politikai keretek.

### 3. | NYELVI JOGOK SZLOVÁKIÁBAN

Szlovákia magyar nemzetiségű lakossága meghatározó Szlovákia és a Kárpát-medence külhoni magyarsága viszonylatában is. Az elmúlt 100 évben azonban jelentős népességfogyás következett be a magyar lakosságban. Amíg 1991-ben 567 296 fő vallotta magát magyarnak, 20 évvel később csupán 458 467 fő, ami két évtized alatt hozzávetőlegesen 108 ezer fős magyar nemzetiségű népességfogyást jelent.<sup>79</sup> Ehhez a nagy népességfogyáshoz véleményem szerint hozzájárult az elmúlt pár évtized következetes, a magyar nyelvű lakosság szempontjából rendkívül káros közigazgatási politikája is. A dél-szlovákiai magyar többségű sávban 432 magyar többségű település, ugyanakkor mindössze két magyar többségű járás található, valamint egyetlen olyan megye sem jött létre, ahol a magyarok aránya elérné a 40%-ot.<sup>80</sup>

#### 3.1. | A nyelvi jogok története Szlovákiában

Az első Csehszlovák Köztársaságban a kisebbségi nyelvi jogok szabályozása az 1919. szeptember 10-én Saint-Germain-en-Laye-ben megkötött szerződésben lefektetett alapelvekre vezethető vissza. Az egyezmény nem a politikai érdekből konstruált

79 FIALA-BUTORA János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában, in: KÁNTOR Zoltán és EPLÉNYI Kata (szerk.): Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai, 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó, 144. o.

80 SZARKA László: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában. Magyar Tudomány 170, 2009/11, 1335–1342. o.

„csehszlovák nyelv” koncepciójára épül, hanem határozottan megkülönbözteti a cseh és a szlovák nyelvet, s ez utóbbit kisebbségi státusszal látja el.<sup>81</sup> A „nem cseh nyelvű állampolgárok” kategóriájába a nyelvi kisebbség tagjai értendők, ami pedig a kezdetektől az individuális elv alapú nyelvhasználati szabályozásra utal.<sup>82</sup> Az 1920-as nyelvtörvény hivatalos nyelvként már a csehszlovák nyelvet határozta meg. Ennek a törvénynek köszönhetően a szlovákiai magyarok a két világháború között aránylag széles körű nyelvi jogokkal rendelkeztek, kiterjedt volt a magyar nyelvű iskolahálózat, Dél-Szlovákiában használni lehetett a magyar nyelvet a hivatalokban és bíróságokon.<sup>83</sup> E nyelvi jogok a történelem viharában fokozatosan eltűntek.

Az első köztársaságban megindult kisebbségvédelmi folyamatok a totalitárius rezsimek alatt visszafordultak. A következő évtizedek még ilyen szintű megoldásokkal sem szolgáltak.<sup>84</sup> „Az 1945 és 1948 közötti évek a teljes jogfosztottság időszakát jelentették. Noha a kisebbségi nyelvhasználatot külön jogszabály nem szabályozta, a magyar nyelv nem csupán a hivatalokból szorult ki, de a magánéletben való használatát is üldözni kezdték: az utcán magyarul beszélőket több településen is inzultálták. Ebben az időszakban nem működtek magyar iskolák és szervezetek, nem jelenhetett meg magyar nyelvű sajtó.”<sup>85</sup> A Kassai Kormányprogrammal a kisebbségi nyelvhasználat teljes körű felszámolásába kezdett az új hatalom, a benesi dekrétumok pedig további jogfosztásokat hajtottak végre. Az 1948-as kommunista hatalomátvételtől kezdődött meg a szlovákiai magyarok fokozatos egyenjogúsítása. A kisebbségek azonban, mint államalkotó tényezők fel sem merültek, így ebben az időszakban a kisebbségi nyelvi jogokról aligha beszélhetünk. Az 1968. évi 144-es alkotmánytörvény egy taxatív felsorolásban rendelkezett az elismert kisebbségekről.<sup>86</sup> A hetvenes évektől kezdődően<sup>87, 88</sup> a hatalom több ízben is megkísérelte felszámolni a magyar nyelvű iskolai oktatást.

81 FLACHBART Ernő: A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai, Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., 1935, 7. o.

82 GYÖNYÖR József: Terhes örökség, Pozsony, Madách-Posonium, 1994, 84. o.

83 SIMON Attila: Nyelvhasználati jogok, Szlovákiai Magyar Adatbank, <http://adatbank.sk/lexikon/nyelvhasznalati-jogok/>

84 SZALAY Zoltán: Kisebbségi nyelvi jogok Szlovákiában az 1918–1968 közötti időszakban, in: Nyelvi jogok A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I., Jogsegélyszolgálat 2009–2011, Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2013. 35. o.

85 SIMON, i. m.

86 Ezek a magyar német, lengyel és az ukrán (ruszin) nemzeti kisebbség tagjai voltak.

87 GERENCSÉR Balázs: „Nyelvében él...”, 2009, Budapest, Szent István Társulat, 59. o.

88 A normalizációról: Szlovákiai Magyar Adatbank, Fórum Kisebbségkutató Intézet – Simon Attila: A normalizációról, <http://adatbank.sk/lexikon/normalizacio/>

A rendszerváltozást követően azonnal terítékre került a nyelvhasználat jogi szabályozása, aminek eredményeképp született meg az 1990. évi nyelvtörvény, amely a gyakorlatban jelentősen szűkítette a magyar nyelvhasználat lehetőségét, s negatívan diszkriminálta a magyarokat.<sup>89</sup>

### 3.2. | A nyelvhasználatot szabályozó szlovák jogszabályok

A szlovákiai nyelvhasználatról párhuzamosan több jogszabály rendelkezik, mind közvetlenül, mind közvetve, ami kaotikussá és átláthatatlanná teszi a nyelvi jogokat. A „szabályozás általános jellemzője a töredezettség és az áttekinthetatlenség, és hatása a nyelvhasználatra leginkább közvetett: mivel a konkrét helyzetre vonatkozó tételes nyelvhasználati szabály az állampolgár számára rendkívül nehezen megismerhető, a szabályozás leginkább, mint a háttérben fenyegető tényező jelenik meg, ami önkorlátozásra és az államnyelv előnyben részesítésére sarkallja a polgárokat.”<sup>90</sup> A szabályozás magját alkotja egyrészt az alkotmány, másrészt a nyelvhasználatot szabályozó két törvény, az 1995-ben elfogadott 270/1995. sz. törvény az államnyelv védelméről (a továbbiakban: államnyelvtörvény), illetve az 1999-ben elfogadott 184/1999.sz. törvény a kisebbségi nyelvhasználatról (a továbbiakban: kisebbségi nyelvtörvény).

A Szlovák Köztársaság Alkotmányának preambuluma ekképpen rendelkezik: „Mi, a szlovák nemzet, [...] a nemzetek természetadta önrendelkezési jogából kiindulva, együtt a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival, [...], mi tehát, a Szlovák Köztársaság polgárai képviselőink közvetítésével határozatot hoztunk az alábbi alkotmányról: [...]” Így bár a szlovák nemzet nevében, de a „nemzetiségi kisebbségekkel” együtt nyilatkoznak (később pedig már a mi, a Szlovák Köztársaság polgárai formulát használva), valamint a „nemzetek természet adta önrendelkezési jogát” is elismerik. További szimbolikus rendelkezése az alaptörvénynek a 12. cikkely (2) bekezdése, amely kifejezi az alapjogok garantálását minden ember számára nemzetiségi vagy etnikai csoporthoz való tartozására való tekintet nélkül. A 33. cikkely szerint senkinek nem válhat hátrányára a nemzetiségi kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz való tartozás, a 34. cikkely pedig különböző jogokat biztosít a nemzetiségi kisebbséget vagy etnikai csoportot alkotó állampolgárok számára (többek között a nyelvük használatának jogát a hivatali érintkezésben). A jogalkotó szükségét érzi kiemel-

89 SIMON, i. m.

90 FIALA-BUTORA, i. m. 145. o.

ni, hogy „ezen jogok nem vezethetnek a Szlovák Köztársaság területi egységének és szuverenitásának veszélyeztetéséhez és a többi lakosság diszkriminációjához.”

Az államnyelvtörvény 2009-es módosítása nagy port kavart egész Európában. Ez a módosítás 100-tól 5000 euróig terjedő pénzbüntetés kiszabását tette lehetővé azok esetében, akik nem a szlovák nyelvet használják a törvény által meghatározott helyzetekben. Az EBESZ kisebbségügyi biztosa is kritizálta a nyelvtörvényt, később pedig a Velencei Bizottság állásfoglalást adott ki, és a törvény módosítására szólított fel. Ezt követően a kritikák hatására módosította a törvényt a Nemzeti Tanács. A kiszabható pénzbírság felső határát 2500 euróra csökkentették, és magánszemélyek kikerültek a büntethető alanyok köréből. 2011-ben a parlament ismét módosította a törvényt, így a nyelvhasználati küszöb a településenkénti 20%-ról 15%-ra csökken,<sup>91</sup> mindkét nyelven kiadják majd az anyakönyvi és halotti kivonatokat, a hivatalos ügyeket anyanyelven is lehet intézni.

A lényegi probléma továbbra is a törvény szellemisége, a közvetlenül és közvetetten kiváltott hatásai. Az államnyelv előnyben részesítése nem idegen a demokratikus társadalmaktól, azonban az olyan mértékű védelem, amely a fent leírt büntetések vonja maga után, semmi esetre sem elfogadható. Ahogy Kymlicka és Straehle megállapítja, „a legtöbb demokratikus államban elfogadott gyakorlat az, hogy a többség nyelve az államigazgatás, a hivatalok, a törvénykezés, az oktatás és még sok más egyéb ‘hivatalos nyelve’. Minden állampolgár arra kényszerül, hogy az iskolában a későbbi munkájához vagy az államigazgatással való érintkezéshez szükséges nyelvi jártasságra szert tegyen. Ez a nyelvpolitika nagyon gyakran a ‘hatékonyság’ érvével van alátámasztva, ám egyben a kisebbség többségbe való esetleges beolvasztását is szolgálja.”<sup>92</sup> Az államnyelvtörvény elsődlegesen az államnyelv ideológiai védelmét sugallja, így a beolvasztási szándéka e jellegzetességei miatt sokkal szembetűnőbb.

Az államnyelvtörvény kimondja, hogy a kisebbségi nyelvtörvény csak akkor alkalmazható, ha az államnyelvtörvény nem rendelkezik másként.<sup>93</sup> Fiala-Butora szerint ez ellentmond a *lex specialis derogat legi generali* elvének, és egyben bizonytalan jogértelmezéshez vezet.<sup>94</sup> Az államnyelvtörvény egy általános főszabályt állít fel a szlovák nyelv elsődlegességével kapcsolatban, amely előnyt élvez minden más nyelvvel szemben, nem csak a hivatalos érintkezésben.<sup>95</sup> Amíg az államnyelvtör-

91 Hatályos: 2021-től!

92 KYMLICKA, Will – STRAEHLE, Christine, Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése. Kellék, 2004, 190. o.

93 Államnyelvtörvény 1. § (4) bekezdés

94 FIALA-BUTORA, i. m. 145. o.

95 Államnyelvtörvény 1. § (2) bekezdés

vény az ország egész területére, minden lakosára és szélesebb körű jogviszonyokra vonatkozik, addig a kisebbségi nyelvtörvénnyel kapcsolatban ez csak meghatározott kisebbségek és községek vonatkozásában mondható el. Területi hatálya csak azokra a községekre terjed ki, ahol a kisebbségi nemzetiségű lakosság aránya eléri a 20%-ot (küszöbszabály). A legfőbb gond a küszöbvel azonban az, hogy a kisebbségek által lakott községek nagy része olyan megye területén fekszik, amelynek székhelyére nem terjed ki a kisebbségi nyelvtörvény hatálya, így a megyei hatáskörű szervek előtt nem használhatók a kisebbségi nyelvek. Hasonló okból helyi szinten, kisebbségi nyelven indított eljárás másodfokon már csak államnyelven folyhat, ami arra ösztönzi a polgárokat, hogy helyi szinten se éljenek a kisebbségi nyelvhasználat nyújtotta lehetőségekkel. Fiala-Butora szerint a küszöb a szlovák jogban nem azon objektív megfontolásából ered, hogy a nyelvhasználat biztosítása bizonyos számú kisebbségi nyelvű beszélőt kíván. A kisebbségi nyelvhasználat ugyanis a küszöb fölött sem biztosított, csupán lehetőség, amivel a kisebbségi nyelven beszélő vagy tud élni, vagy nem (a hivatalnokok beszélhetnek kisebbségi nyelven, de nem kötelesek, kiírhatják az utcaneveket kisebbségi nyelven, de nem kötelesek). A küszöb felett tehát megengedett, de nem biztosított a kisebbségi nyelvhasználat, alatta pedig tiltott!<sup>96</sup>

A nemzeti kisebbség fogalmára a kisebbségi nyelvtörvény közvetett definíciót ad. Előbb deklarálja, hogy a „Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárának az államnyelv használata mellett joga van a nemzeti kisebbség nyelvét (a továbbiakban a „kisebbségi nyelvet”) is használni”, majd egy taxatív jellegű felsorolást ad a kisebbségi nyelvekről.<sup>97</sup> Ezek alapján határozza meg tehát a törvény a nemzeti kisebbség fogalmát, így hatálya csak ezen nemzetiségű kisebbségekre terjed ki.

### 3.3. | Hivatali nyelvhasználat, közokiratok

A hivatali nyelvhasználatot egyik nyelvtörvény sem definiálja, a törvény csupán azon szerveket határozza meg, amelyek előtti eljárásra vonatkoznak a nyelvhasználati szabályok. A hivatali nyelvhasználattal kapcsolatos aránytalanság, hogy amíg az államnyelvtörvény alapján a hivatali alkalmazott kötelessége az államnyelvi kommunikáció, a kisebbségi nyelvtörvény alapján az ügyfélnek csak joga

<sup>96</sup> FIALA-BUTORA, i. m. 147. o.

<sup>97</sup> Kisebbségi nyelv a bolgár nyelv, a cseh nyelv, a horvát nyelv, a magyar nyelv, a német nyelv, a lengyel nyelv, a roma nyelv, a ruszin nyelv és az ukrán nyelv. – A T.t. 184/1999. sz. törvény 1. §

a kisebbségi nyelvű értekezés. A kisebbségi nyelvtörvény 7. § (1) bekezdése is kiemeli, hogy sem a hivatal, sem annak alkalmazottai nem kötelesek ismerni a kisebbségi nyelvet. Sajátos intézménye a kisebbségi nyelvtörvénynek a kisebbségi nyelvű ügyintézés időkeretének meghatározása. A hivatalok kötelessége csupán biztosítani, hogy a polgár élni tudjon jogával, de azt sem abszolút, hanem csak „adekvát” módon, amibe beletartozik a kisebbségi nyelvű ügyintézés időkeretének meghatározása. Ezek a megkötések érthetetlenek, mivel a törvény eleve csak a hivatalok egy szűk csoportjában biztosítja a kisebbségi nyelv használatának jogát (a küszöb feletti hivatalokban), ahol a nyelvhasználat objektív feltételei adottak. Így ha itt is csak adekvát módon van lehetőség a kisebbségi nyelv használatára, az gátat szabhat a jogérvényesítésnek, kibúvót jelent a hivatalok, akadályt az állampolgárok számára.<sup>98</sup>

Szalayné Sándor Erzsébet az államnyelvtörvény sajátos rendelkezésére hívja fel a figyelmet.<sup>99</sup> A jogszabály 3. § (4) bekezdése értelmében a természetes és jogi személy a hivatalos érintkezésben az államnyelvet használja. Azonban ezen szabály alól kivételt állapít meg: akinek anyanyelve az államnyelv szempontjából az „alapvető érthetőség követelményének” megfelel, a hivatalos érintkezésben használhatja anyanyelvét. Az alapvető érthetőség kategóriáját akképpen értelmezi a jogszabály, hogy a szervek és jogi személyek kötelesek elfogadni az államnyelv szempontjából az alapvető érthetőség követelményének megfelelő nyelvű okiratot, „amennyiben a Cseh Köztársaság illetékes szervei által kiadott vagy hitelesített okiratról van szó.” Ez a szabályozás pedig azt sugallja, hogy a cseh anyanyelvű nemzeti kisebbség más elbírálás alá esik, mint a más nyelvet beszélő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek.

Amíg az államnyelvtörvény szerint minden közokiratot kötelező a kisebbségi nyelven kiállítani, addig a kisebbségi nyelvtörvény felsorolja azon közokiratokat, amelyeket kérés alapján kétnyelvűen is kiállíthat (konkrétan a születési, házassági és halotti anyakönyvi kivonatokat). A kisebbségi nyelvtörvény szerint a hivatalos szervek kisebbségi nyelven csak tájékoztatni kötelesek a hatáskörükbe tartozó jogszabályok tartalmáról, de nem kötelesek azt lefordítani. Az ilyen szabályoknak semmi értelme a gyakorlatban, ugyanis nem szolgálják a kétnyelvűség valódi célját, vagyis hogy eleve kétnyelvű dokumentumokat állítsanak ki, és a kétnyelvűség ne egy teher legyen a hivatal számára, amit egyébként nem köteles elvégezni, csupán jogában áll.

98 FIALA-BUTORA, i. m. 149. o.

99 SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága. Magyar Tudomány, 170, 2009/11, 1343–1351. o.



### 3.4. | Községek, intézmények nevei, kétnyelvű feliratok

A községek nevei csak államnyelven hivatalosak, kisebbségi nyelven csupán megjelölésnek minősülnek, a kettő azonban nem egyenrangú jogi kategória. Ráadásul csak azon községek esetében lehet ezt alkalmazni, amelyek szerepelnek a kormány taxatív listáján.<sup>100</sup> A kisebbségi megjelölést a törvény alapján csak bizonyos helyeken kötelező használni (a 20%-os küszöb megléte esetén), így a község elejét és végét jelző táblákon, közigazgatási szervek tábláin és a kisebbségi nyelvű határozatokban. A vizuális kétnyelvűség ezen eseteiben a kisebbségi nyelv másodrendű, kisebb, más színű táblákon tüntethető fel kisebbségi nyelven a megnevezés. A szlovák állami szervek még ezeket a korlátozott rendelkezéseket sem hajtják végre.<sup>101</sup>

A feliratokkal kapcsolatos agresszív szabályozás, hogy minden a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló felirat szlovák nyelvű kell legyen.<sup>102</sup> Ez olyan tág kört ölel fel, ami magában foglalja például az utcán, vendéglőkön található feliratokat is. Ez a szabályozás durván beavatkozik a polgárok életébe, és semmiképp sem tekinthető arányosnak. Ezen feliratoknak bár lehet más nyelvű fordítása, tartalmában egyeznie kell a szlovák felirattal, és nem lehet nagyobb betűkkel írva, valamint a nyelvküszöb alatti településeken a szlovák nyelvű feliratnak kell lenni az elsőnek. Fiala-Butora kiemeli, hogy a magántulajdonban lévő intézményeken elenyésző a kisebbségi nyelvű feliratok száma, aminek okát a szabályozás áttekinthetlenségében és a nacionalista hisztériakeltésben látja. Szerinte ebben a légkörben szimplán megengedni a kétnyelvű feliratokat majdnem ugyanazt a hatást éri el, mintha be lennének tiltva.<sup>103</sup>

### 3.5. | Büntetések

A nyelvtörvény be nem tartása miatt kilátásba helyezett súlyos büntetések az államnyelvtörvény 2009-es módosításával kerültek be a normaszövegbe. Az államnyelvtörvény nem határozza meg konkrétan, hogy milyen kihágásért mekkora pénzbüntetés adható. Büntetést nem lehet mindenkire kiszabni: közigazgatási szerv büntethető, ha a nyilvánosságnak szóló információ nem felel meg a törvénynek,

<sup>100</sup> A Szlovák Köztársaság Kormányának 221/1999. sz. rendelete

<sup>101</sup> 2011 végén civil aktivisták 39 községben 84 olyan községtáblát számoltak össze, amelyeken az akkori rendelet értelmében is szerepelnie kellett volna a kisebbségi megnevezésnek, mégsem voltak kint. FIALA-BUTORA, i. m. 154. o.

<sup>102</sup> Államnyelvtörvény 8. § (6) bekezdése

<sup>103</sup> FIALA-BUTORA, 2012. 155. o.

illetőleg a magánszemély vállalkozókat, de csak akkor, ha a veszélyre figyelmeztető feliratokat nem írják ki szlovák nyelven. A kisebbségi nyelvtörvény azonban pontosan megszabja, hogy mikor és milyen mértékben alkalmazza a büntetéseket. Ennek megfelelően taxatíván felsorol 8 kihágást, és bár az azokért alkalmazott pénzbüntetés pontos mértékét nem, de megadja a büntetés mértékét meghatározó szempontokat.

Fontos leszögezni, hogy az államnyelvtörvény megsértéséért nemcsak az államnyelvtörvény alapján lehet büntetést kiszabni, más szervek is eljárhatnak a törvény megsértéséért, így a Szlovák Kereskedelmi Felügyelet a reklámokról szóló törvény alapján, vagy a Frekvenciatanács a műsorszórásról szóló törvény alapján. „A büntetések esetében nem az a fontos, hogy mire vonatkoznak, hanem a pusztán létük és félelemkeltő hatásuk. Mivel a nyelvhasználati szabályozás áttekinthetetlen, a büntetések arra ösztönzik a jogalanyokat, hogy minél nagyobb mértékben használják a szlovák nyelvet, mert ez az egyedüli biztos dolog, amiért a szabályozás ismeretének hiányában nem jár büntetés.”<sup>104</sup>

### 3.6. | A szabályozás buktatói, valamint a nyelvhasználat a gyakorlatban

A gyakorlatban a megengedő kétnyelvűségnek semmi haszna nincs. A szabályozás áttekinthetetlensége és a nyelvtörvények elfogadása kapcsán kialakult hisztériakeltés miatt a kisebbségi anyanyelvű állampolgár a büntetésektől tartva inkább nem használja az anyanyelvét, így a biztosított jog – amiről egyébként a legtöbb esetben nincsenek kellőképpen informálva a polgárok<sup>105</sup> – nem éri el a célját. A szlovákiai magyar nyelvváltozathoz aktív felhasználói szinten teljes mértékben hiányzik a hivatali nyelvi réteg. Felmérések támasztják alá, hogy még az erős magyar többségű községekben is szinte kizárólag szlovák nyelven nyújtják be hivatalos beadványaikat a szlovákiai magyarok,<sup>106</sup> ami annak jele, hogy különböző okokból kifolyólag a dél-szlovákiai nemzeti kisebbségek a gyakorlatban nem tartják fontosnak nyelvi jogaik érvényesítését. Ritkaság, hogy a hivatalok önerőből fordítják le magyarra azon dokumentumokat, amiket nem lennének kötelesek.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Uo. 160. o.

<sup>105</sup> Lásd a Fórum Kisebbségkutató Intézet 2010-ben készült felmérését (Fórum Társadalomtudományi Szemle, XIII. évf. 1. sz. 37–58. o.), amelyből kiderül, hogy a polgármesterek 40%-a nem volt tisztában azzal, hogy a törvény alapján biztosítaniuk kellene a magyar nyelvű kommunikációt, stb.

<sup>106</sup> SZARKA László, Magyar Tudomány, utalás Menyhárt József (2002) tanulmányaira

<sup>107</sup> Pozitív példák ugyanakkor akadnak: Izsán és Csallóközcsütörtökön a községek kétnyelvű határozatokat bocsátanak ki.

A kisebbségi nyelvtörvény sem biztosítja a kisebbségi nyelvhasználatot, csupán jogot biztosít arra. Mivel azonban a hivatalok alkalmazottai nem kötelesek ismerni a kisebbségi nyelvet, ez azt is jelenti, hogy ahhoz már nincs joga, hogy az anyanyelvén kommunikálva használhassa is a kisebbségi nyelvet, ugyanis ennek érvényesülése a gyakorlatban nincs biztosítva. Bár a kisebbségi nyelvtörvény elfogadására azért volt szükség, hogy a koppenhágai kritériumoknak megfelelően Szlovákia – és így biztosítsa felvételét az EU-ba –, a végrehajtására az állam semmilyen lépéseket nem tett. Nem készültek el a kétnyelvű kivonatok mintái, nem vettek fel kisebbségi nyelvet beszélő, hivatalnokokat, de még csak kellőképp világos tájékoztatást sem adott az állam a kisebbségi nyelvhasználati jogokról (az Anyanyelv-használati útmutató<sup>108</sup> és egyéb hasonló kiadványok a Fórum Kisebbségkutató Intézet és egyéb civil szerveződések<sup>109</sup> közreműködésében készültek el). További nagy probléma, hogy ellentmondás van a különböző, nyelvhasználattal kapcsolatos jogszabályok között. Így például a kisebbségi nyelvtörvény lehetővé teszi, hogy a vasútállomások nevei kétnyelvűek legyenek, de a vasúti törvény ezt továbbra is tiltja. Lanstyák István is megállapítja, hogy a törvény kevesebb jogot garantál, mint amennyit a mindennapi életben eddig „illegálisan” érvényesült. Szerinte az első Csehszlovák Köztársaság idején érvényesülő nyelvi jogokhoz képest a jelenlegi jogszabályok egyértelmű visszalépést jelentek.<sup>110</sup>

#### 4. | A NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN

A fejezet logikai felépítését – amely során az Európai Unió Bíróságának jogértelmező tevékenységét vizsgálom olyan ügyek kiemelésével, amelyek közvetlenül érintik a nyelvhasználati jogokat – és az ügyek csoportosítását Láncoș Petra Lea tanulmányának<sup>111</sup> felépítésére alapoztam, amelynek során bemutatom a Bíróság jogértelmező tevékenységének fejlődését a nyelvi sokszínűség tekintetében.

---

<sup>108</sup> [www.jogsegely.sk/wp-content/uploads/2012/03/anyanyelvhasznalati-utmutato.pdf](http://www.jogsegely.sk/wp-content/uploads/2012/03/anyanyelvhasznalati-utmutato.pdf)

<sup>109</sup> Pl. a Pro Civis Polgári Társulás több tucat jogszabályt fordított le magyar nyelvre – [www.onkormanyzas.sk](http://www.onkormanyzas.sk)

<sup>110</sup> LANSTYÁK István: A nyelvi jogok Szlovákiában. 2000, Pozsony: Kalligram Könyvkiadó.

<sup>111</sup> LÁNCOȘ Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában, Jogelméleti Szemle 2012/3

#### 4.1. | Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció a tagállam szintjén

A *Groener-ügy*<sup>112</sup> során egy holland tanárnőt Írországra azért utasítottak el egy állástól, mivel nem tudott írül. A Bíróság megállapította, hogy nem életszerűtlen az ír nyelv megkövetelése a betöltendő állásban. Kardos Gábor szerint<sup>113</sup> mivel Írországra mindenki, aki anyanyelvi szinten tud írül, ugyanúgy ért angolul is, így a kapcsolattartás Groener esetében is lehetséges lett volna. Ezért szerinte „a Bíróság valójában csupán felhasználta a klauzulát egy – a sajátos történeti fejlődés miatt saját hazájában kisebbségi helyzetbe került – nyelv védelmére,” és a döntő elem egy „valódi” nemzeti nyelvnek nyújtott védelem volt. Az indoklás szerint megállapítható, hogy a nemzeti nyelv támogatása a tagállamokban megengedett, de a nyelvi követelményeket arányos és nem diszkriminatív módon lehet alkalmazni. A vizsgálat során a Bíróság értékelésében nagyobb súllyal esett latba az ír nyelv kultúrpolitikai szerepe, mint az, hogy az adott állás mennyire kívánja meg az adott nyelvet.<sup>114</sup>

Az *Angonese-ügyben*<sup>115</sup> a magánfél diszkriminációja merül fel az uniós polgár jogosulttal szemben, vagyis a diszkrimináció horizontális hatálya, amelyet a Bíróság megerősített.<sup>116</sup> A tényállás szerint Angonese úr német anyanyelvű olasz állampolgár, aki ausztriai tanulmányai után Olaszországban akart munkát vállalni. A jelentkezés feltételül a munkáltató azonban egy kétnyelvűségi tanúsítvány kiállítását rendelte, amelyet az olasz hatóságok bocsátottak ki, Angonese úr azonban egyértelmű kétnyelvűsége ellenére tanúsítvány hiányában erre hivatkozással nem kapta meg az állást. A Bíróság szerint nem diszkriminatív egy regionális hivatalos nyelv megkövetelése, de azt nem lehet csak egy érintett tartományban megszerezhető igazolványhoz kötni, hanem a tényleges nyelvtudást kell figyelembe venni. Ilyen szempontból nem arányos a követelmény, a tagállami rendelkezés pedig közvetett diszkriminációt valósít meg, mivel a külföldiek számára nagyobb nehézséggel bír annak megszerzése.

A *Mutsch-ügyben*<sup>117</sup> a német anyanyelvű luxemburgi állampolgár került Belgium bíróság elé, ahol a helyi szabályozás szerint a német kisebbségnek joga

112 Groener v. Minister for Education ügy, C-379/87, EBHT (1989) 3967. o.

113 KARDOS, i. m. 131. o.

114 VIZI, i. m. 84. o.

115 C-281/98. Sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4139. o.

116 Vagyis hogy a diszkrimináció tilalmából fakadó jogosultságokra a magánfelekkel szemben is lehet hivatkozni. – Ítélet 2. pont

117 C-137/84, EBHT (1985) 2681. o.

van a Bíróság előtt anyanyelvét használni. Ezt kérte Mutsch úr, így került az ügy Luxemburgba egy előzetes döntéshozatali eljárás keretén belül. A Bíróság megállapította, hogy a tagállami állampolgárokat azon országban, ahol tartózkodnak, ugyanolyan jogok illessék meg a büntetőeljárásban, mint az érintett tagállam állampolgárait. A *Bickel/Franz-ügyben*<sup>118</sup> diszkrimináció vertikális hatályával találkozhatunk. A két említett úriember (osztrák és német állampolgárok) ellen Olaszországban, Dél-Tirolban indult büntetőeljárás, ahol az olasz jog szerint az eljárásban az ott élő állampolgárok használhatják a német és az olasz nyelvet egyaránt. Az előző ügghöz hasonlóan kérvényezték az eljárás német nyelvű lefolytatását. A különbség, hogy itt a tartományi honosság alapján igényelhető a többletjog, a Mutsch-ügyben pedig állampolgársági alapon, azonban az említett úriemberek nem laktak az országban, azon csak átutaztak. A Bíróság az előző ügyben kifejtett klauzulát alkalmazta, és megállapította, hogy az olasz rendelkezés rejtett diszkriminációt alkalmaz, hiszen a helyi német anyanyelvű olasz állampolgárok eleget tesznek a lakóhely kívánalmának, míg más tagállamok német anyanyelvű polgárai nem.<sup>119</sup> A Bíróság továbbá kimondta, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme, de mivel a közösségi jog nem kötelezi őket erre, ha egy tagállam a saját akaratóból alkotott ilyen szabályokat, akkor azokat alkalmaznia kell az EU-tagállamok minden hasonló helyzetben lévő polgárára.<sup>120</sup> Az ügyben a főtanácsnoki vélemény utal arra, hogy az anyanyelvhasználat minden uniós polgárt megillet. Kardos Gábor szerint azonban ez nem tartható, mivel ennek az uniós jogban nincs meg a pozitív alapja.<sup>121</sup>

Láncos Petra Lea megjegyzi,<sup>122</sup> hogy ezen ügyekben a Bíróság kimondta a diszkrimináció elleni tilalom vertikális és horizontális hatályát, amivel széles körben megnyílt a lehetősége, hogy az uniós polgárok érvényesíthessék nyelvi jogaikat. Hozzáteszi, hogy a kisebbségi nyelvhasználók is csupán az állampolgárság alapján történő diszkrimináció elleni tilalomra hivatkozhattak, állampolgárságukat a Bíróság pedig tagállamuk hivatalos nyelvével azonosította. Nyelvhasználati jogaik így nem terjedtek ki anyanyelvükre, így a tagállamok hivatalos nyelveit beszélő állampolgárok előnyösebb helyzetbe kerültek, ez pedig „bebetonozta a kisebbségi nyelveket beszélő állampolgárok korábban is fennálló másodrendű státuszát.”

118 C-274/96. Sz. Bickel és Franz ügyben 1998.március 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.)

119 Uo. 25. pont

120 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. 2003, Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, 227. o.

121 KARDOS, i. m. 133. o.

122 LÁNCOS, i. m. 2012

#### 4.2. | Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció az Unió szintjén

A *Kik-ügyben*<sup>123</sup> egy uniós polgár jogosult uniós szerv általi diszkriminációjára került sor, amely a nyelvi egyenlőség elvének korlátozott érvényesülésére enged következtetni. A Bíróság szerint a közösségi jogban nincs olyan szabály, amely előírná, hogy valamennyi, az uniós polgárokat érintő dokumentumot az érintett nyelvén kellene megszövegezni.<sup>124</sup> Ez pedig egyértelműen azt jelenti, hogy nincs az anyanyelvi diszkriminációt tiltó közösségi szabály.

Az *Olaszország kontra EGBSZ*<sup>125</sup> ügyben az uniós intézmény közösségi tisztviselővel szembeni diszkriminációja merült fel. A döntés előzményeként tartható számon a *Spanyolország kontra Eurojust ügy*.<sup>126</sup> A tényállás szerint a Eurojust pályázati felhívására a benyújtandó iratokat angol nyelven kellett betérjeszteni. Spanyolország az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre hivatkozott. A főtanácsnok indítványa megihlette a felperest az *Olaszország vs. Bizottság* ügyben, így a jövőben a nyelvi sokszínűség elvére és a nyelvhasználati jogok fokozatosságára alapított érvek sűrűsödésére számíthatunk a luxemburgi ítéletekben.<sup>127</sup> Maduro főtanácsnok hivatkozik a nemzeti identitás tiszteletben tartása,<sup>128</sup> és összekapcsolja a nyelvi sokszínűség és pluralizmus értékeivel, utal a nyelv és a személyes, illetve nemzeti identitás elválaszthatatlan kapcsolatára. Az, hogy a főtanácsnok külön foglalkozik a nyelv funkciójával és jelentőségével, irányváltást jelent, jelzi a nyelvi kérdés leválását a tisztán belső piaci megfontolásokról.<sup>129</sup>

Az *Olaszország kontra Bizottság*<sup>130</sup> ügy kiindulópontja a Bizottság 2004-es határozata, amely alapján a külső jelentkezők által megpályázott állásokat a Hivatalos Lapban átmenetileg angol, francia és német nyelven tették közzé. Olaszország ezen határozat megsemmisítését kérte a Törvényszéktől. Olaszország hivatkozott az Alapjogi Chartára 22. cikkére, illetve az állampolgárság szerinti megkülönböz-

---

123 C-361/01. Psz.Kik k. OHIM ügyben benyújtott fellebbezés alapján 2003.9.9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8283. o.)

124 Ítélet 82. pont

125 A Törvényszék 117/08 sz. 2011. március 31-én hozott ítélete

126 C-160/03.sz. ítélete, 2005.3.15.

127 LÁNCOS, i. m.

128 EUSZ 6. cikk (3) bekezdése

129 LÁNCOS, i. m.

130 A Bíróság T-185/05 sz. Olaszország k. Bizottság ügyben 2008. 11. 20-án hozott ítélete, EBHT 2005 I-2077. o.

tetés tilalmára – tehát a nyelvhasználati jogokra még mindig csak belső piaci és állampolgársági alapon hivatkoztak.

A már említett *Olaszország kontra EGSZB ügy* tárgya az EGSZB főtitkári állására kiírt<sup>131</sup> álláshirdetés, valamint az ahhoz kapcsolódó helyesbítés megsemmisítése iránti kérelme.<sup>132</sup> Az álláshirdetés feltételként szabta a jelentkezőknek, hogy alaposan ismerniük kell az Unió valamely hivatalos nyelvét, továbbá kiválóan ismerniük kell az Unió legalább két másik hivatalos nyelvét, valamint különösen kívánatos az angol és/vagy francia nyelv megfelelő ismerete. Olaszország is a nemzeti identitás tiszteletben tartása hivatkozott, valamint a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartására,<sup>133</sup> de az Alapjogi Charta még nem lépett hatályba, a hivatkozást a Törvényszék nem vette figyelembe. Ezen érvekből Olaszország a soknyelvűség elvét vezette le, miszerint „valamennyi uniós polgárt megillet a jog, hogy saját nyelvén tájékozottassák a jogait érintő közösségi aktusokról”.

Az ítéletben a Törvényszék megállapítja, hogy a közösségi jog nem írja elő, hogy az álláshirdetéseket mindig valamennyi hivatalos nyelven közzé kell tenni. Nem lehet úgy tekinteni a Szerződések nyelvhasználatra vonatkozóan hivatkozásait, amely valamennyi közösségi polgár számára biztosítja a jogot arra, hogy az esetlegesen az érdekeit érintő valamennyi aktus le legyen fordítva a saját nyelvére.<sup>134</sup> Amennyiben a betöltendő állás megköveteli, az érintett intézmény jogosan határozhatja meg azokat a nyelveket, amelyek alapos vagy megfelelő ismeretét elvárja. Az, hogy a vitatott álláshirdetés szövege csak ezeken a nyelveken elérhető, nem eredményez a pályázók közötti hátrányos megkülönböztetést, mivel ismerniük kell e nyelvek legalább egyikét.<sup>135</sup> Mivel azonban az angol és/vagy a francia nyelv ismerete csupán „különösen kívánatos” volt, az álláshirdetés azon személyekhez is szólt, akik a közzététel három nyelvének egyikétől eltérő valamely hivatalos nyelvet alaposan, így ezek a személyek pályázatot nyújthattak volna be az említett állásra, ha az álláshirdetést közzétették volna valamely általuk ismert nyelven.<sup>136</sup> Mindezek alapján a vitatott álláshirdetések csupán angol, francia és német nyelven való közzététele nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetést valósít meg.<sup>137</sup> Az érvelésben a hangsúlyt bár még mindig az állampolgárságon alapuló diszkriminációra helyezték, azonban előrelépés, hogy a Törvényszék kimondta a nyelven

131 HL C 316A., 1.

132 HL C 25A., 19.

133 Alapjogi Charta 22. cikk

134 Ítélet 70–71. pont

135 Ítélet 77. pont

136 Ítélet 80. pont

137 Ítélet 85–86. pont

alapuló hátrányos megkülönböztetést is. A Törvényszék kimondta: nem az egyes állampolgárokat, hanem e nyelveket anyanyelvként beszélő állampolgárokat részesíti előnyben. Mindez megnyitotta az utat afelé, hogy a nyelvi diszkrimináció fokozatosan leváljon az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéséről és önálló védett tulajdonsággá emelkedjen. Ezzel a döntéssel a nyelvi jogok diszkriminációjának önállósulása megkezdődött.<sup>138</sup>

#### 4.3. | Jövőkép a luxemburgi esetjogban

Az általános diszkriminációtilalom a közösségi jogban sokáig kizárólag az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést tiltotta, nem terjedt ki általános hatállyal egyéb tényezőkre. Az uniós bíróságok joggyakorlatában a nyelvi diszkrimináció ügyét az állampolgársággal kötötték össze, így abban csak a hivatalos nyelvek használata jelent meg, a kisebbségi nyelvhasználat kérdése nem merült fel. Ennek következtében a kisebbségi nyelvhasználók is csak az állampolgársági alapon történő diszkriminációra hivatkozhattak. Ezt a tendenciát viszont a fent ismertetett három eset során részben sikerült enyhíteni. Az Alapjogi Charta hatálybalépésével annak 21. cikke elsődleges joggá tette a nyelvi diszkrimináció tilalmát, így ezen elsődleges jog tükrében a jövőben az Európai Unió Bírósága a nyelvi diszkrimináció kérdését már érdemben vizsgálhatja. Ezen változások esélyt adhatnak arra, hogy a jövőben kisebbségi nyelvi kérdések is érvényesítésre kerülhessenek a joggyakorlatban. Ezenfelül az EUSZ 2. és 6. cikkének újításai is új fejezeteket nyithatnak az európai kisebbségek bírósági védelmében, amennyiben a Bíróság a jövőben kedvezően alkalmazná a 2. cikkben foglalt „kisebbséghez tartozó személyek jogai”, valamint az Alapjogi Charta 21. cikkében foglalt „nemzeti kisebbség” fogalmakat, esetlegesen kihasználva még a kisebbségek védelme érdekében a „tagállamok közös alkotmányos hagyományai” formulában rejlő lehetőségeket.

---

138 LÁNCOS, i. m.



## 5. | NYELVI JOGOK A SZLOVÁKIAI JOGGYAKORLATBAN

Kevés olyan esetről tudunk Szlovákiában, amikor a nyelvtörvények alapján bíróságoltak meg jogalanyokat, és bírósági szakba is eljutott az ügy. A legtöbb esetben a bírósági szakasz egyszerűen elmarad, mivel a csekélyebb mértékű bírság miatt a legtöbb esetben a szankcionált fél nem akarja vállalni a bírósági eljárás bonyodalmaival és költségeivel, ezenfelül pedig a pozitív jog előírásai szerint valószínűsíthető lenne a bírósági eljárás kimenetele. Ez attól fosztja meg a közösség érdekében tevékenykedő jogászokat, hogy a nemzetközi fórumokra tereljék az ügyet, ami pedig már magának a törvénynek az emberi jogokkal történő összeegyeztethetőségét is vizsgálná. Ellenpélda is akad azonban, amikor a jogalanyok vállalják a bírósági eljárást, ezzel lehetőséget adva az ügy nemzetközi bíróságon történő megtámadásához.

### A médiaszabályozás és a Pereszlényi-ügy

A szlovák nyelvtörvények a műsorszórás szlovák nyelvűségét kívánják meg bizonyos kivételekkel, jelesül, ha a műsört feliratozzák, vagy a kisebbségi nyelvű műsor leadása után államnyelven is leadják ugyanazt a műsört.<sup>139</sup> Ezen szabályok komoly többletköltséget jelentenek, anélkül, hogy ehhez az állam is hozzájárulna. Talán ennek is köszönhető, hogy nincs egyetlen kisebbségi nyelvű kereskedelmi televízióadó Szlovákiában, csupán önkormányzati tulajdonban lévő társaságokról beszélhetünk, amik viszont kétnyelvűen sugároznak. A kisebbségek nyelvét ennek ellenére semmi sem védi, így az államnyelven sugárzott műsorokat sehol sem kell feliratozni vagy leadni kisebbségi nyelven.

A Pereszlényi-ügyben (avagy a *párkányi tv-ügye*)<sup>140</sup> a párkányi televíziót bíróságolta meg a Médiatanács az államnyelvtörvényre hivatkozással, mivel a sugárzás során a magyar nyelvű interjúalany által elmondottakat nem feliratozták szlovák nyelven. Pereszlényi Gyula, a TV vezetője bírósághoz fordult, amely az első olyan eset, amikor a büntetés kifizetése helyett a peres utat választották. A pert több fokon elveszítette, 2014 májusában pedig a Legfelsőbb Bíróság is helyt adott határozatában az addigi ítéleteknek. Ezen a tárgyaláson a Pereszlényi urat képviselő ügyvéd előadta a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának Jogsegélyszolgálatát által

<sup>139</sup> Államnyelvtörvény 5.§.

<sup>140</sup> Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megvalósult Alumni Nyári Egyetemen, 2014. július 31-én Szekeres Klaudia által tartott előadásban elhangzottak nyomán.

készített kiegészítést, amely a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésekre utalt. Az LB ezzel egyáltalán nem foglalkozott, amely Szekeres Klaudia szerint az igazságos eljáráshoz való jog sérelmét is eredményezheti. A továbbiakban az ügyet a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának Jogsegélyszolgálat képviseli, aminek értelmében 2014 július végéig Szekeres Klaudia panaszt nyújtott be a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságához, 2014. november végéig pedig Fiala-Butora János a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához.<sup>141</sup>

Véleménynyilvánítás szabadsága<sup>142</sup> a panasz legszélesebb körű része, amelynek megállapítása Szekeres szerint viszonylag egyszerű, hiszen e szabadságjog sérelmére az EJEB joggyakorlatában is több példa van. A bírságot az államnyelvtörvényre hivatkozással szabták ki, így a törvényes alap nem vitatható, viszont az arányosság vizsgálata a szubjektív nézőpontok megjelenését vonja maga után. A korlátozás célját a jogszabály nem mondja ki, a törvény egészéből viszont az derül ki, hogy az államnyelvet védi minden más nyelvvel szemben. Szekeres szerint a kisebbségek kiszolgáltatottabb helyzetére tekintettel az államnyelv védelme a kisebbségi nyelvekkel szemben fordított eszmeiséget képvisel. Az igazolható közérdek tekintetében megállapítható, hogy a panaszos nem az egyedüli forrása az információszerzésnek, mivel egy regionális televízióról van szó. Mindemellett az államnak van lehetősége és törvény biztosította eszköze, hogy az információáramlás követelményét más úton teljesítse, például az állami televízió és rádió.

Az arányosság vizsgálatának másik vetülete a vállalkozás szabadsága. Jelesül, hogy a vállalkozó tudja legjobban felmérni, hogy mire van szüksége a fogyasztóknak, illetve a reklámozó társaságoknak. A szabályozás értelmében a vállalkozó nem dönthet szabadon arról, hogy mit és hogyan akar eladni. Ez a szabályozás ugyanakkor indokolatlan előnyben is részesíti azon televíziókat, akik csak szlovákul közvetítenek, mivel őket nem terhelik a törvény által megszabott köteleességek. A reklámokkal kapcsolatban a törvény rákényszeríti a társaságokat, hogy államnyelven is reklámozzanak. A beadvány ezenfelül épít a diszkrimináció tilalmára és az egyenlő bánásmód követelményére, amelyek szorosan ráépülnek az eddig tárgyalatokra.

<sup>141</sup> Az ügy bemutatása az alkotmánybírósági beadvány alapján történik, amelynek tartalma a strasbourgi beadvány lényegi részét is képezi majd.

<sup>142</sup> SzK Alkotmánya: 26. cikkely (1), (2) bekezdés; EJEE: 10. cikk (1) bekezdés; PPJNE: 19. cikk (2) bekezdés

## 6. | JAVASLATOK: KIUTAK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜL A KISEBBSÉGVÉDELME ÉS NYELVI JOGOK TEKINTETÉBEN

Több lehetséges út rajzolódik ki előttünk a kisebbségek védelmére az Európai Unióban. Lehet egyrészt az uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésén keresztül eredmények elérésére törekedni, illetőleg a jelenleg is meglévő gazdasági szabadságok,<sup>143</sup> uniós polgárság és kohéziós törekvések igénybevételével. Az előbbi egy hosszabb időintervallumban mérendő folyamat, viszont erősebb jogi eszköz lenne, amely politikailag is éreztetné hatását. Ez magában foglalja gyengeségét is, vagyis hogy a politikai akarat meglététől függ, amire jelenleg nem sok esély mutatkozik. A másik út, a gazdasági szabadságok, uniós polgárság és a kohéziós vagy regionális eszközök érvényesítése által alkalmazott jogvédelem, azoknak „kimondatlanul” a kisebbségek védelmére történő alkalmazása, amely a jelen jogi és politikai keretek között is kézenfekvőbb megoldásnak tűnik. Ezen szabadságjogok indirekt módon érinthetik a kisebbségeket. Tawhida Ahmed felhívja rá a figyelmet, hogy ez a jövőben még kedvezőbb lehet a 'spill-over' (túlcsordulás) jelenségnek köszönhetően, példaként felhozva az EUSZ 13. cikkének alapján elfogadott faji irányelv pozitív hatásait.<sup>144</sup> A két irány azonban nem zárja ki egymást. Véleményem szerint a második utat folyamatosan kell járnia a jogvédőknek, a meglévő eszközöket kihasználni a kisebbségek védelmére, még ha expressis verbis nem is arra szolgálnak. Mindemellett azonban úgy gondolom, hogy az uniós kisebbségvédelem folyamatos tematizálása mellett keresni kell a lehetőségeket egy kifejezett, összehangolt és átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésére. Ennek kivitelezésére szintén két megoldást tárgyal a szakirodalom: egyrészt a nemzetközi kisebbségi normák beszivárgásával az uniós jogba,<sup>145</sup> másrészt egy uniós kisebbségi jogvédelem kialakításával.<sup>146</sup>

Tabajdi Csaba szerint nagyon kis eséllyel kerülne elfogadásra egy kötelező érvényű, átfogó uniós kisebbségvédelmi keretegyezmény. Szerinte a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Charta uniós jogrendjébe való beépítése lenne

143 AHMED, i. m. 74–118. o.

144 Uo. 117–118. o.

145 VOGEL Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Kisebbségvédelem-erdélyi nemzetiségpolitikák. 2001, Csíkszereda: Pro-Print, 50–86. o.; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú átalakítására. 1999, Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete.

146 SAJJBÉLY Katalin – TÓTH Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, Kisebbségkutatás, 2002/2, 520–534. o.

a követendő, indokolva ezt azzal, hogy bármely átfogó, újonnan megszületett dokumentum a politikai kompromisszumok eredményeképp gyengébb lenne az ET egyezményeinél.<sup>147</sup> Személy szerint ezen utóbbi nézettel értek egyet. A nemzeti kisebbségek problémáira közösen, és a lehetőségekhez képest minél előbb, egy megfelelő tartalmú dokumentumban kellene megoldást kínálni. Ennek megvalósítása sokkal életszerűbb egy már meglévő dokumentum által (az ET dokumentumait a tagállamok nagyobbik része már ratifikálta, így ez is az utóbbi megoldás mellett szól).

### 6.1. | Az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi normáinak átültetése

A bővítéseknél nagyon fontos szerepe volt és lehet is az ET Keretegyezményének. „A Bizottság kiemelt figyelmet szentel az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében lefektetett alapelvek tiszteletben tartásának,”<sup>148</sup> így elmondhatjuk, hogy a kisebbségvédelmi követelmény megítélésében irányadónak tekintette a Keretegyezmény ratifikálását és alkalmazását. A Keretegyezmény olyanira hatással volt az uniós jogalkotásra, hogy az alkotmányozó Konventben is felmerült a csatlakozás az egyezményhez, ez azonban az EJE-hez való csatlakozással ellentétben elbukott. A Charta 51. cikkének (3) bekezdését értelmezve is arra juthatunk, hogy egy ilyen csatlakozás csak kiegészítené a jogvédelmet, a tagállamok ugyanis viszolyognak attól, hogy kisebbségvédelmi kérdésekben a „fejük felett szülessenek” uniós intézkedések.<sup>149</sup>

Fel kell sorakoztatnunk azon érveket is, amelyek azt támasztják alá, hogy egyelőre a Keretegyezményhez csatlakozás irreális elvárás. Jelenleg nincs olyan egységes politikai akarat, ami a kisebbségek kollektív védelmét irányozná elő, ehhez ugyanis az alapító szerződések módosítására lenne szükség, tekintve, hogy e szerződések jelenleg nem adnak felhatalmazást az uniónak a kisebbségvédelmi cselekmények foganatosítására, így az ilyen egyezményhez való csatlakozásra sem. Másrészt a Keretegyezmény programnormáinak értelmezése nehéz lenne az Unió esetében, mivel e normák célok megfogalmazására születtek, konkrét megvalósítási mechanizmus nem részük. Harmadrészt a Keretegyezmény el-

<sup>147</sup> TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljete! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? in: TABAJDI (szerk.) i. m.

<sup>148</sup> Lásd: Viviane Reding válaszát a Bizottság részéről, 2001. május 15-én, Official Journal c 261E, 2001. szeptember 18., 162. o.

<sup>149</sup> VIZI, i. m. 70. o.

lenőrző mechanizmusa a Miniszterek Bizottsága, amely az ET tagállamainak képviselőiből áll. Az ET-t és az EU-tagállamok nem fedik egymást, így a nem EU-tagok által történő uniós felügyelet jogfilozófia értelemben is arra ad okot, hogy a keretegyezmény átvételében kételkedjünk. Vizi Balázs szerint a Keretegyezmény csak akképpen jelenhetne meg az uniós jogban, ha azt a Bíróság az EUSZ 2. cikke esetében hivatkozási alapnak tekintené. Szerinte ennek legjobb indoka az lehet, hogy a Keretegyezményt a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak tekinti.<sup>150</sup> A Bíróság ugyanakkor soha sem hivatkozott a Keretegyezményre, de a 2. cikket sem értelmezte még ebben a megvilágításban. Vizi szerint az ET szerződések elvei és normái a Bíróság nyitotta „kis réseken” szivároghatnak át az uniós jogba. A Keretegyezményen felül az ET másik jelentős kisebbségvédelmi egyezménye, a Nyelvi Charta is nagyban hozzájárul a nemzeti kisebbségek védelméhez, így ezen egyezmény Keretegyezménnyel történő egyidejű uniós jog alá vonása lenne az ideális megoldás. Mindezek mellett pedig további nemzetközi normák és standardok egyfajta eszközrendszerként történő átvételét is boncolgatja a szakirodalom, amelyek hozzájárulhatnak az EU kisebbségi és alapjogi védelméhez.<sup>151</sup>

## 6.2. | A fogalmak tisztázása

Szükséges lenne egy olyan terminológia elfogadása, amely univerzálisan használható Európában. Ilyen univerzális fogalomnak jelenleg azért sincs meg a reális lehetősége, mivel rendkívül különböző egyes európai országok kisebbségekkel kapcsolatos felfogása és az erre alapuló alkotmányos berendezkedése. Sokkal fontosabbnak tűnik jelen pillanatban, hogy különbséget tegyünk az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek között. A kulcs az elhatárolásban a történelmi tényezők és az európaiság lehetne, azonban vitatható, hogy ezen elhatárolás mennyire sértené a diszkrimináció tilalmának elvét. Nagy-Britanniában és Svédországban például etnikai kisebbség alatt az Európán vagy legalábbis az EU határain túlról közelmúltban betelepült közösségeket értik.<sup>152</sup> E közösségekkel szemben teljesen más a többségi társadalom attitűdje, mint az őshonos, évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben, ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel. Szent-Iványi ennek okát abban

<sup>150</sup> VIZI, i. m. 71. o.

<sup>151</sup> DE WITTE, Bruno: International Law as a Tool for the European Union. *European Constitutional Law Review*, 2009/5.

<sup>152</sup> SZENT-IVÁNYI, i. m. 84. o.

látja (utalva Németország példájára, amely bár különbséget tesz a két kategória között, mégis tartózkodik a kisebbségi jogok kiterjesztésétől), hogy az európai államok félnek attól, hogy az őshonos kisebbségeknek juttatott jogokra idővel a bevándorló közösségek is igényt formálnak.<sup>153</sup> Véleményem szerint ez semmi esetre sem indokolhatja a kisebbségi jogok kiterjesztésétől való távolmaradást. A kulturális azonosságok az őshonos nemzeti kisebbségekkel lehet az alapvető gondolat a kérdés politikai megfontolása során, amely fogalmi elhatárolás bátrabb politizálásra sarkallhatja az európai szerveket is.<sup>154</sup>

### 6.3. | Mit tehet Magyarország és a szlovákiai magyarok?

Magyarország már uniós tagállamként az európai politizálás és jogalkotás folyamatában felléphet a kisebbségek védelme érdekében, illetve a kisebbségi jogok legiszlatív kiterjesztése mellett. Ezen felül a tagjelölt országokkal kapcsolatban érhet el eredményeket, amely a közeljövőben Szerbia csatlakozása kapcsán mérülhet fel. A magyar kormány a román csatlakozást megelőző időszakban nem tematizálta kellőképp a csatlakozási feltételek teljesítése tekintetében a kisebbségi jogokat. A fő érv az volt, hogy a csatlakozás majd önmagában segíti a külhoni magyarok helyzetét, azonban ez a hit egyértelműen hamisnak bizonyult.<sup>155</sup> Ezt elkerülendő Szerbia csatlakozásánál sokkal keményebben és határozottabban kell fellépnie a magyar kormánynak, amire már most is vannak utaló jelek.<sup>156</sup> Egy tagállam „anyaországként való fellépése a bővítési folyamatban” érzékeny ügy, melynek fogadtatása sok szemponttól függ, így a kérdés méltányolhatóságától, a többi állam reakciójától, az érintett államok politikai súlyától és a kisebbségi probléma komolyságától is.<sup>157</sup> A romániai csatlakozáskor elkövetett mulasztásokat el kell kerülni a jövőben, és határozottabban kell fellépnie a magyar államnak a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Mindezt az összes nemzeti kisebbség felé, következetesen kell megtenni, nem csupán a magyar kisebbség vonatkozásában, így az észrevételek és fellépés súlya is erősebb lehet.

A szlovák állam előreláthatólag nem fog komoly lépéseket tenni az európai kisebbségvédelem érdekében, ezért a felvidéki magyar közösségnek kell fellépni

---

153 Uo.

154 Vö. JUHÁSZ, i. m. 52. o.

155 VIZI, i. m. 120. o.

156 GYÖRI Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy, MTI, 2011.10.03.

157 VIZI, i. m. 121. o.

saját és az európai kisebbségek érdekeinek védelmében. A civil szféra már az eddigiekben is tett meghatározó lépéseket. A Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom<sup>158</sup> figyelemfelhívó akciókat hajtott végre a kétnyelvűség érdekében, mások<sup>159</sup> a pozitív attitűdre alapozva igyekeztek eredményeket elérni a kétnyelvűség tekintetében. A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala az eddigiekben is hathatósan hozzájárult a szlovákiai magyarság szakmai érdekvédelméhez,<sup>160</sup> amivel nagyban segítette a politikai érdekérvényesítést is, legutóbb pedig egy angol nyelvű árnyékjelentés is született a szlovákiai magyarokat érintő problémákról.<sup>161</sup> A politikai szférának az elmaradásait ugyanakkor be kell hozni, és egy európai nyitással, az európai nemzeti kisebbségeket tömörítő szövetségekkel összefogva szakmai munkát végezni.

## 7. | KONKLÚZIÓ

A kilencvenes években kialakult európai kisebbségvédelmi rendszerből a nemzeti és nemzetközi kényszerítő erő hiányzik, amely ezt a kormányokon számon kérné, és megvalósulásukat garantálná.<sup>162</sup> A nemzeti kisebbségi jogok terén jelenleg nincsenek általános érvényű és jogilag kötelező normák az EU-ban, ugyanakkor az európai uniós kisebbségvédelmi rendszer ennél jóval árnyaltabb. Az átfogó kisebbségvédelmi politika hiánya ellenére az EU fejlődése elősegítette a kisebbségbarát politikai keret alakulását. Ugyanakkor „az uniós alapelvek nem pótolhatják a közvetlen kisebbségvédelem megteremtését, a jogilag kötelező és ellenőrizhető normarendszer és ellenőrző mechanizmusok kialakítását,<sup>163</sup> így mindenképpen szükséges egy átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása. „Az Európai Unió kisebbségvédelmi politikáját a korábban említett két koncepcióra, az emberi jogokra, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére alapozta. Szerepét sokkal inkább a létező Európa tanácsi normák szelektív átvételére összpontosí-

---

158 [www.ketnyelvu.info](http://www.ketnyelvu.info)

159 [www.fontosvagy.sk](http://www.fontosvagy.sk)

160 Például a kisebbségi minimum: [www.kerekasztal.org/2012/09/alairtak-a-kisebbségi-minimumot/](http://www.kerekasztal.org/2012/09/alairtak-a-kisebbségi-minimumot/)

161 [www.kerekasztal.org/2014/09/a-szlovakiai-magyarok-kerekasztalanak-angol-nyelvu-arnyekjelentese/](http://www.kerekasztal.org/2014/09/a-szlovakiai-magyarok-kerekasztalanak-angol-nyelvu-arnyekjelentese/)

162 TABAJDI, i. m. 47. o.

163 Uo. 48–49. o.

totta, mintsem saját normái megalkotására.”<sup>164</sup> Nem tudunk ugyanakkor elmen-  
ni az mellett, hogy az Unió a kisebbségi jogok és kisebbségvédelem területéről  
sokáig igyekezett látványosan kivonni magát. „Az európai integráció folyamata  
alapvetően egy, a szabad piaci verseny és egységes piac kiteljesítését célzó gazda-  
sági együttműködést jelent, ezért a tagállamok vonakodnak az EU hatáskörének  
a politikai kiterjesztésétől, így a nemzeti vagy kulturális, nyelvi kisebbségek jo-  
gainak Unió-szintű megfogalmazásától is.”<sup>165</sup> Vizi szerint mivel az EU-tagállamok  
a nemzetközi kisebbségvédelem kérdésében nagyon eltérő nézeteket vallanak,  
ezért az EU keretei között bármilyen egységes és közös fellépés nehezen volt – és  
lesz – elképzelhető.<sup>166</sup>

Bőven hagy kívánnivalót maga után a jelenlegi uniós kisebbségvédelmi rend-  
szer. Elfogadhatjuk azon nézeteket, hogy más nemzetközi szervezet standardjai  
és rendszere – így például az Európa Tanácsé – hatékonyabban tudják védeni  
a nemzeti kisebbségek érdekeit az EU jelenlegi eszközrendszerénél. Ennek el-  
lenére nem szabad elvetni az uniós kisebbségvédelem lehetőségét és eszközeit,  
hanem több figyelmet kell szentelni neki. A „csőelmélet”<sup>167</sup> alapul véve az integ-  
ráció bizonyos szintjének elérése után már nem belügy a tagállam kisebbségjogi  
gyakorlata. Ezen potenciális lehetőségek miatt nincs okunk feladni a reményt,  
hogy a tagállamok között fokozatosan kiépülő bizalom és együttműködés majd  
kedvező légkört biztosíthat a kisebbségvédelmi kérdések átfogóbb felvetésére.<sup>168</sup>  
Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós *acquis* meg-  
felelő politikai akarat esetén kogens és kikényszeríthető normákat tartalmazhat,  
amelyek valódi megoldást jelenthetnének a kisebbségek problémáira. Tény, hogy  
ez a politikai akarat ma még távolinak tűnik, azonban véleményem szerint sem-  
miképp sem elérhetetlen. Az imént említett folyamatokra ráerősíthetnek olyan  
külső tényezők, mint a külpolitikai helyzet, amely rákényszeríthetik az uniós  
jogalkotókat, hogy egy egységes közösség alakuljon ki, aminek viszont nagyon  
fontos eleme, hogy minden nép egyenrangúnak érezze magát saját hazájában.  
Ezenfelül a tagállamokban uralkodó közhangulat is befolyásoló hatással lehet,  
így a skóciai függetlenségi népszavazás szoros végkimenetele, vagy a katalóniai  
függetlenségi törekvések, amelyek szintén arra készíthetik az uniós jogalkotókat,  
hogy rábírák a tagállamokat a kisebbségek jogainak bővítésére az államhatárok

<sup>164</sup> GÁL, i. m. 73. o.

<sup>165</sup> VIZI Balázs: *Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek, Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelv-  
politika Kelet-Közép-Európában.* 2003, Budapest: Akadémia Kiadó, 37. o.

<sup>166</sup> Uo. 38. o.

<sup>167</sup> SZABÓ-LÁNCOS–GYENEY, i. m. 60. o.

<sup>168</sup> SZENT-IVÁNYI, i. m. 82. o.



– és így az Unió fennhatósága alá tartozó területek<sup>169</sup> – megmaradása érdekében. Az ukrajnai háborús konfliktusból okulva szakítani kell a nemzeti kisebbségek problémáinak szőnyeg alá besöpprésének jól bevált európai gyakorlatával, hiszen kontinensük békéje függhet attól, hogy az európai politikai milyen irányvonalat határoz meg az őshonos nemzeti kisebbségek védelmében.

„A kisebbségi jogok biztosítása a legjobb megelőzés: nem csak azért kell megadnunk, mert az megilleti az érintetteket – bár ez önmagában elég alap lenne – hanem azért is, mert megtagadásukért sokkal nagyobb árat kell fizetnünk.”<sup>170</sup> Mindaddig, amíg ez nem valósul meg, addig a „kis lépések politikájával” harcolhatnak a jogvédők és politikusok a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítéséért.<sup>171</sup>

Bethlen Gábor fejedelem szavai véleményem szerint tökéletesen tükrözik az európai uniós kisebbségvédelemmel kapcsolatos jogvédelmi és tudományos törekvéseket:

*„Nem mindig lehet megtenni, amit kell, de mindig meg kell tenni, amit lehet.”<sup>172</sup>*

---

169 A Bizottság véleménye arról, hogy ha a skóciai függetlenségi népszavazás győz, akkor Skócia elveszíti uniós tagságát

170 SZENT-IVÁNYI, i. m. 89. o.

171 ÓDOR, i. m. 14. o.

172 [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1629\\_november\\_15\\_bethlen\\_gabor\\_halala/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1629_november_15_bethlen_gabor_halala/)

## 8. | IRODALOMJEGYZÉK

1. AHMED, Tawhida: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. 2011, Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland
2. AHMED, Tawhida – DE JESÚS BUTLER, Israel: *The European Union and Human Rights: An International Law Perspective*. *European Journal of International Law*, 2006, Vol. 17, No. 4, 771–801. o.
3. *A Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatalának tanulmánya: Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségeiről*, Budapest, 2005
4. AUER, Andreas: *European Citizens' Initiative*. *European Constitutional Law Review*, 2005/1, 79–86. o.
5. CANOR, Iris Primus *Inter Pares*. *Who Is The Ultimate Guardian Of Fundamental Rights In Europe?* *European Law Review* 2000, 25/1, 3–21. o.
6. CZIKA Tihamér: *A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után*, *Sapientia Tudományos periodikák*, 20013, 98–118. o. <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf> (Letöltés ideje: 2015. február 3.)
7. DE WITTE, Bruno: *International Law as a Tool for the European Union*. *European Constitutional Law Review*, 2009, 5: 265–283. o.
8. ERNSZT Ildikó: *Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban*. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2006/2, 21–28. o.
9. FIALA-BUTORA János: *A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában*, In: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk) 2012. *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó
10. FLACHBART Ernő: *A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai*. 1936, Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt.
11. FLACHBART Ernő: *System des internationalen Minderheitenrechtes előszava*
12. FLACHBART Ernő: *Individualista és kollektivista irányzatok a nemzetközi kisebbségi jogban*, *A Debreceni m. kir. Tisza István Tudományegyetem 1936/37. évkönyve*. Klny. forrás: <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdrint/20052gal1.htm>, Miskolci Egyetem
13. FRIEDERY Réka: *Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában*, 2009, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Doktori Értekezés, Győr
14. GERENCSÉR Balázs: *„Nyelvében él...”*, 2009, Budapest, Szent István Társulat
15. GYÖNYÖR József: *Terhes örökség*, 1994, Pozsony: Madách–Posonium.

16. GYŐRI Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy. MTI, 2011.10.03. (Letöltés ideje: 2015. február 3.) <http://velemenyezd.hu/velemenyezd.tvn?cid=lzA&hir=Gy%F5ri%20Enik%F5:%20a%20szerb%20k%E1rp%F3tl%E1si%20t%F6rv%E9ny%20eur%F3pai%20FCgy>
17. JUHÁSZ Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek, in: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk): *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó.
18. KARDOS Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. 2007, Budapest: Gondolat Kiadó
19. KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. 1996, Budapest: Osiris Kiadó
20. KYMLICKA, Will – STRAEHLE, Christine: *Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése*. Kellék, 2004, 173–205. o.
21. LANSTYÁK István: *A nyelvi jogok Szlovákiában*. 2000, Pozsony: Kalligram Könyvkiadó
22. LÁNCOS Petra Lea: *A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. Jogelméleti Szemle 2012/3*
23. LOCK, Tobias: *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8, 2009, 375–398. o.
24. MAGANZA, Giorgio: *The Lisbon Treaty: A Brief Outline*. *Fordham International Law Journal*, Vol 31, 2007, 1603–1613. o.
25. MAJONE, Giandomenico: *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998, 5–28. o.
26. ÓDOR Bálint: *A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Liszszabon után. Pro Minoritate folyóirat, 2013 ősz, 3–18. o.*
27. PEERS, Steve: *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*. *EU Law Analysis*. 2014. december 18. [http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29](http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29)
28. PERNICE, Ingolf: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* 2008, Springer Wien New York
29. *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010 (FRA Report)*

30. SCHEECK, Laurent: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 65, 2005, 837–885. o.
31. SHUIBHNE, Niamh Nic: EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights. 2002, Kluwer Law International, New York.
32. SZABÓ Marcel, LÁNCOS Petra Lea és GYENEY Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai. 2013, Budapest: Szent István Társulat
33. SZAJBÉLY Katalin – TÓTH Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, *Kisebbségkutatás*, 2002/2, 520–534. o.
34. SZALAY Zoltán: Kisebbségi nyelvi jogok Szlovákiában az 1918–1968 közötti időszakban, in: *Nyelvi jogok A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I., Jogsegélyszolgálat 2009–2011, Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2013*
35. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – A Kisebbségvédelem Európában, *Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megtartott nyári egyetemen elhangzott előadás*, 2012. július 20., Piliscsaba
36. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága. *Magyar Tudomány*, 170, 2009/11, 1343–1351. o.
37. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. 2003, Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat
38. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú átalakítására. 1999, Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete
39. SZARKA László: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában. *Magyar Tudomány* 170, 2009/11, 1335–1342. o.
40. Szlovákiai Magyar Adatbank: SIMON Attila: Nyelvhasználati jogok, A normalizációról
41. TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet*. 2009, Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft.  
SZENT-IVÁNYI István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák  
GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei  
TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljenek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét?  
TOGGENBURG, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban  
TABAJDI Csaba: Szisziüphosz az Európai Unióban, Az európai uniós kisebbségvédelem ellentmondásai – 2009/b

42. YVON, Yannic: Sprachenvielfalt und europäische Einheit: Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union. 2003, Europarecht
43. VIZI Balázs: Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek. 2013, Budapest, L'Harmattan Kiadó
44. VIZI Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek, Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában. 2003, Budapest: Akadémia Kiadó
45. VOGEL Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Kisebbségvédelem-erdélyi nemzetiségpolitikák. 2001, Csíkszereda: Pro-Print, 50–86. o.
46. WÄGENBAUR, Bertrand: Die Erweiterung der Union zwischen Sprachenvielfalt und Sprachlosigkeit. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2003. 705. o.
47. WEISGERBER, Leo: Sprachenrecht und europäische Einheit. 1959, Westdeutscher Verlag, Köln



VULCZ LILLA

# A Fejlesztés 2015-ös Európai Éve A Millenniumi Fejlesztési Célok hatása az Európai Unió fejlesztéspolitikájának alakulására

1. BEVEZETÉS [86]
2. A MILLENNIUMI FEJLESZTÉSI CÉLOK [87]
3. AZ EURÓPAI UNIÓ FEJLESZTÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK ISMERTETÉSE [92]
  - 3.1. Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának jogalapja [92]
  - 3.2. Az EU fejlesztési tevékenységét formáló egyezmények [95]
  - 3.3. Kitekintés – A háttérben meghúzódó uniós érdekek [99]
  - 3.4. A segélyezés megvalósulásának irányadó szabályai [100]
  - 3.5. Az uniós külső támogatások nagysága [102]
4. A 2013-AS ÉV RÉSZLETES EREDMÉNYEI A MILLENNIUMI FEJLESZTÉSI CÉLOK SZELLEMEBEN [105]
6. ÖSSZEGZÉS: A JELEN ÉS A JÖVŐ KÉRDÉSEI, AVAGY HOGYAN TOVÁBB? [109]
7. MELLÉKLET [114]
8. IRODALOMJEGYZÉK [115]

## 1. | BEVEZETÉS

*„A világ többi része nem állhat meg – egyrészt mert nem engedhetjük meg magunknak, másrészt, mert ami Afrikában történik, hatással van a világ többi részére is. A szegénység és az instabilitás gyenge államok kialakulásához vezet, amelyek a terrorizmus és más bűncselekmények paradicsomává válnak” – Tony Blair.<sup>1</sup>*

2000 szeptemberében az akkori ENSZ-tagállamok<sup>2</sup> együttesen kötelezték el magukat az általuk megalkotott Millenniumi Fejlesztési Célok mellett, amely egyfajta ígéret volt a tagállamok részéről az emberi méltóság és az egyenlőség megvalósítására, valamint az extrém szegénység megszüntetésére. A célkitűzések 2015-ig alapjaiban határozzák meg a tagállamok segélyezési tevékenységét a globális összefogás szellemében. A program tevékenységének eredménye, hogy az elmúlt közel másfél évtized néhány szempontból az emberiség fejlődésének egyik legsikeresebb időszaka volt, amelyben a világ országainak túlnyomó része, így köztük főként a fejlődő országok sokasága érdemi és számottevő gazdasági növekedést, jelentős társadalmi előrelépést könyvelhetett el.<sup>3</sup> Mindezen fejlesztési tevékenységben vesz részt az Európai Unió: tagállamai együttes erőfeszítéseinek köszönhetően mára a világ legnagyobb donorjává nőtte ki magát, globális szinten a segélyezésre fordított támogatások több mint felét, azaz közel 56%-át<sup>4</sup> fordítja a fejlődő országokra, a legszegényebb területekre fókuszálva, a világ több mint 150 országában. 2013 során jelentős összeget, közel 14,86 milliárd eurót<sup>5</sup> nyújtott az elmaradott országoknak, mellyel alapvetően járult hozzá a szegénység leküzdéséhez és ezáltal a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósításához.

1 Tony Blair, miniszterelnök, Egyesült Királyság. 2004. október 7. Forrás: UN Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, 2005, Earthscanm New York, 10. o.

2 ENSZ = Egyesült Nemzetek Szervezete.

3 Külügyminisztérium, Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segélynyújtási Főosztály: Keretstratégia készítése Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködésére vonatkozóan. 2013. 6. o. (<http://hand.org.hu/media/files/1389083931.pdf>)

4 European Commission: EU Budget 2013 Financial Report – Also covering Multiannual Financial Framework 2007–13, 2014, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 104. o.

5 European Commission: 2014 Annual Report on the European Union’s development and external assistance policies and their implementation in 2013 – Staff Working Document. 4. o. ([http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-working-document-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-working-document-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013_en.pdf))



A lejárat határidő azonban vészesen közeleg a világ első, nemzetközileg elfogadott, a szegénység csökkentését célzó víziójának realizálásához. Az éhezők megfélemezése és milliónyi emberi élet megmentése csupán néhány darabka a Millenniumi Fejlesztési Célok rendkívüli eredményei közül,<sup>6</sup> viszont már most előrelátható, hogy számos rész cél teljesítése nem fog megvalósulni.

Tanulmányom célja a Millenniumi Fejlesztési Célok, mint globális program ismertetése, kiemelve az eredményességében meghúzó uniós tevékenységet, rávilágítva a hiányosságokra mind a donor-, mind a partnerországok területén. A kutatómunka során felhasznált adatok a 2000 és 2014 közötti időszakra koncentrálnak, többnyire idegen nyelvű forrásokat, jelentéseket és statisztikákat felhasználva. Az eddigi eredmények illetve megvalósuló tevékenységek főként Afrika és országai relációjában kerültek vizsgálatra.

Dolgozatom első fejezetében részletesen bemutatásra kerülnek a Millenniumi Fejlesztési Célok alapelvei, mindezek szükségességének indoklása, a problémák világméretűségének alátámasztásával, amelyek bizonyítására számos statisztikai adat szolgált. Mindezt követően kutatásom tárgya ezen globális programba bekapcsolódó Európai Unió tevékenységének a jogalapja, történeti előzményei, tevékenységének eredményei, valamint hiányosságainak vizsgálata kritikai színezettel. A tanulmány harmadik fejezetének célja a 2013-as év eredményeinek ismertetése, mivel a 2014-es adatok jelenleg még nem állnak rendelkezésünkre, csupán becslések. Összegzésként pedig sor kerül az eddigi megvalósulás értékelése, illetőleg jövőbemutató gondolatok megfogalmazására.

## 2. | A MILLENNIUMI FEJLESZTÉSI CÉLOK

2000 szeptemberében, az ENSZ Közgyűlésen 189 ENSZ-tagállam és a legtöbb lényeges nemzetközi szervezet kötelezte el magát az általuk megalkotott un. Millenniumi Fejlesztési Célok, vagy más néven a Millennium Development Goals (MDGs)<sup>7</sup> megvalósításában. A nyilatkozat az aláírók aggodalmát tükrözi a békével, biztonsággal és fejlődéssel kapcsolatban, az emberi jogok, kormányzás és a fenntartható környezet területén. Megerősítették az ENSZ Alapokmányában lefektetett alapértékeket, és bizonyos konkrét lépések jóváhagyásával a globális szegénység leküz-

---

6 OECD: Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development (Highlights), 2014., 3. o. (<http://www.oecd.org/dac/FINAL%20DCR%202014%20Highlights%20booklet.pdf>)

7 Továbbiakban: Millenniumi Célok

dése, és egy mindenki számára élhető világ megteremtése mellett határozták el magukat.<sup>8</sup> Felismerték, hogy azonnali, gyors és rendkívül hatékony beavatkozásra van szükség. Az akkori jelentések kiemelkedő eredményekkel kecsegtettek azzal kapcsolatban, hogy milyen lesz a világ 2015-ben akkor, ha sikerül teljesíteni a Millenniumi Fejlesztési Célokat: esély arra, hogy több mint 300 millió ember éhezésének vessenek véget, közel 2 millió anya életének a megmentése és ezáltal 30 millió gyermek életének biztosítása a tét. Mindezekon felül 350 millió ember számára lehetne elérhető a biztonságos ivóvíz, valamint százmilliónyi anya és lány gyermeke élhetne szabadságban, sokkalta nagyobb biztonságban és sokszínűbb lehetőségekkel ellátva.<sup>9</sup> Mindezek érdekében a tagállamok alkotta Közgyűlés 8 átfogó, 2015-ig megvalósítandó célt határoztak meg, amelyhez további 18 részcélt és 48 indikátort (mérőszámot) rendeltek hozzá, a fejlődés megvalósításának és sikerességének érdekében. Az első hét célkitűzés alapvetően a szegénység különböző formáinak a csökkentésére épül, míg a nyolcadik az első hét cél elérésének eszközeivel kapcsolatos.<sup>10</sup>

A Millenniumi Célok elsőként a *súlyos szegénység és éhínség megszüntetését* állítják a középpontba, amelynek rész céljai (1) a napi egy dollárnál kevesebből élők, illetve (2) az éhínségtől szenvedők arányának felére csökkentése. A szegénység egy világméretű probléma, amely egyre növekvő mértéket ölt, és súlyosan érinti az alapvető emberi jogok érvényesülését, így az egészségügyi ellátáshoz, élelemhez, iskolázottsághoz való jogot. A napi egydolláros arány egyfajta nyomorszintnek tekinthető, hiszen az „abszolút szegénység” fogalom által kijelölt mértéket meg sem közelíti. Az abszolút szegénység definíciója a túléléshez szükséges minimális követelményekből indul ki, miszerint vannak olyan minimális kívánalmak, amely alatt az alapvető emberi szükségletek kielégítésének képtelensége realizálódik: a globális létminimumnak jelenleg a napi két dollár tekinthető.<sup>11</sup> A fejlődő országok szegénységéhez és elmaradottságához a posztgyarmati státusból következően számos tényező járul hozzá. Elsőként a munkalehetőségek hiányát, a teljes vagy részleges munkanélküliséget, és a funkcionális írástudatlanságot említhetjük.<sup>12</sup> További szegénységet növelő tényezők az államok közötti konfliktusok, polgárháborúk, a nemzetközi szervezett bűnözés általi érintettség,<sup>13</sup> a növekvő számú

8 KONDOROSI Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 92. o.

9 UN Millennium Project, i. m. 2. o.

10 KONDOROSI, i. m. 94. o.

11 KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal: Európa: az állam- és jogfejlődés irányai, 2011, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 164. o.

12 KONDOROSI, i. m. 90. o.

13 DEÁK Péter (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv, 2007, Osiris Kiadó, 177–195. o. Lásd: DEÁK Péter: Biztonságpolitika a hétköznapiakban, 2009, Zrínyi Kiadó, 107–142. o.

természeti katasztrófák, valamint a harmadik világ rendkívül gyors népességnövekedése<sup>14</sup> és az adósságcspada.<sup>15</sup> A Millenniumi Célok első és egyben legfontosabb célkitűzése tehát a szegénység elleni küzdelem, a többi célkitűzés ehhez kapcsolódóan jelenik meg. Mindez egyfajta körforgásként jellemezhető, hiszen minden további cél (és egyben az általa felkarolt probléma) oka a szegénység, amelyek eredménye megoldás hiányában ismételten a szegénység, illetve annak súlyosbodása. A szélsőséges szegénység egyik fő következménye az éhezés, ami főként a gyermekeket és a nőket sújtja, tehát két lecsapódása lehetséges: a gyermekeket érintve hozzájárul az iskolázatlansághoz az idő előtti munkavállalási kényszer következtében, illetőleg nem ismeretlen a gyermekkrabszolgaság fogalma sem. A gyengébbik nem viszonylatában a krónikus élelmiszerhiány egyenes következményeként jelenik meg a gyermekhalandóság növekedése, az immunrendszer legyengülése okán a betegségeknek, így a maláriának, ebolának való kitettség veszélye, valamint további probléma a nők egyenjogúságának a hiánya. Mindezen pontokat felismerve további hét irányelv került megfogalmazásra a Millenniumi Fejlesztési Célok keretén belül.

Második célként jelenik meg a *mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás megvalósítása*, valamint az ehhez tartozó rész cél, miszerint (3) biztosítani kívánják, hogy minden fiú és lány befejezze az általános iskolát. Az UNESCO 2010-es évre vonatkozó adatai alapján elmondható, hogy az általános iskolai korú gyermekek csaknem 20%-a még mindig iskolán kívüli az ESAR<sup>16</sup> területén, amely arány néhány ország tekintetében, mint Etiópia, Eritrea vagy Szomália akár a 40%-ot is meghaladhatja. Megközelítőleg 19 millió általános iskolás- és 7 millió alsó középiskolás korú gyermek nem tud részt venni az oktatásban, ami azt jelenti, hogy minden ötödik gyermeknek nem adatik meg az iskolába járás lehetősége.<sup>17</sup>

14 SIMAI Mihály: A szegénység globális problémái és a fejlesztési együttműködés, in: GÖMBÖS Ervin (szerk.): A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. században, 2005, Magyar ENSZ Társaság, Hunida Kht., 151. o.

15 „A politikai függetlenség elnyerése után szinte azonnal megkezdődött a fejlődő országok eladósodása. Különböző célokból (gazdaságfejlesztés, az import növekedése, fegyverkezés stb.) hiteket vettek fel, melyekhez [...] könnyen hozzá lehetett jutni. A nagy bankok a fizetőképesség különösebb vizsgálata nélkül adtak kölcsönöket [...] A fejlődő világ adósságállománya már 1980-ban elérte a 732 milliárd dollárt, ami 1995-re több mint 2 billió dollárra növekedett.” Lásd: Bruhács János: Nemzetközi jog III. – Nemzetközi szervezetek, 2001, Dialóg Campus Kiadó, 87. o.

16 ESAR = Eastern and Southern Africa Region

17 UNESCO: All children in school by 2015 – Global initiative on Out-of School Children. Eastern and Southern Africa Regional Report, 2013, 23. o., 74. o. (<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/esar-oosci-report-2013.pdf>)

A Millenniumi Célok következő, azaz harmadik célkitűzése a *nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének elősegítése*, ezen belül is (4) a nemek közötti beiskolázási különbségek kiküszöbölése mind az alap, és mind a középfokú oktatásban lehetőleg 2005-ig, valamennyi szinten pedig 2015-ig. A nemek közötti erőteljes szakadékot tükrözi, hogy a lány gyermekek következetesen nagyobb arányban nem vesznek részt az iskolai oktatásban, mint a vele egyidős fiú társaik: így például Zambiában, az alsó középszintű iskolás korú lányok kétszer nagyobb arányban nem kezdik meg tanulmányaikat.<sup>18</sup>

Negyedik célkitűzésként a *gyermekhalandóság csökkentése* került megnevezésre a tagállamok által, amelynek rész céljaként igyekeznek (5) kétharmadával csökkenteni az öt év alatti gyermekhalandóság arányát. Ehhez kapcsolódóan ötödik célkitűzésként kerül kijelölésre az *anyai egészségügy javítása*, vagyis (6) a gyermekágyi halandóság arányának háromnegyedével való csökkentése az irányadó.

A Millenniumi Célok hatodik pontja a *HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem*, (7-8) amelyen belül a tagországok ezen betegségek terjedésének megállítására és visszafordítására irányozzák tevékenységüket. Ezek az egészségügyi kockázatok főként a szegény, fejlődő országokat érintik, de fontos megjegyezni azt, hogy a globalizáció járványügyi hatásainak köszönhetően túlléphetnek az eddigi határokon (gondoljunk itt akár a 2014-es évben elkezdődő és kirobbanó ebolajárványra) és fenyegethetik a fejlett világot. A fejlődő országok helyzetét ez esetben az is súlyosbítja, hogy sem a megelőzésre, gyógyításra, és sem drága védőoltóanyagokra nem áll rendelkezésre szükséges pénzügyi fedezet, ugyanakkor az ezekkel a betegségekkel kapcsolatos kiadások elvonják a gazdasági fejlődés forrásait,<sup>19</sup> köztük az Unió és tagállamai által nyújtott fejlesztési támogatási összegeket, így ennek eredményeként a kívánt gazdasági fejlődés és fejlettség, valamint a szegénység megszüntetése nem valósulhat meg a kívánt mértékben.

Hetedik célkitűzésként a *környezeti fenntarthatóság biztosítása* kerül kijelölésre. A környezeti fenntarthatóság fogalmának megjelenése a Millenniumi Célok között közel sem véletlen. A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét megvalósítása, anélkül, hogy a környezet eltartó képességét veszélyeztetnénk: ennek alapján elmondható, hogy a jólét megvalósulásához a gazdaság *eszköz*, a környezet pedig *feltétel*, méghozzá olyan feltétel, amely azt jelenti, hogy adott tudományos és technikai színvonalon nem haladhatjuk meg a környezetünk ellátó képességét, hiszen a környezet és a fejlődés minden kérdése összefügg.<sup>20</sup> Mindezt felismerve

18 Uo. 80. o.

19 Bővebben lásd: KONDOROSI, i. m. 99. o.

20 GYULAI Iván: A fenntarthatóság értelmezése és megvalósításának feltételei, EVilág, 2004 (3. évfolyam) 3. szám, 8. o.

az alábbi részcélok kerültek kijelölésre: (9) a fenntartható fejlődés elveit beépítik a nemzeti politikába és programokba; visszafordítják a környezeti erőforrások csökkentését, (10) felére csökkentik azoknak az arányát, akik tartósan nem jutnak egészséges ivóvízhez, valamint (11) 2020-ra jelentősen javítják legalább százmillió, nyomornegyedben lakó életkörülményeit.

A fejlesztés érdekében nyolcadik célkitűzésként a *globális partnerség kiépítésének kötelezettsége* jelenik meg, amelyen belül számtalan rész cél kerül megfogalmazásra. (12) Továbbfejlesztik a szabályozott, kiszámítható és megkülönböztetésmentes, nyílt kereskedelmi és pénzügyi rendszert. Ez magában foglalja a jó kormányzáshoz, a fejlődéshez és a szegénység csökkentéséhez való elkötelezettséget mind nemzeti, mind nemzetközi szinten; (13) foglalkoznak a legkevésbé fejlett országok sajátos szükségleteivel. Idetartozik ezen országok exportjára vonatkozó illeték- és kvótamentesség; a súlyosan eladósodott szegény országok adóssága mérséklésének a fokozása; a hivatalos kétoldalú adósság elengedése; és bőségesebb hivatalos fejlesztési segítségnyújtás azoknak az országoknak, amelyek elkötelezték magukat a szegénység csökkentése mellett. (14) Foglalkoznak a tengerparttal nem rendelkező és a kis szigetek fejlődő államainak sajátos szükségleteivel; (15) nemzeti és nemzetközi intézkedéseken keresztül a fejlődő országok adósságproblémaival, annak érdekében, hogy az adósságot hosszú távon elviselhetővé tegyék. (16) A fejlődő országokkal együttműködve tisztességes és termékeny munkát teremtenek a fiatalok számára; (17) a gyógyszeripari vállalatokkal együttműködve elérhetővé teszik a megfizethető alapvető gyógyszereket a fejlődő országokban; valamint (18) a magánszektorral együttműködve hozzáférhetővé teszik az új technológiák – különösen az információs és kommunikációs technológiák – előnyeit.<sup>21</sup>

A Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósulási terveit elméletben az egyes államok (mind a támogatást nyújtó, mind a befogadó országok), és a nemzetközi politikai és gazdasági szervezetek, így az ENSZ és intézményei, IMF, Világbank, OECD stb. egymással együttműködve, egyenlő partnerként határozzák meg, majd az együttműködés gyakorlati megvalósítási folyamatába további szervezetek kerülnek bevonásra a privát és civil szektorból, helyi közösségekből.<sup>22</sup>

21 Bővebben lásd: Millenniumi Fejlesztési Célok (<http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/news/2005/MDGhung.html>)

22 Bővebben lásd: KONDOROSI, i. m. 95. o.

### 3. | AZ EURÓPAI UNIÓ FEJLESZTÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK ISMERTETÉSE

#### 3.1. | Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának jogalapja

Az Európai Közösség a létrehozása óta támogatja a világ különböző régióinak fejlesztését, köztük elsősorban a fejlődő országokat.<sup>23</sup> Az 1957-es Római Szerződés azzal a céllal irányozta elő az Európai Fejlesztési Alap létrehozását, hogy az a későbbiekben a gyarmatoknak és a tengerentúli területeknek nyújtson támogatást. Idővel megkezdődött a gyarmatok önállósodási folyamata, amelynek eredményeként a tagállamok megállapodtak abban, hogy gyarmataik függetlensége után is részt vállalnak költségeikből. Ezt a politikát később fokozatosan egyre több ázsiai, latin-amerikai és fejlődő országra terjesztették ki, elérkezve a 2000-ben aláírásra kerülő Cotonoui Megállapodáshoz,<sup>24</sup> majd a Millenniumi Fejlesztési Célokhoz.<sup>25</sup> Mindezen tevékenység sikerességéhez elengedhetetlen volt a megfelelő jogi szabályozás megalkotása, az útmutató elvek és célok meghatározása.

Az irányadó szabályozás már az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 177–180. cikkében megjelent, ezt azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés<sup>26</sup> váltotta fel. Az EUMSZ 3. cikkének (5) bekezdésében foglaltak alapján elmondható, hogy az Európai Unió a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban védelmezi és érvényre juttatja értékeit, hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és

23 DOUAUD, Armelle: A fejlesztési politika általános áttekintése, [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/relations/general/article\\_7253\\_hu.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7253_hu.htm) (Letöltés ideje: 2013. június 4.)

24 Cotonoui Megállapodás: az Unió AKCS-országok felé irányuló fejlesztéspolitikájának alapja, amelynek célja a szegénységcsökkentés, az AKCS-országok mind gazdasági, mind szociális és kulturális fejlődésének előmozdítása, illetve a stabil és demokratikus politikai környezet megteremtése. A megállapodás keretében az AKCS-országok az Unióval közösen alakítják ki a fejlesztési programokat, amelyben kulcsszerep jut az államnak, a magánszektornak és a gazdasági; társadalmi szervezeteknek. OSZTOVITS András: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3., 2011, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2648. o.

25 Bővebben lásd: *Európai Bizottság: Fejlesztési és együttműködési politika – Küzdelem a szegénység ellen egy változó világban.* Luxemburg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 3. o. ([http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/development\\_cooperation\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/development_cooperation_hu.pdf))

26 Lásd: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326, 2012.10.26., Továbbiakban: EUMSZ

az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez. Az Európai Unió ezen céljainak megvalósítása érdekében a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására, azonban a hatáskör gyakorlása nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.<sup>27</sup> Tehát, azokon a területeken, ahol az Unió elkezd szabályozni, a hatáskörök nem kerülnek át automatikusan az Unióhoz, hanem párhuzamosan megmarad a tagállamok önálló hatáskör-gyakorlási joga.<sup>28</sup>

Az EUSZ 21. cikkének rendelkezései alapján az Unió külső tevékenységéről elmondható, hogy azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését is vezérelték, így a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.<sup>29</sup> Az Unió arra törekszik, hogy ezen alapelvek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye, elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából.<sup>30</sup> Az általános elvek és célok megfogalmazásán túl, természetesen elengedhetetlen a fejlesztési politika integrálása az EU egyéb szakpolitikái közé, amelyről a 21. cikk (3) bekezdése rendelkezik: „Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.”

A fejlesztési együttműködési politika jogalapját általánosan az EUMSZ 208–213. cikke és a különböző egyezmények (különösen Ázsiával és Latin-Amerikával) adják.

Az EUMSZ 208. cikke kimondja, hogy az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját az EU külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni, s mindez kiegészül a tagállamok fejlesztési együttműködési politikájával, tehát nem zárja ki a tagállamok önálló politikájának gyakorlását ezen a területen.<sup>31</sup> Ez a gyakorlat, bár az EGK-szerződés alatt folytatott

27 Lásd: EUMSZ 4. cikk (4) bekezdése.

28 HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után, 2008, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 281. o.

29 Lásd: EUSZ 21. cikk (1) bekezdése.

30 Lásd: EUSZ 21. cikk (2) bekezdés d) pontja

31 HORVÁTH–ÓDOR, i. m. 281. o.

fejlesztési együttműködésnél még nem rendezett joggalappal, de már akkor is nyilvánvaló volt.<sup>32</sup> Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája elsődleges célként a szegénység mérséklésére, idővel pedig annak felszámolására irányul.<sup>33</sup> Az általános fejlesztési politikai célkitűzések megfogalmazásán felül az EUMSZ három további kötelezettséget jelöl ki az Unió és tagállamai számára. A 208. cikk (2) bekezdésének megállapítása alapján (1) az Unió és a tagállamok teljesítik azokat a kötelezettségeket és figyelembe veszik azokat a célkitűzéseket, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezete és a hatáskörrel rendelkező egyéb nemzetközi szervezetek keretében fogadtak el. Itt mindenekelőtt két, a nemzetközi fejlesztési együttműködés szempontjából irányadó dokumentumot kell megemlíteni: a 2000-ben elfogadott Millenniumi Fejlesztési célok, és a 2005-ben az OECD/DAC által kiadott ún. Párizsi Támogatáshatékonyági Nyilatkozat. A 210. cikk rendelkezése alapján (2) az Unió és a tagállamok – nemzetközi szervezetek és nemzetközi konferenciák keretében is – összehangolják a fejlesztési együttműködésre irányuló politikájukat, konzultálnak egymással segélyprogramjaikról, együttesen felléphetnek, valamint a tagállamok szükség szerint hozzájárulnak az uniós segélyprogramok végrehajtásához.<sup>34</sup> Az Unióra és tagállamaira vonatkozó harmadik kötelezettséget a 211. cikk rendelkezése adja, melynek értelmében (3) az Unió és a tagállamok hatáskörük keretén belül együttműködnek harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel.

Mindezek megvalósítása érdekében, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el azon fejlesztési együttműködési politika végrehajtására vonatkozó intézkedéseket, amelyek a fejlődő országokkal folytatandó többéves együttműködési programok vagy egy adott tárgykörre vonatkozó projektek formáját ölthetik, valamint megköthet a harmadik országokkal és hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel minden olyan megállapodást, amely segíti az EUSZ 21. cikkének, illetőleg az EUMSZ 208. cikkében említett célkitűzések teljesítését. Ezen intézkedések végrehajtásához az Európai Beruházási Bank az alapokmányában megállapított feltételek szerint hozzájárul.<sup>35</sup>

A Lisszaboni Szerződés a fejlesztést saját jogú szakpolitikaként<sup>36</sup> ismeri el, megerősíti a többi szakpolitikával való koherenciát, illetőleg kiemeli a kölcsönös

<sup>32</sup> Forrás: OSZTOVITS, i. m. 2640. o.

<sup>33</sup> Lásd: EUMSZ 208. cikk (1) bekezdése.

<sup>34</sup> A fejlesztési együttműködésre irányuló politikák összehangolása érdekében a Bizottság megtehet bármely hasznos kezdeményezést. Lásd: EUMSZ 210. cikk (1), (2) bekezdése.

<sup>35</sup> Lásd: EUMSZ 209. cikk (1) és (3) bekezdése

<sup>36</sup> *Európai Bizottság: Általános jelentés az Európai Unió tevékenységéről – 2010, 2011, Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 105. o.*



érdekek és ebből adódó együttműködés fontosságát, tehát egyre inkább a hagyományos donor – kedvezményezett reláció háttérbe szorulása jellemző: „*Nem egy donor-kedvezményezett partnerségről van szó: hanem átfogó, közös érdekeken alapuló és mindkét fél számára nyereséges partnerségről.*”<sup>37</sup>

Összefoglalva tehát elmondható, hogy az Unió által folytatott fejlesztési politika alapvetően öt alapelv mentén valósul meg: komplementaritás elve, miszerint az uniós tevékenységnek ki kell egészítenie a tagállamok fejlesztési programjait; koordináció elve, tehát a tagállamok és az Unió fellépését koordinálni kell; továbbá a koherencia elve, vagyis a fejlesztési politika céljait integrálni kell az EU egyéb politikáiba. Ezenfelül negyedik elvként jelenik meg a földrajzi súlyozás elve, vagyis az elmaradottabb országok elsődleges pozíciója érvényesül a fejlesztések prioritási sorrendje szempontjából; és végül a politikai feltétel elve, amely kimondja, hogy az Unió és tagállamai által nyújtott segélyek alapvető feltétele a demokratikus kormányzás.<sup>38</sup>

### 3.2. | Az EU fejlesztési tevékenységét formáló egyezmények

Az Unió fejlesztési politikája sosem volt ennél fontosabb vagy hatékonyabb, mint napjainkban: 2013-ban az EU világszerte folytatta a fejlesztést szolgáló politikai és pénzügyi támogatását, jelentős összeget biztosított külső fejlesztési támogatásra, így 28 tagállamával együttesen továbbra is a világ legnagyobb adományozója.<sup>39</sup> A Millenniumi Fejlesztési Célok elfogadása óta az Unió és szakpolitikája rendkívül hosszú utat tett meg, amelynek eredményességének megértéhez érdemes néhány főbb állomást megemlíteni.

Elsőként kiemelendő a 2005-ben elfogadott *Párizsi Támogatáshatékonyági Nyilatkozat*, amely mellett az OECD DAC magas szintű fórumán 91 donor és partnerország, számos globális és regionális szervezet, pénzintézet és civil szervezet kötelezte el magát. A támogatás hatékonysága érdekében a dokumentum a segélyek adásának és menedzselésének módszereit kívánja megreformálni 52 konkrét cél

37 *Európai Bizottság*: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az EU és Afrika közötti kapcsolatok megszilárdításáról. 1,5 milliárd ember, 80 ország, két földrész, egy jövő, 2010. COM (2010) 634., 3. o.

38 Bővebben lásd: HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 2007, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 532. o.

39 Lásd: *Európai Bizottság*: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. 2014. évi jelentés az Európai Unió fejlesztésre és külső támogatásra vonatkozó politikájáról és annak 2013. évi végrehajtásáról, 2014., COM (2014) 501, 2. o.

meghatározásával, hangsúlyt helyezve a korrupció leküzdésére, a partnerországok fejlesztési programjainak prioritására, a donor országok együttműködési készségeinek erősítésére és politikájuk/eljárásaik egyszerűsítésére, valamint a párhuzamosság megszüntetésére és a költséghatékonyság növelésére. A dokumentum értelmében a fejlődő országok kialakíthatják saját fejlesztési stratégiáikat, míg az adományozók a támogatásokat összhangba hozzák ezen célkitűzésekkel, ez alapján koordinálják tevékenységüket. A Nyilatkozatot aláíró országok 12 mutatót rendeltek hozzá a célkitűzések megvalósulásának mérése érdekében.<sup>40</sup> Az Európai Unió számára a Nyilatkozat jelentősége abban mutatkozik meg, hogy a dokumentum előírásait az Unió implementálta joganyagába, és ezáltal egyben politikai kötelezettséget is teremtett tagállamai számára. A dokumentum elfogadása jelentős hatással volt az uniós fejlesztési politika kereteinek meghatározására, azonban nyilvánvaló volt, hogy a hatékonyság érdekében további reformokra lesz szükség. Eckhard Deutscher, az OECD DAC elnöke a következőképpen fogalmazott a Párizsi Támogatáshatékonysági Nyilatkozattal kapcsolatban: *”Jelenleg minden eddiginél tisztábban látjuk, hogy mit kellene tenni a párizsi nyilatkozat célkitűzéseinek (és a Millenniumi Fejlesztési Célok) eléréséhez. [...] Ugyanakkor teljességgel nyilvánvaló, hogy ha nem változtatunk, nem fogjuk elérni ezeket.”*<sup>41</sup> Meles Zenawi, Etiópia miniszterelnöke így nyilatkozott: *„Az utazás egyharmadához (2000-től 2015-ig tartó időszakra vonatkozóan) érkezve nyilvánvalóvá vált, hogy mindannyiunk részéről további együttes erőfeszítések nélkül elképzelhetetlen lesz az alacsony jövedelmű fejlődő országok, köztük Etiópia számára is, hogy teljesítse a Millenniumi Fejlesztési Célokot, különös tekintettel az extrém szegénység leküzdésére”*.<sup>42</sup>

Ezt követően, 2005. december 20-án került aláírásra a fejlesztési politikáról szóló *Európai Konszenzus* (Együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról).<sup>43</sup> A dokumentum felvázolja a tagállamoknak és a Közösségnek a fejlesztési együttműködés terén valamennyi fejlődő országban végzett tevékenységeinek kereteit, erre vonatkozóan közös célokat és elveket határoz meg, valamint meg-

40 Az OECD Párizsi Nyilatkozata a segélyhatékonyságról, 2005. március 2. (tartalmi kivonat) ([http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/4EDC175D-6EC0-4D44-A309-4593526DCEF1/0/parizsi\\_nyilatkozat2005.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/4EDC175D-6EC0-4D44-A309-4593526DCEF1/0/parizsi_nyilatkozat2005.pdf)), Bővebben lásd: OSZTOVITS, i. m. 2643. o.

41 *OECD Fejlesztési Közlöny: Fejlesztési együttműködés – 2009. évi jelentés* 10. évfolyam, 1. szám (Összefoglalás magyarul) 2. o., <http://www.oecd.org/dac/42400646.pdf>

42 Forrás: *Millennium Project: The 2005 World Summit* <http://www.unmillenniumproject.org/press/worldsummit05.htm>

43 Lásd: A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: „Az európai konszenzus” HL C 46, 2006.02.24, 1. o.

ismétli az EU elkötelezettségét a szegénység felszámolása, az elsődleges felelősségvállalás, a partnerség, a több és megfelelőbb támogatás nyújtása, illetve a politikák fejlesztési célú koherenciája mellett. A partnerországok szükségleteinek minél hatékonyabb kielégítése érdekében a donor országok elhatározták, hogy tevékenységüket az alábbi területekre kívánják az elkövetkezendőkben összpontosítani: emberi jogok előmozdítása, a nemek közötti egyenlőség, demokrácia, a jó kormányzás, a gyermekek és az őslakosság jogai, a környezet fenntarthatósága, valamint a HIV/AIDS elleni küzdelem. A dokumentum implicit módon egy új szerepet is előrevetített a Bizottság számára: immár nemcsak, mint donorügynökségeknek kell működnie, hanem a tagállami bilaterális fejlesztéspolitikák koordinátoraként is.<sup>44</sup> Az Európai Konszenzus eredménye, hogy közel ötven év együttműködés után először határozta meg a közös elvek azon keretét, amelyen belül az Unió és tagállamai a komplementaritás szellemében hajtják végre fejlesztési politikájukat.<sup>45</sup>

Az Európai Konszenzus elfogadása után számos kisebb állomáshoz érkezett az uniós segélyezési politika, amelyek enyhébb mértékben, de egyenként járultak hozzá az Unió fejlesztési tevékenységének koherensebbé tételéhez. Kiemelendő a 2008 novemberében megrendezett Európai Fejlesztési Napok, amelynek eredményeként bemutatásra került a helyi önkormányzatiság támogatását szolgáló *Együttműködési Charta*<sup>46</sup> abból a megfontolásból, miszerint a Millenniumi Célok megvalósítása nem lehet csupán felülről kezdeményezett folyamat, az önkormányzatoknak is kiemelt szerepet kell biztosítani a jó kormányzás helyi szintű megvalósításában, a közszolgáltatások (oktatás, egészségügy) realizálásában. Ugyanebben az időszakban került sor a „*Nemzetközi Fejlesztésfinanszírozási Konferencia*”, a „*Nemzetközi Támogatáshatékonyági Magas szintű Fórum*”, majd az „*Euro-afrikai miniszteri konferencia a migrációról és fejlesztésről*” megrendezésére, amelyek célja az együttműködés szorosabbá tétele, a támogatás során felmerülő problémák, illetve ezen problémákra irányuló megoldás keresése volt. Nagy jelentőséggel bírt a 2008. június 19-20-ai Európai Tanács ülése, és az ott elfogadott, a Millenniumi Fejlesztési Célok elérése irányuló *Cselekvési terv*,<sup>47</sup> amely megállapítja, hogy a fejlesztési együttműködés területén korábban kítűzött kollektív kötelezettségek eléréséhez

44 SZENT-IVÁNYI Balázs: Az EU nemzetközi politikája előtt álló kihívások és válaszok. Közgazdaság, 2013. 1. szám 228. o.

45 Európai Konszenzus a fejlesztési politikáról ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r12544\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_hu.htm))

46 Charter of Cooperation – Support to Local Governance

47 Agenda for Action – AA

két éven belül szükségessé válik a donor országok által nyújtott támogatások éves összegének megduplázása.<sup>48</sup>

Ennek eredményeként, utolsó fontos állomásként az Európai Unió 2011-ben elfogadta a „*Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele*” című dokumentumot.<sup>49</sup> Az Unió – rávilágítva a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósításának, 2015-ös céldátumának közelségére – felismerte, hogy kiemelt szerepet kell szentelnie a szakpolitikák előnyös kombinációjának, illetőleg megfelelő eszközöket és erőforrásokat kell választania ahhoz, hogy eredményesebben tudjon részt venni a szegénység elleni harcban, valamint a fenntartható fejlődés megvalósításában. Az Unió fejlesztési szakpolitikája számára világossá vált, hogy jelentős változtatásokat kell alkalmaznia, így a Millenniumi Célok elérése érdekében mind a partnerországi, mind pedig a tagállami/uniós szinteket megvizsgálva igyekezett az eddigi hiányosságokra, a segélyezés területén észlelt problémákra megoldást találni. A dokumentum rámutat arra, hogy az Unió fejlesztéspolitikájának különösen arra kell törekednie, hogy azokra a területekre koncentrálja a partnerországoknak kínált segítséget, ahol a legnagyobb hatást érheti el, így tevékenységét az emberi jogok, demokrácia, a jó kormányzás, inkluzív és fenntartható növekedés megvalósítására irányozza. Mindezen felül az Unió mélyebb elkötelezettséget kíván létrehozni a partnerországokkal – beleértve a kölcsönös elszámoltathatóság területét is –, és a partnerországok számára a segélyek kombinációja és mértéke az adott ország helyzetétől függően kerülne megállapításra. Ezzel az EU fejlesztési segélyeit sokkal inkább személyre szabottá igyekszik tenni, külön koncentrálna az egyedi helyi problémákra és sajátosságokra annak érdekében, hogy a támogatások a társadalom lehető legszélesebb rétegeihez célba érjenek. Mindez alapján a Változtatási program kiemeli a segélyek elosztását alapvetően meghatározó szempontokat: (1) az országok igényei, figyelembe véve a gazdasági, szociális/humán fejlődési trendeket, növekedési pályát; (2) az egyes országok kapacitásait; (3) a partnerországok kötelezettségeit és teljesítményeit; valamint (4) az Unió által potenciálisan kifejthető hatás mértékét. A Változtatási program felszólítja az Európai Uniót a jogokon alapuló elmozdulás felé, amely által figye-

<sup>48</sup> *Külügyminiszter*: Beszámoló a magyar nemzetközi fejlesztési együttműködés 2008-ban megvalósított tevékenységéről, 2009. március, 17. o. ([http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/D2DB5DD4-42B2-4D3B-BB59-3F6808D15F03/0/Beszamolo\\_2008\\_KB\\_utan\\_modositott\\_vegleges\\_gya.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/D2DB5DD4-42B2-4D3B-BB59-3F6808D15F03/0/Beszamolo_2008_KB_utan_modositott_vegleges_gya.pdf))

<sup>49</sup> Lásd: *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Increasing the impact of the EU Development Policy: an Agenda for Change, 2011., COM (2011) 637.

lembe veszik az emberi jogokat és a kormányzást, teljesítik a haladás feltételeit, lehetővé teszik a fejlődést és az emberek társadalmi részvételét, valamint ennek érdekében a Bizottság feladata az emberi jogi elvek és normák szisztematikus integrálása.<sup>50</sup> A dokumentum természetesen nem csak a partnerországok szempontjából vizsgálta meg a segélyezés hatékonyságát, hanem javaslatot tett a fejlesztési politika uniós részterületének reformjára is. Szükségessé tette a koordinált uniós fellépést, így az EU és a tagállamok segélyeinek közös programozását, az ágazati munkamegosztást, az eredmények hitelesebb mérését és a hazai kölcsönös elszámoltathatóságot illetve átláthatóságot. Összességében elmondható, hogy az Unió Változtatási programja igen jelentős és egyben rendkívül jól időzített, hatásos fellépésnek bizonyul a fejlesztési politika eredményessége, és így a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósítása érdekében. A tagállamok elkötelezték magukat a magasabb szintű koordináció és hatékonyság mellett, a tevékenységükre gyakorolt hatás és az EU eddigi eredményei pedig rendkívül jelentősek.

Mindezekből tisztán látható, hogy hosszú és göröngyös út vezetett az Európa Unió fejlesztéspolitikájának részletes kidolgozásához és koherenciájához. A vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a hatékonyság növelése került fokozatosan a középpontba: a nyújtott támogatásokat a szegényebb, illetve törekeny országokra, a jó kormányzásra, az emberi jogokra és humán fejlesztésre koncentrálták, valamint javították a nemzeti egészségügyi rendszerhez és az oktatáshoz való hozzáférést.

### 3.3. | Kitekintés – A háttérben meghúzódó uniós érdekek

A magasztos célok és a kiemelkedő eredmények mellett azonban érdemes érintőlegesen megemlíteni néhány olyan indokot, amiért ilyen fontos szerepet játszhat az Unió politikái között a harmadik országok segélyezése.

A fejlesztési együttműködési törekvések a múlt század közepén főként abból a felismerésből indultak ki, hogy a legfejlettebb országok által a harmadik világ országaival korábban fenntartott – akár gyarmati – kapcsolatrendszer az addigi módon már nem folytatható, és már vissza sem állítható. Azonban ezen országok természeti erőforrásaihoz való hozzáféréshez, az ottani olcsó munkaerőhöz kapcsolódó érdekek (illetőleg a fejlődő országok azon kinyilvánításai, amely szerint az új típusú együttműködés egyik fő feltétele az, hogy az iparosodott országok hozzájáruljanak a szegénység felszámolásához, az életkörülmények javításához és a gazdasági fejlődéshez anélkül, hogy beavatkoznának belügyeikbe) azonban

<sup>50</sup> Lásd: *Európai Bizottság*, COM (2014) 501, i. m. 11. o.

azt szolgálták, hogy valamiféle megoldást találjanak.<sup>51</sup> Mindemellett megfigyelhető, hogy az EU mint hatalmi potenciál egyre inkább vesztít globális gazdasági meghatározottságából, így mindinkább előtérbe kell helyeznie a hatalmi-szövetségi rendszerének erősítését és további kiépítését, nem beszélve kereskedelmi pozícióinak megerősítéséről. Az Unió saját érdeke, hogy azokban a fejlődő országokban, amelyekből jelentős mennyiségű árucikk és nyersanyag érkezik, stabil gazdasági helyzetet teremtsen, és módosítsa, gyors fejlődést érjen el.<sup>52</sup> Továbbá (és ezt talán a leggyakrabban hivatkozott indokként emelhetjük ki) a globalizáció társadalmi és gazdasági hatásainak okán is szükséges az Unió fellépése. A fejlődő államok problémáinak nagy része globális probléma is egyben (gondolhatunk itt a szegénység illetve az egészségügyi ellátás hiányában a betegségek, így a malária vagy akár az ebola terjedésére, amely mára jócskán túlnőtt az afrikai határokon), hiszen a helyi és globális történések közti egyenlőtlen kölcsönhatás egyre szorosabb, és a kölcsönös egymástól függés okán a megoldáshoz világméretű összefogás szükséges. Az egyenlőtlen fejlődés, egyes térségek, így például Afrika lemaradása feszültség forrása, és a világméreteken újraszerveződő munkamegosztás veszteségeinek elégedetlensége gyengítheti a demokratikus politikai berendezkedés bázisát.<sup>53</sup> A globalizáció tünetei között érdemi indokként még az életszínvonalbeli jelentős különbségeknek köszönhetően kialakuló migráció biztonsági kihívásait, illetőleg az esetleges illegális bevándorlás hullámjainak megállítását is kiemelhetjük.

Az imént említett problémák valószínűleg együttesen járultak hozzá azon érdekek felismeréséhez, amelyek napjainkig vezérlik az Unió fejlesztéspolitikájának tevékenységét, igyekezve sikerességét és segélyezésének hatékonyságát megerősíteni a közös, mind gazdasági, mind egészségügyi és társadalmi biztonság garantálása érdekében.

### 3.4. | A segélyezés megvalósulásának irányadó szabályai

A támogatási rendszer sikerességének érdekében a jogszabályi háttér kialakításán túl, a tagállamok számára kézzelfogható mutatók kialakítására is sor került. Az egyes országok nemzetközi fejlesztésre fordított állami forrásainak kumulált mutatója a hivatalos fejlesztési támogatás (Official Development Aid = ODA), amit

<sup>51</sup> FARAGÓ Tibor: A nemzetközi fejlesztési együttműködés céljai és a fenntartható fejlődési célok, Statisztikai Szemle, 91. évf. (2013), 8–9. szám 825. o.

<sup>52</sup> DICK, Leonard: Európai Unió. Történet, szervezet, működés, 2002, Geomédia Szakkönyvek, 263. o.

<sup>53</sup> *Külgyminiszter*: Beszámoló, i. m. 4. o.

az egyes országok az OECD<sup>54</sup> Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC)<sup>55</sup> irányítása alapján számolnak ki a tényleges kifizetéseket figyelembe véve. A DAC az OECD egy olyan nemzetközi szintű fóruma, ahol a donor országoknak és multilaterális szervezeteknek a partnerországokkal való közös munkájának biztosít teret, sokkal inkább a minőség javítására fókuszálva, mint a támogatások mennyiségének növelésére.<sup>56</sup> A konszenzussal kialakított feltételrendszer meghatározza mi számolható el ODA-ként, és a nemzetközi összehasonlítás alapja az ODA viszonyítása az adott ország bruttó nemzeti jövedelméhez (GNI).<sup>57</sup> A Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítése érdekében az Európai Unió kötelezte magát arra, hogy az általa nyújtott támogatás 2015-re elérje tagállami szinten a GNI 0,7%-át, azzal a közbenső céllal, hogy 2010-re ez az összeg már elérje a 0,56%-ot. Az újonnan csatlakozott tagállamok számára – tekintettel kiinduló helyzetükre és fejlettségbeli elmaradottságra az EU 15-ök<sup>58</sup> országaihoz képest – egy sokkal alacsonyabb mértékű kötelezettség került megállapításra: esetükben 2010-re 0,17%, 2015-re pedig 0,33% az irányadó fejlesztési támogatás mértéke.<sup>59</sup>

Az Európai Unió fejlesztési tevékenységének eredményes megvalósítása érdekében számos stratégiát alkalmaz. A támogatások jelentős része projektek, támogatások és szerződések; költségvetés-támogatás; valamint ágazati támogatás formájában valósulnak meg. A projektek időhöz és költségvetési keretekhez kötött programok a fejlődő országok számára, a támogatások pedig bizonyos szervezetek, illetve az általuk kezdeményezett projektekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulás. A megvalósuláshoz szükséges támogatások rendszerint pályázatok útján nyerhe-

---

54 OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezet). Az OECD az OEEC jogutódjaként tevékenykedik, melynek alapító okmányát 1960 decemberében írták alá. Az OECD legfőbb célkitűzései között a tagországokban a gazdasági növekedés, a magas szintű foglalkoztatottság, életszínvonal emelkedés és a pénzügyi stabilitás elősegítése. Lásd: HERENCSÁR Lajos – SCHOTTNER Krisztina – VASALI Zoltán: Bevezetés a nemzetközi intézmények és szervezetek világába, 2006, L'Harmattan Kiadó, 89. o.

55 DAC = Development Assistance Committee

56 *Eurostat*: The EU in the world – A statistical portrait, 2010, Publications Office of the European Union, 55. o.

57 GNI = Gross National Income. Az Unió által folyósított segély mértékét a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmük alapján állapítják meg. Bővebben lásd: Külügyminiszter: Beszámoló, i. m. 5. o.

58 Az EU15-ök: Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, és Svédország.

59 *Külügyminiszter*: Beszámoló, i. m. 6. o.

tőek el alkalmasság alapján. További kiemelt eszköz az országok költségvetés-támogatása, amelyet intenzív politikai párbeszédet követően és számos feltétel – így az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság – mellett nyújt a partnerországok államkincstárának. Legfontosabb segélyezési eszközök a partnerországok számára juttatott ágazati támogatások, amelyek főként az oktatás, mezőgazdaság, energia területén valósulnak meg. A finanszírozás történhet szerződések, pályázatok illetve különböző donoroktól származó források összefogása által is.<sup>60</sup>

A nemzetközi fejlesztési tevékenység az uniós politikák közül az egyik legösszetettebb: a klasszikus humanitárius feladatok és támogatási együttműködés mellett magába foglalja a legtöbb ágazati politikát (környezetvédelem, energiapolitika, vidékfejlesztés, oktatás és egészségügy), a tagállamok és a partnerországok közötti együttműködés fenntartása és hatásának fokozása érdekében pedig folyamatos kommunikációra van szükség.

### 3.5. | Az uniós külső támogatások nagysága

Mára az Unió a világ legnagyobb donorjává vált a fejlesztési segélyezés területén. Mindennek ellenére, az általa vállalt kötelezettségek a 2013-as évet bezárólag nem valósultak meg maradéktalanul, és az eddigi tendenciákat mérlegelve várhatóan a 2015-ös határvégre sem fognak teljesülni. Bár óriási forrásokat biztosít a partnerországoknak, a tagállamok támogatási hajlandósága és képessége az egyenletes növekedéstől eltérően rendkívül ingadozó vonulatot mutat. Az eddigi csúcsevnek 2010 tekinthető, ahol a segélyezés mértéke megütötte a 0,44%-ot. A 2013-as érték (0,41%) növekedést mutat a 2012-es 0,39%-hoz képest, de még a 2011-es (0,42) mértéktől is elmarad.<sup>61, 62</sup>

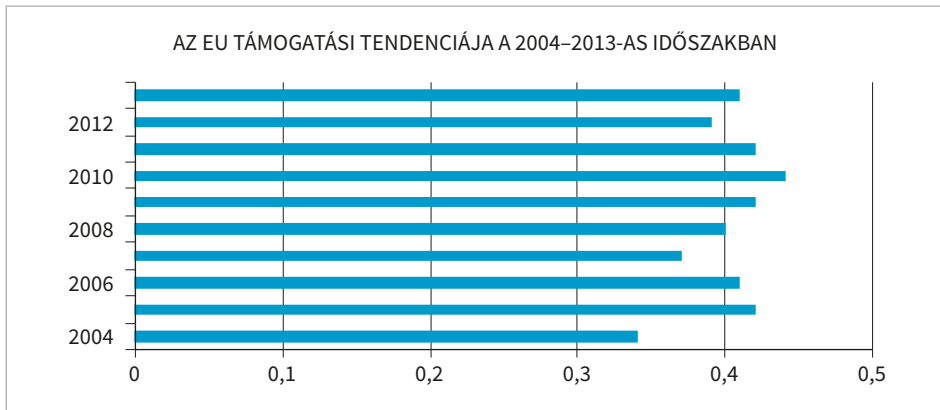
Az EU15-ök tekintetében megállapítható, hogy a számukra 2010-es határvégre kitűzött 0,56%-os támogatási mértéket csupán néhány ország tudta teljesíteni, így: Belgium (0,64%), Dánia (0,91%), Luxemburg (1,05%), Hollandia (0,81%), Svédország (0,97%) és Anglia (0,57%). A többi fejlett ország, köztük Franciaország, Írország, Finnország csupán néhány százalékkal maradtak le a kitűzött támogatási mértéktől, azonban egyes országok, mint Olaszország (0,15%), Görögország (0,17%), Ausztria (0,32%) és Németország (0,39%) segélyezési aránya jócskán elmarad a szükségéstől. Érdemes kiemelni, hogy a részelt teljesített országok fejlesztésre

<sup>60</sup> Bővebben lásd: *Európai Bizottság: Fejlesztési és együttműködési politika*, i. m. 6. o.

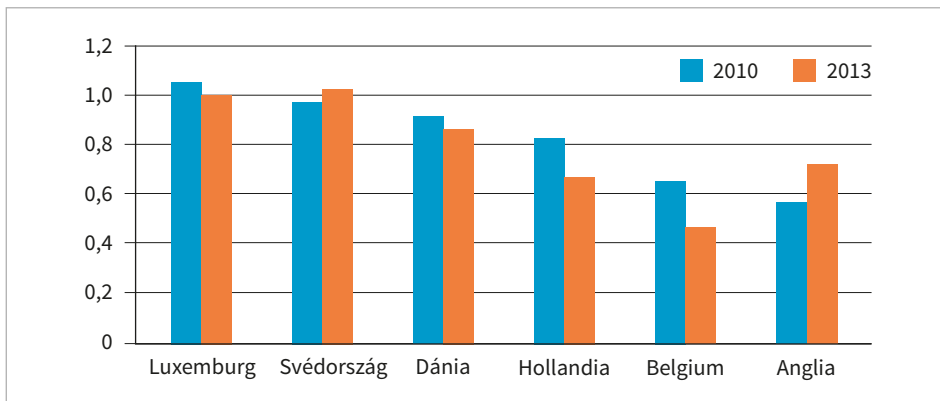
<sup>61</sup> Lásd: 1. ábra: Az Európai Unió 28 tagállamának együttes támogatási tevékenységének tendenciája 2004 és 2013 között. (Saját szerkesztés)

<sup>62</sup> Forrás: I. számú melléklet





1. ÁBRA | Az EU 28 tagállamának együttes támogatási tevékenységének tendenciája 2004 és 2013 között



2. ÁBRA | A legjobban teljesítő EU15-ök támogatási tendenciái 2010-ben és 2013-ban

fordított összegei 2013-as évet bezárólag általánosságban csökkenést mutatnak (ez alól kivétel Anglia és Svédország), sőt, Belgium aránya a már korábban teljesített 2010-es szintnek sem felelne meg jelenleg.<sup>63, 64</sup>

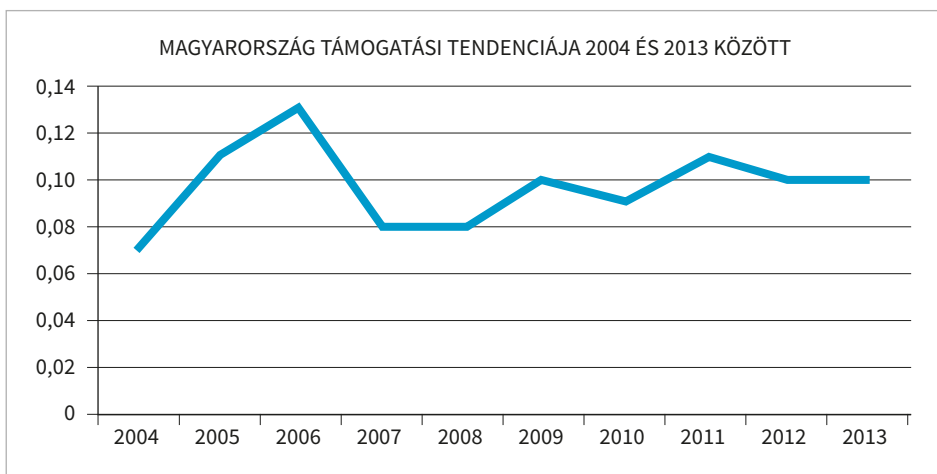
A később csatlakozott államok esetén elmondható, hogy az alacsonyabb célkitűzések ellenére a lemaradásuk mértéke sokkal jelentősebb. A 2010-es, számukra irányadó 0,17%-os mértéket csak Málta (0,18%) és Ciprus (0,23%) tudta teljesíteni.

63 Lásd: 2. ábra: A legjobban teljesítő EU15-ök támogatási tendenciái 2010-ben és 2013-ban. (Saját szerkesztés.)

64 Forrás: I. számú melléklet

Ha a 2013-as adatokat megvizsgáljuk, kiemelhető, hogy egyetlenegy ország sem tudta megközelíteni a 2015-re kitűzött 0,33%-os mértéket, esetükben Málta elsőbbséget élvez egy 0,2%-os aránnyal. További problémaként emelendő ki, hogy 2013-as évet tekintve még mindig számos olyan ország van, amely az 1%-os mértéket sem éri el, így Horvátország (0,07%), Lettország (0,08%), Románia (0,07%) valamint Szlovákia (0,09%). Magyarország esetén a támogatási mérték a 2013-as és 2012-es év idején stagnált, mind a két évben 0,10%. A 2006. évi csúcstámogatást (0,13%) követő visszaesés óta folyamatos növekedési tendencia figyelhető meg, azonban a támogatások jelentős növelésére lenne szükség annak érdekében, hogy hazánk teljesíteni tudja uniós tagságából eredő ezen kötelezettségét.<sup>65, 66</sup>

Mindezek alapján levonható a következtetés, hogy a tagállami hozzájárulások jócskán elmaradnak a vállalt kötelezettségektől. Ennek oka főként a 2008-ban kirobbanó gazdasági világválságban keresendő, amely hatásainak köszönhetően a tagállamok segélyezési hajlandósága és lehetőségei egyre inkább csökkentek az elmúlt években. A 2015-ös céldátum közelségére való tekintettel, ha a tagállamok nem lesznek képesek radikális mértékben növelni segélyezési arányukat, nem fognak megfelelni az általuk vállalt kötelezettségeknek, és így a Millenniumi Fejlesztési Céloknak sem. Mindennek érdekében tehát elengedhetetlen lenne a tagállami támogatás megerősítése és hatékonyságának növelése, illetve a támogatások célba érkezését megakadályozó csatornák, így a korrupció feloldása.



3. ÁBRA | Magyarország eddigi támogatási tendenciája

<sup>65</sup> Lásd: 3. ábra: Magyarország eddigi támogatási tendenciája. (Saját szerkesztés)

<sup>66</sup> Forrás: I. számú melléklet

#### 4. | A 2013-AS ÉV RÉSZLETES EREDMÉNYEI A MILLENNIUMI FEJLESZTÉSI CÉLOK SZELLEMÉBEN

A 2013-as év, főként a Változtatási programnak köszönhetően jelentős eredményeket hozott a fejlesztési politika megvalósulásának az egyes millenniumi részterületeken, így a szegénység, a béke és stabilitás, környezeti fenntarthatóság, oktatási lehetőségek bővítésének, a foglalkoztatás valamint a HIV/AIDS és egyéb betegségek elleni küzdelem szempontjából. Már a 2015-ös határévet megelőzően is elmondható, hogy számos millenniumi célt sikerült eddig teljesíteni.

Az Unió által tett erőfeszítések abban is megmutatkoznak, hogy a világ GDP-je 2000 óta egyharmaddal nőtt, de a fejlődő országok azok, amelyek ebben vezető szerepet játszottak, hiszen a világ növekedésének 70%-át ők szolgáltatták a 2010–2013-as időszakban: 2000 óta 84%-kal nőtt a szubszaharai afrikai országok GDP-je, így Afrika mára a leggyorsabban növekvő, valamint a legfiatalabb lakossággal rendelkező kontinens.<sup>67</sup> Egyes becslések alapján a tendenciák arra engednek következtetni, hogy az egyensúly még inkább eltolódhat, így 2025-re a világgazdaság növekedése elsősorban a feltörekvő gazdaságoknak lesz köszönhető.<sup>68</sup>

2013-ban az Unió fokozottan lépett fel a világméretű éhezés, az élelmiszer-ellátás bizonytalansága és az alultápláltság<sup>69</sup> megszüntetése érdekében, azonban az éhezők megfélemezésére irányuló Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósítása felé tett lépések eddig még nem minden országban érték el a tagállamok által kitűzött célokat. A 2015-ös határévet megelőzően még mindig elmondható, hogy a fejlődő országokban az alultápláltság a gyermekhalálozások legalább egyharmadának az oka, az anyák 20%-ban pedig az első számú halálozási ok,<sup>70</sup> valamint hat gyermek

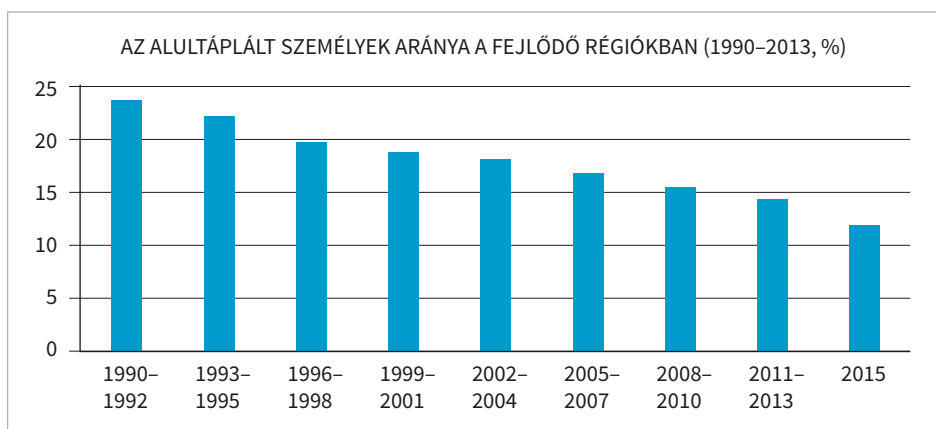
---

67 Ötven évvel ezelőtt a fejlődő/feltörekvő gazdaságok a világ GDP-jének mindössze 25%-át tették ki, mára ez az érték 50%-ra módosult, és a következő évtizedben (2010–2020) várhatóan meghaladja majd a 66%-ot, ami óriási növekedést tükröz. Bővebben lásd: *Európai Bizottság*, COM (2014) 501., i. m. 3. o.

68 *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future, 2013., COM (2013) 92, 3. o.

69 Az alultápláltság fogalma: magában foglalja: 1) a méhen belüli korlátozott növekedést, amely alacsony születési testsúlyt eredményez; 2) a növekedési elmaradást, 3) a lesoványodást és az éhezési ödémát; és 4) az alapvető mikrotápanyagok hiányát. Lásd: *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enhancing Maternal and Child Nutrition in External Assistance: an EU Policy Framework, 2013., COM (2013) 141, 14. o.

70 *Európai Bizottság*, COM (2014) 501, i. m. 4. o.



4. ÁBRA | Az alultáplált személyek aránya 1990 és 2013 között

Forrás: United Nations: The Millennium Development Goals Report 2014, 12. o. (<http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>)

közül egy továbbra sem éri el a korának vagy testmagasságának megfelelő testsúlyt.<sup>71</sup> Világszerte mintegy 165 millió, azaz minden negyedik gyermek növekedési elmaradásban szenved,<sup>72</sup> és évente hozzávetőlegesen 2,6 millió, öt év alatti gyermek veszti életét alultápláltság miatt.<sup>73</sup> Mindennek érdekében a Bizottság új szakpolitikai javaslattal igyekezett az anyák és gyermekek táplálkozásának javítását, és ezáltal a gyermekhalandóság csökkentését támogatni, amelynek középpontjában egy 3,5 milliárd eurós felajánlás állt annak érdekében, hogy 2025-re hét millióval (40%-kal) tudják csökkenteni a növekedésben elmaradott gyermekek számát: *Bizottság közleménye „Az anyai és a gyermektáplálkozás előtérbe helyezése a külső támogatásokban”*.<sup>74</sup> A közlemény ezenfelül előíranyozza, hogy a kórosan sovány gyermekek arányát 5% alá kell csökkenteni, és ezután folyamatosan 5% alatt kell majd tartani. A Bizottság jelentése alapján az Unió az éves humanitárius költségvetésének 33-50%-át fordítja élelmezési és táplálkozási szükségletek fedezésére,<sup>75</sup> amelyet azonban mindenképpen szükséges növelni az éhezés csökkentése érdeké-

71 European Commission, COM (2013) 141, i. m. 2. o.

72 UNICEF, WHO, Világbank: Levels & Trends in Child Malnutrition, 2012. (2011-es adatok alapján). Bővebben lásd: Joint UNICEF – WHO – The World Bank Child Malnutrition Database: Estimates for 2012 and Launch of Interactive Data Dashboards. [http://www.who.int/nutgrowthdb/jme\\_2012\\_summary\\_note\\_v2.pdf?ua=1](http://www.who.int/nutgrowthdb/jme_2012_summary_note_v2.pdf?ua=1)

73 UNICEF: Levels and trends in child mortality, 2011. Forrás: Uo.

74 Lásd: European Commission, COM (2013) 141, i. m.

75 Uo. 2. o.

ben. Főbb stratégiai prioritásként a Bizottság a szerep- és politikai kötelezettségvállalás fokozását, az országos szintű fellépések nagyságrendjének növelését, illetőleg a táplálkozási ismeretek, tehát a szakértelem és a tudás bővítését jelöli meg. Az egyes alpontok tovább részletezik a Bizottság törekvéseit, úgy, mint a táplálkozásügyi szempontokat magukban foglaló beavatkozások fokozását humanitárius és fejlesztési összefüggésben, a kifejezetten táplálkozásügyi fellépések növelését, illetőleg a humán- és intézményi/rendszerkapacitás erősítését. Mindezzel az EU egy fontos lépést tett előre az anya-, illetve a gyermektáplálkozásra összpontosítva, és a világméretű éhezéssel, valamint az élelmiszer- és táplálékellátás bizonytalanságaival szembeni küzdelem élvonalában vállalt szerepet.

A Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítése érdekében, valamint a szegénység elleni harc részeként az Unió hatalmas erőfeszítéseket tett a HIV, a tuberkulózis és a maláriával szembeni küzdelem területén. Egyes becslések szerint 2013 végére több mint 140 ország kapott támogatást a Globális Alapból e három betegség leküzdéséhez, amely által közel 6,1 millió embernek nyújtottak antiretrovirális (ARV) kezelést az AIDS ellen, 11,2 millió embert diagnosztizáltak és kezeltek újfajta fertőző tuberkulózissal, és hogy megelőzzék a maláriát, megközelítőleg 360 millió rovarölő szerekkel kezelt moszkítóhálót biztosítottak a családoknak.<sup>76</sup> Az EU e területen elért óriási eredményei ellenére, még mindig milliókat érint a fertőzés kockázata, amelyre válaszul az EU bejelentette, hogy a 2014–2016 közötti időszakra vonatkozóan 370 millió eurónyira fogja növelni a globális alapnak nyújtotta támogatást.<sup>77</sup>

Az uniós finanszírozás tehát jelentősen támogatja a Millenniumi Fejlesztési Célokat, amelynek eredményeként milliók életét javították: 2004 óta például az EU külső fejlesztési támogatása több mint 70 millió ember (amely több mint Anglia, vagy akár Franciaország népessége) számára biztosított biztonságosabbá tett ivóvízforrásokat, 14 millió gyermek számára realizálta az általános iskolába járás lehetőségét, és közel 46 millió ember kapott segítséget az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatban.<sup>78</sup> Mindeközben az Európai Uniónak ítelték a 2012-es Nobel-békedíjat az európai kontinens békéje terén elért eredményeinek köszönhetően, amelyből származó pénzüsségeket humanitárius projektek formájában olyan gyermekek támogatására fordítja, akik konfliktussal terhelt területeken élnek, lehetővé téve számukra a biztonságos környezethez, oktatási tevékenységhez valamint pszichológiai segítséghez való hozzáférést.<sup>79</sup> Az alapfokú beiskolázási arány világszinten

<sup>76</sup> Lásd: *Európai Bizottság*, COM (2014) 501., i. m. 10. o.

<sup>77</sup> Uo.

<sup>78</sup> Uo. 9. o.

<sup>79</sup> *European Commission*: EU Budget 2013 Financial Report, i. m. 104. o.

közel 89%-kal<sup>80</sup> nőtt, illetve a nemek szerinti megoszlás is kedvezőbben alakult a korábbi trendekhez képest.

2013-ban, a világ legnagyobb humanitárius segítségnyújtójaként, az Unió elkötelezetten lépett fel a jó kormányzás, a demokrácia, a béke és a stabilitás megvalósítása mellett, illetőleg avatkozott be az egyes természeti katasztrófa sújtotta területek helyreállításába. Az EU választási megfigyelő missziókat telepített Kenyába, Pakisztánba, Hondurasba és Maliba a demokrácia és a demokratizálódás érdekében, Szomália számára 650 millió eurónyi támogatással igyekezett biztosítani a kedvező folyamatok illetőleg a stabilitás és a béke fenntartását, valamint Elefántcsontpart esetében egy 115 millió euró értékű államépítési eszközt tettek elérhetővé az ország stabilizációjának, az állam tekintélyének helyreállításának, valamint az inkluzív növekedés előmozdítása okán.<sup>81</sup> Az instabil államok támogatása területén érdemes kiemelni azt, hogy az Unió a Kongói Demokratikus Köztársaság számára a 2003–2011 közötti időszakban mintegy 147 millió euró támogatást tett szabaddá az Unió általános költségvetéséből, elsősorban a nem állami szereplőket és élelmiszer-biztonsági programokat támogató fejlesztési együttműködési eszköz keretében (2013 júniusára az előirányzott teljes összeg már 709 millió euró!).<sup>82</sup>

2013 februárjában a Bizottság kiadta a „*Méltó életet mindenkinek: A szegénység felszámolása és a világ fenntartható jövőjének biztosítása*” című közleményét.<sup>83</sup> A közlemény lefekteti a 2015 utáni időszakra vonatkozó uniós álláspont működési kereteinek alapjait, amely koherens és átfogó választ adna a szegénység felszámolására és a fenntartható fejlődés kihívásaira, így 2030-ra méltó életet biztosítva mindenki számára, illetőleg a rendkívüli szegénység megszüntetését irányozza elő. A dokumentum meghatározza a legfőbb globális kihívásokat és lehetőségeket, értékeli a világban tapasztalható szegénység felszámolására irányuló stratégia sikerét és a Millenniumi Fejlesztési Célokkal kapcsolatos tapasztalatokat, valamint e tapasztalatokra épülő jövőbeli keret kialakításának nehézségeit és annak alkotóelemeit, továbbá jelzi, hogy mindezek hogyan egyeztethetők össze az ENSZ égisze alatt zajló idevágó folyamatokkal. A dokumentum tényekkel rávilágít arra, hogy bár az Unió fejlesztéspolitikája egyedülálló a világon, az eddigi eredmények még mindig nem elégségesek: több mint 850 millió ember nem jut elegendő élelemhez, 61 millió gyermek továbbra sem jár iskolába, élete során minden harmadik nőt ér

<sup>80</sup> *European Commission*, COM (2013) 141., i. m. 5. o.

<sup>81</sup> Lásd: *Európai Bizottság*, COM (2014) 501., i. m. 5–6. o.

<sup>82</sup> *Európai Számvevőszék: A Kongói Demokratikus Köztársaság számára a kormányzáshoz nyújtott uniós támogatás. 9//2013. sz. különjelentés, 2013., Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 13–15. o.*

<sup>83</sup> Lásd: *European Commission*, COM (2013) 92, i. m.

erőszak, 780 millióan nem jutnak tiszta és egészséges ivóvízhez, valamint 7 millió HIV/AIDS beteg nem kap megfelelő kezelést, amelyek aláássák a Millenniumi Fejlesztési Célok elérésére irányuló törekvéseket. Mindemellett a Bizottság kiemeli, hogy az eddigi eredményeken túl továbbra is a szegénység felszámolása, valamint a fenntartható jólét és annak biztosítása a két legsürgetőbb jövőbeli kihívás, amelyben kiemelt szerephez jutnak majd az egyes tagországok, így a jövőbeli keret végrehajtásáért minden ország majd egyénileg felel a szükséges szociális partnerek bevonásával. Az államfők és kormányfők által együttesen jóváhagyott bizottsági dokumentum egy olyan uniós jövőképet vázolt fel a fejlesztési politika számára, amely rámutat a szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés egységes útjára a Millenniumi Fejlesztési Célok 2015-ös lejárata utáni időszakokra tekintettel.

## 6. | ÖSSZEZÉS: A JELEN ÉS A JÖVŐ KÉRDÉSEI, AVAGY HOGYAN TOVÁBB?

A 2014. évi bizottsági jelentés alapján a munka továbbra is a fejlesztési együttműködés hatékonyságának és eredményességének fokozására összpontosul a jobb koordináció, a politikák koherenciája és az elszámoltathatóságon keresztül, valamint befejeződik az uniós eredménykeret kialakítása és az uniós közös programozási folyamat kerül előtérbe.<sup>84</sup>

Elmondható, hogy eddig is számos Millenniumi Cél került teljesítésre, azonban a környezeti fenntarthatóság, az éhezés, a krónikus lesoványodás, az anyai egészségügy és a gyermekhalálozás területén még komoly beavatkozásokra lenne szükség a továbbiakban.

A Millenniumi Célok megvalósításának akadályai azonban nem csupán a tagállami hozzájárulásoknak az előírttól való elmaradása: érdemes megvizsgálni a másik, tehát a partnerországi oldalt is. Gyakori problémaként jelenik meg a szegény kormányzás, amit a korrupció övez, az elmaradott gazdasági-politika kényszerdöntései, valamint az emberi jogok tagadása és ebből kifolyólag érvényesülésük eltiprása. Kiemelendő, hogy számos fejlődő ország esetében hiányoznak olyan alapvető adatok, mint a születések és halálozások száma, a munkahelyek mennyisége és minősége, valamint a mezőgazdasági termelés kapacitásai.<sup>85</sup> Ezen statisztikák elengedhetetlenek lennének az ország specifikus programok és stra-

<sup>84</sup> Lásd: *Európai Bizottság*, COM (2014) 501., i. m. 11. o.

<sup>85</sup> *United Nations*, i. m. 7. o.

tégiák kidolgozására, amelyek egyésével igyekeznek foglalkozni a helyi egyedi problémákkal. A megvalósulás további akadálya a szegénység csapda, melyből következően a partnerországok nemzeti gazdaságának forrásai olyan mértékben korlátoltak és hiányosak, hogy képtelenek megvalósítani a szükséges beruházásokat.<sup>86</sup> Kiemelten fontos lenne olyan nemzeti politikák kialakítása, amelyek ösztönzik a hazai bevételek és források előteremtését a korábban említett probléma megoldásaként. Ngozi Okonjo-Iweala, a nigériai Gazdasági és Pénzügyminisztérium képviselőjében így fogalmazott: „A fejlődés léte az adózásban lévő potenciál realizálásában rejlik.”<sup>87</sup>

Kiemelendő, hogy a tervezett fejlődés és befektetések megvalósulnak, viszont jellemzően csupán csak az országok egyes területein,<sup>88</sup> míg más területek elmaradott gödreiben tovább folytatódik a szegénység. Jellemző, hogy ezen tényezők együttesen érvényesülnek és ezáltal olyan egyedi kihívásokat kreálnak, melyek megoldása sokkal összetettebb. Bár már eddig is komoly változásokat sikerült elérni, azonban továbbra is szükséges lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a partnerországok hiányosságainak pótlására, hiszen a fejlesztési segélyezés egy kétpólusú reláció, ahol a hatékonyság érdekében nemcsak a donor országoknak, hanem a támogatott fejlődő országoknak is erőfeszítéseket kell tenniük a segélyek hatékonyságának javítása érdekében. Elengedhetetlen lenne az elszámoltathatóság és az átláthatóság előmozdítása a korrupció csökkentése, visszaszorítása érdekében, a közigazgatásba való befektetések növelése a beruházások életre hívásához való képesség javítása okán. A fejlődő országok dollárok billióit veszítik el a korrupció, pénzmosás és adócsalás következményeként minden évben: ezek az összegek a bűnözői és jogellenes életformákhoz járulnak így hozzá, iskolák vagy kórházak létrehozása helyett.<sup>89</sup> A Transparency International 2014-es jelentése alapján a világ 20 legkorruptabb állama között számot afrikai ország szerepel, így Szomália, Szudán, Líbia, Burundi és Angola is.<sup>90</sup> A korrupció és a pénzeszközök tiltott kiáramlása a fejlődő országokból hátráltatják a fenntartható fejlesztést, hozzájárulnak a források elérhetőségének csökkentéséhez a közszektor szolgáltatásai területén, aláássák az országok kapacitásait a befektetők vonzására, valamint vékonyítják a polgárok és az állam közötti bizalmat, növelve ezáltal a vezetés és a lakosok

86 OECD: Development Co-operation Report 2014, i. m.

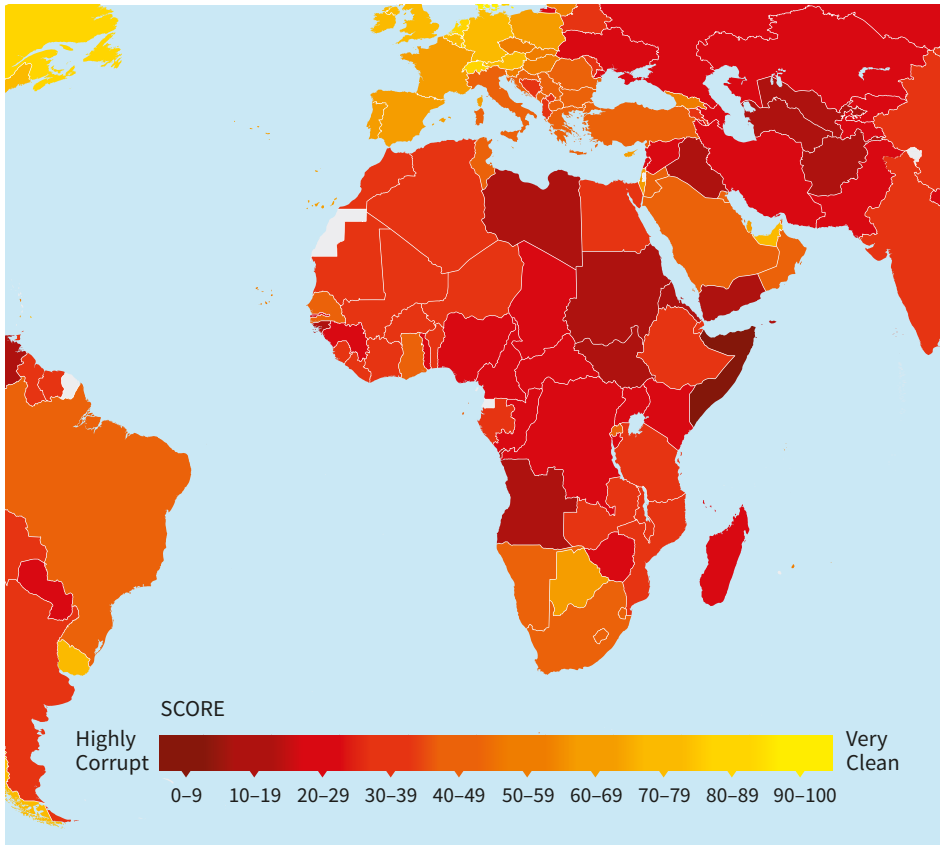
87 Ngozi Okonjo-Iweala, Co-ordinating Minister for the Economy and Minister of Finance, Nigeria. Forrás: Uo. 8. o.

88 United Nations, i. m. 8. o.

89 OECD: Development Co-operation Report 2014, i. m. 4. o.

90 Corruption Perceptions Index 2014: Results (<http://www.transparency.org/cpi2014/results>)





5. ÁBRA | Afrika országainak korrupciósági mutatója

Forrás: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2014, i. m. [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

közötti szakadékok.<sup>91</sup> A források illegális kiáramlása többnyire transznacionális probléma, a legtöbb ország érintettsége kimutatható (akár OECD, akár fejlődő állam), amelyből kifolyólag széles együttműködés és közös fellépés szükséges.<sup>92</sup>

Elengedhetetlen lenne továbbá az emberi jogok érvényre juttatásának támogatása, és így a jog szerepének megerősítése, valamint a helytálló gazdasági politikák előmozdítása a magánszektor segélyezésére. Mindezen felül a civil társadalommal való partnerségre kellene nagyobb hangsúlyt helyezni,<sup>93</sup> hiszen az adományozók

<sup>91</sup> OECD: Development Co-operation Report 2014, i. m. 22. o.

<sup>92</sup> Uo.

<sup>93</sup> Bővebben lásd: *UN Millennium Project*, i. m. 110–125. o.

egyik legfontosabb partnere lehetne a jövőben. A nem kormányzati szervezetek, szakmai egyesületek, a szociális partnerek, az egyetem és a média általában szoros kapcsolatban állnak a helyi közösségekkel, így a donorok a segítségükkel jobban fel tudnák mérni a helyiek szükségleteit (nem beszélve arról, hogy ha a civil társadalom nagyobb szerepet kap a fejlesztésben, azzal a helyi felelősségvállalás is erősödik).<sup>94</sup> Összességében tehát fontos lenne a fejlődő országok felelősségének növelése a saját fejlesztési politikájuk sikeressé tételében, így további „okos” politikák és programok kialakítása (korrupció és egyéb gátló tényezők leküzdése mellett) hozzájárulhatna a fejlesztési segélyek köz-és magánforrásainak maximális kihasználtságához.<sup>95</sup>

A partnerországokon túl természetesen a donor országok, esetünkben tehát az Európai Unió és tagállamai vonatkozásában is további korrekciók szükségesek. Az eddigieken túl növelni kellene az intézményi szervezettséget, mind a tagállamok, mind az Unió relációjában, elengedhetetlen lenne az országspecifikus támogatások prioritásának tisztázása, összehangolása és koordinációja. Javítani kellene a már meglévő (bár a partnerországok tekintetében hiányos) adatok kihasználtságát: a fejlesztési indikátorok javítását célzó beérkező adatforrások feldolgozottsága rendkívül csekély, amely szintén hozzájárul a speciális országstratégiák kidolgozottságának alacsony hatóerejéhez.<sup>96</sup> Jelentőségét jelzi, hogy a nem megfelelő irányultságú támogatások olykor sokkal nagyobb kárt okozhatnak a célországok körülményeiben, hiszen hozzájárulhatnak a tartós társadalmi különbségek fenntartásához és megerősítéséhez, elhanyagolt területek vagy ezzel szemben akár túltámogatott területek kialakulásához. Végül kiemelten fontos lenne a donor országok részéről a partnerországok adósságainak elengedése, hiszen ezen országok adósság-csapdája alapvetően bénítja a fejlesztési tevékenység eredményességét. Mindez megmutatkozik a segélyek minőségében: egyes becslések szerint a támogatások nettó értéke valójában csupán 39%, hiszen a támogató országok gyakran beleszámolják a fejlődő államok elengedett tartozásait, ezek azonban nem minősülnek friss fejlesztési pénzüsszegnek, így a célzott fejlődés eredményessége kérdőjeleződik meg.<sup>97</sup> Ehhez járul hozzá a donor országok hátrányos gyakorlata, a kötött segélyek rendszere, amelyek értelmében a támogatott államoknak a segélyt nyújtó ország termékeit kötelesek megvásárolni, legtöbbször azonban sokkalta drágábban, mint a helyi árak.<sup>98</sup>

Mindezekből tisztán látható, hogy ebben a kétpólusú relációban mindkét félnek még komoly teendői vannak a jövőre tekintettel annak érdekében, hogy a tá-

94 Bővebben lásd: *Európai Bizottság: Fejlesztési és együttműködési politika*, i. m. 8. o.

95 *OECD: Development Co-operation Report 2014*, i. m. 4. o.

96 *United Nations*, i. m. 7. o.

97 KONDOROSI, i. m. 96. o.

98 Uo.

mogató országok által nyújtott óriási pénzeszközök a céloknak és az elvárásoknak megfelelően kerüljenek megvalósulásra.

Az Unió eddigi külső tevékenysége, valamint a Változtatási program végrehajtása révén eddig is kiemelt feladatként kezelte a Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítését, amelynek érdekében következetes fejlesztési együttműködési politika kialakításáról gondoskodott. A jövőre vonatkozóan, a 2015 utáni fejlesztési célok meghatározása érdekében egy magas szintű testület (HLP)<sup>99</sup> jött létre, emellett a szakosított szervezetek képviselőiből is megalakult egy munkacsoport (UNTT),<sup>100</sup> amelyekhez az elmúlt mintegy három esztendő során különféle kormányközi és nem kormányzati szervezetektől, fórumoktól nagyszámú javaslat érkezett az említett testületekhez.<sup>101</sup> 2013 májusában a HPL közzétette javaslatait, amelynek főbb sarokkövei a szegénység leküzdése és a fenntartható fejlődés: ebből kiindulva fogalmazták meg ajánlásaikat tizenkét célterületre, s az ezekhez kapcsolódó 2030-ig elérendő ötven részcélra.<sup>102</sup> Mindezen célok magukban foglalják a szegénység végleges felszámolását, a nemek közötti egyenlőség elérését, a minőségi oktatás, valamint az egészséges létkörülmények, megfelelő táplálkozás, munkalehetőség és fenntartható megélhetés biztosítását mindenki számára, illetőleg az ODA hozzájárulás 0,7%-os GNP-szintjének teljesítését *minden* tagország részéről.<sup>103</sup>

Mindezen túl már rendelkezésre áll a 2014–2020. évi fejlesztési alap, így ez a többéves pénzügyi keret alapvetően képezi le pénzügyileg a külső fellépés során a segélyezés területén kitűzött célokat. Ezen eszközökre szánt teljes elfogadott összeg a 2014–2020-as időszakban több mint 51,4 milliárd euró, azonban az uniós költségvetés részét nem képező 11. Európai Fejlesztési Alapnak köszönhetően további 30,5 milliárd euró áll rendelkezésre az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség országai, illetve a tengerentúli országok és területek számára.<sup>104</sup>

A Millenniumi Fejlesztési Célok lejáratí dátuma tehát vészesen közeleg, a tagállamokat terhelő nyomás egyre növekszik, így 2015 kulcsfontosságú év lesz az Európai Unió számára a fejlesztés területén: ideális lehetőség kínálkozik arra, hogy az Unió tájékoztassa polgárait az elért eredményekről és megmutassa, hogy képes a szegénység ellen a tagállamok egyesített erejére támaszkodva a világ élharcosaként küzdeni és remélhetőleg teljesíteni tudja a Millenniumi Célok lejárató célkitűzéseit.

99 Secretary-General's High-Level panel on the Post-2015 Development Agenda

100 UN System Task Team on the Post – 2015 UN Development Agenda

101 FARAGÓ, i. m. 837. o.

102 Bővebben lásd: Uo.

103 Uo.

104 Lásd: *Európai Bizottság*, COM (2014) 501., i. m. 2–3. o.

## 7. | MELLÉKLET

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU (28 ország)	0.34	0.42	0.41	0.37	0.40	0.42	0.44	0.42	0.39	0.41 <sup>P</sup>
Belgium	0.41	0.53	0.50	0.43	0.48	0.55	0.64	0.54	0.47	0.45 <sup>P</sup>
Bulgária	:	:	:	0.06	0.04	0.04	0.09	0.09	0.08	0.1 <sup>P</sup>
Csehország	0.11	0.11	0.12	0.11	0.12	0.12	0.13	0.12	0.12	0.11 <sup>P</sup>
Dánia	0.85	0.81	0.80	0.81	0.82	0.88	0.91	0.85	0.83	0.85 <sup>P</sup>
Németország	0.28	0.36	0.36	0.37	0.38	0.35	0.39	0.39	0.37	0.38 <sup>P</sup>
Észtország	0.05	0.08	0.09	0.08	0.10	0.10	0.10	0.11	0.11	0.13 <sup>P</sup>
Írország	0.39	0.42	0.54	0.55	0.59	0.54	0.52	0.51	0.47	0.45 <sup>P</sup>
Görögország	0.16	0.17	0.17	0.16	0.21	0.19	0.17	0.15	0.13	0.13 <sup>P</sup>
Spanyolország	0.24	0.27	0.32	0.37	0.45	0.46	0.43	0.29	0.16	0.16 <sup>P</sup>
Franciaország	0.41	0.47	0.47	0.38	0.39	0.47	0.50	0.46	0.45	0.41 <sup>P</sup>
Horvátország	:	:	:	:	:	:	:	0.03	0.03	0.07 <sup>P</sup>
Olaszország	0.15	0.29	0.20	0.19	0.22	0.16	0.15	0.20	0.14	0.16 <sup>P</sup>
Ciprus	0.03	0.09	0.15	0.17	0.17	0.20	0.23	0.16	0.12	0.11 <sup>P</sup>
Lettország	0.06	0.07	0.06	0.06	0.07	0.08	0.06	0.07	0.08	0.08 <sup>P</sup>
Litvánia	0.04	0.06	0.08	0.11	0.11	0.11	0.10	0.13	0.13	0.12 <sup>P</sup>
Luxemburg	0.79	0.79	0.89	0.92	0.97	1.04	1.05	0.97	1.00	1.00 <sup>P</sup>
<b>Magyarország</b>	<b>0.07</b>	<b>0.11</b>	<b>0.13</b>	<b>0.08</b>	<b>0.08</b>	<b>0.10</b>	<b>0.09</b>	<b>0.11</b>	<b>0.10</b>	<b>0.10<sup>P</sup></b>
Málta	0.18	0.17	0.15	0.15	0.20	0.18	0.18	0.25	0.23	0.20 <sup>P</sup>
Hollandia	0.73	0.82	0.81	0.81	0.80	0.82	0.81	0.75	0.71	0.67 <sup>P</sup>
Ausztria	0.23	0.52	0.47	0.50	0.43	0.30	0.32	0.27	0.28	0.28 <sup>P</sup>
Lengyelország	0.05	0.07	0.09	0.10	0.08	0.09	0.08	0.08	0.09	0.1 <sup>P</sup>
Portugália	0.63	0.21	0.21	0.22	0.27	0.23	0.29	0.31	0.28	0.23 <sup>P</sup>
Románia	:	:	:	0.07	0.09	0.08	0.07	0.09	0.08	0.07 <sup>P</sup>
Szlovénia	0.10	0.11	0.12	0.12	0.13	0.15	0.13	0.13	0.13	0.13 <sup>P</sup>
Szlovákia	0.07	0.12	0.10	0.09	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09 <sup>P</sup>
Finnország	0.37	0.46	0.40	0.39	0.44	0.54	0.55	0.53	0.53	0.55 <sup>P</sup>
Svédország	0.78	0.94	1.02	0.93	0.98	1.12	0.97	1.02	0.97	1.02 <sup>P</sup>
Nagy-Britannia	0.36	0.47	0.51	0.36	0.43	0.51	0.57	0.56	0.56	0.72 <sup>P</sup>

*Forrás:* Official development assistance as share of gross national income, 2014 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdgp100>). Saját szerkesztés.

## 8. | IRODALOMJEGYZÉK

- I. BRUHÁCS János: Nemzetközi jog III. – Nemzetközi szervezetek, 2001, Dialóg Campus Kiadó
2. DEÁK Péter (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv, 2007, Osiris Kiadó
3. DEÁK Péter: Biztonságpolitika a hétköznapokban, 2009, Zrínyi Kiadó
4. DICK, Leonard: Európai Unió. Történet, szervezet, működés, 2002, Geomédia Szakkönyvek
5. *Európai Bizottság*: Fejlesztési és együttműködési politika – Küzdelem a szegénység ellen egy változó világban, 2014, Luxemburg: az Európai Unió Kiadóhivatala
6. *Európai Bizottság*: Általános jelentés az Európai Unió tevékenységéről – 2010, 2011, Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala
7. *Európai Számvevőszék*: A Kongói Demokratikus Köztársaság számára a kormányzáshoz nyújtott uniós támogatás. 9//2013. sz. különjelentés, 2013., Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala
8. *European Commission*: EU Budget 2013 Financial Report – Also covering Multiannual Financial Framework 2007–13, 2014, Luxembourg: Publications Office of the European Union
9. *Eurostat*: The EU in the world – A statistical portrait, 2010, Publications Office of the European Union
10. FARAGÓ Tibor: A nemzetközi fejlesztési együttműködés céljai és a fenntartható fejlődési célok, Statisztikai Szemle, 91. évf. (2013), 8–9. szám
11. GYULAI Iván: A fenntarthatóság értelmezése és megvalósításának feltételei, EVilág, 2004/3. évfolyam/3. szám
12. HERENCSÁR Lajos – SCHOTTNER Krisztina – VASALI Zoltán: Bevezetés a nemzetközi intézmények és szervezetek világába, 2006, L'Harmattan Kiadó
13. HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után, 2008, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
14. HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 2007, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
15. KONDOROSI Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
16. KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal: Európa: az állam- és jogfejlődés irányai, 2011, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
17. OSZTOVITS András: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3., 2011, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

18. SIMAI Mihály: A szegénység globális problémái és a fejlesztési együttműködés, in GÖMBÖS Ervin (szerk.): A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. században, 2005, Magyar ENSZ Társaság, Hunida Kht.
19. SZENT-IVÁNYI Balázs: Az EU nemzetközi politikája előtt álló kihívások és válaszok. Közgazdaság, 2013. 1. szám
20. *UN Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, Earthscanm New York

#### EURÓPAI UNIÓS DOKUMENTUMOK

1. A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: „Az európai konszenzus” HL C 46, 2006. 02. 24. 1. o.
2. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326, 2012. 10. 26.
3. *Európai Bizottság*: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az EU és Afrika közötti kapcsolatok megszilárdításáról. 1,5 milliárd ember, 80 ország, két földrész, egy jövő, 2010., COM (2010) 634.
4. *Európai Bizottság*: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. 2014. évi jelentés az Európai Unió fejlesztésre és külső támogatásra vonatkozó politikájáról és annak 2013. évi végrehajtásáról, 2014., COM (2014) 501.
5. *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Increasing the impact of the EU Development Policy: an Agenda for Change, 2011., COM (2011) 637.
6. *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enhancing Maternal and Child Nutrition in External Assistance: an EU Policy Framework, 2013., COM (2013) 141.
7. *European Commission*: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future, 2013., COM (2013) 92.

## FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

1. DOUAUD, Armelle: A fejlesztési politika általános áttekintése  
[http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/relations/general/article\\_7253\\_hu.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7253_hu.htm) (Letöltés ideje: 2013. június 4)
2. Az OECD Párizsi Nyilatkozata a segélyhatékonyságról, 2005. március 2. (tartalmi kivonat)  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/4EDC175D-6EC0-4D44-A309-4593526DCEF1/0/parizsi\\_nyilatkozat2005.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/4EDC175D-6EC0-4D44-A309-4593526DCEF1/0/parizsi_nyilatkozat2005.pdf)
3. Corruption Perceptions Index 2014: Results  
<http://www.transparency.org/cpi2014/results>
4. *Európai Bizottság: Fejlesztési és együttműködési politika – Küzdelem a szegénység ellen egy változó világban.* Luxemburg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014  
[http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/development\\_cooperation\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/development_cooperation_hu.pdf)
5. *European Commission: 2014 Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2013 – Staff Working Document.* 4. o.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-working-document-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2014-working-document-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013_en.pdf)
6. Európai Konszenzus a fejlesztési politikáról  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r12544\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_hu.htm)
7. Joint UNICEF – WHO – The World Bank Child Malnutrition Database: Estimates for 2012 and Launch of Interactive Data Dashboards  
[http://www.who.int/nutgrowthdb/jme\\_2012\\_summary\\_note\\_v2.pdf?ua=1](http://www.who.int/nutgrowthdb/jme_2012_summary_note_v2.pdf?ua=1)
8. *Külügyminiszter: Beszámoló a magyar nemzetközi fejlesztési együttműködés 2008-ban megvalósított tevékenységéről,* 2009. március  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/D2DB5DD4-42B2-4D3B-BB59-3F6808D15F03/0/Beszamolok\\_2008\\_KB\\_utan\\_modositott\\_vegleges\\_gya.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/D2DB5DD4-42B2-4D3B-BB59-3F6808D15F03/0/Beszamolok_2008_KB_utan_modositott_vegleges_gya.pdf)
9. *Külügyminisztérium, Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Főosztály: Keretstratégia készítése Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködésére vonatkozóan.* 2013.  
<http://hand.org.hu/media/files/1389083931.pdf>
10. *Millennium Project: The 2005 World Summit*  
<http://www.unmillenniumproject.org/press/worldsummit05.htm>

11. *OECD: Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development (Highlights)*, 2014.  
<http://www.oecd.org/dac/FINAL%20DCR%202014%20Highlights%20booklet.pdf>
12. *OECD Fejlesztési Közlemény: Fejlesztési együttműködés – 2009. évi jelentés 10. évfolyam, 1. szám (Összefoglalás magyarul)*  
<http://www.oecd.org/dac/42400646.pdf>
13. *Official development assistance as share of gross national income*, 2014.  
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdgp100>
14. *UNESCO: All children in school by 2015- Global initiative on Out-of-School Children. Eastern and Southern Africa Regional Report*, 2013  
<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/esar-oosci-report-2013.pdf>
15. *United Nations: The Millennium Development Goals Report 2014*  
<http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>



BÓKAY DÓRA

## Marad a szokásos, jól bevált gyógyszer, a kormányköziség?

1. BEVEZETÉS [120]
2. AZ EURÓPAI PARLAMENT A 2014-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK UTÁN [122]
3. AZ EURÓPAI TANÁCS A 2014-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK UTÁN [126]
4. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG A 2014-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK UTÁN [128]
5. MARAD A SZOKÁSOS, JÓL BEVÁLT GYÓGYSZER? [133]
6. IRODALOMJEGYZÉK [137]
7. MELLÉKLET [140]

## 1. | BEVEZETÉS

„Ez most más” – volt a 2014-es európai parlamenti választások kampányüzenete. Az öt évvel ezelőtti választásokhoz képest valóban jelentősen átalakult az Európai Unió. Fontosabb intézményi változások a Lisszaboni Szerződés életbelépésével történtek, de a gazdasági válság is hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Unió 2014-ben más, mint néhány évvel ezelőtt volt.

A Lisszaboni Szerződés többletjogokkal ruházta fel az Európai Parlamentet, amelyeknek az idei választások során érvényt is tudtak szerezni. Ezek közül a legjelentősebb, hogy a Bizottság új elnökének a megválasztásakor az állam- és kormányfőknek figyelembe kellett venniük a választások eredményét, és annak megfelelő jelöltet megnevezni. Ennek a kötelezettségnek lett az eredménye, hogy a választásokon legtöbb mandátumot szerzett párt – az Európai Néppárt (EPP) bizottsági elnökjelöltjét, *Jean-Claude Junckert* javasolták erre a posztra.<sup>1</sup>

2014 májusában a huszonnyolc tagállamban egyszerre vonulhattak az urnákhoz a kontinens választópolgárai, hogy megválasszák uniós képviselőiket. A részvételi arány, a közvetlen választások három évtizedes történetében először – ugyan nem jelentős arányban, – ebben az évben nem csökkent. Ennek a jelenségnek több magyarázata is lehetséges, részben a választási kampány személyesebb válásának, a bizottsági elnökjelöltek meglétének tudható, de ennél valószínűbb magyarázat, hogy az Unió-ellenes hangulatot sikerült a protest pártoknak kihasználniuk, és növelni a választásokon résztvevők számát, ezzel saját szavazóik számát növelve.<sup>2</sup> Ennek következményeként azonban megnőtt az Európai Parlament falai között a rendszert ellenző képviselőknek a száma.

Az idei választás azért is volt más, mert rendkívüli politikai környezetben zajlott. Az Unió évek óta belső válsággal küzd, amely a gazdasági válsággal vette kezdetét, majd vált szociális és részben politikai válsággá. A megszorító intézkedések révén, amelyek a magas államadósságok miatt váltak szükségessé több tagállamban, megnőtt a munkanélküliek aránya, amely általános elégedetlenséghez vezetett, ezzel alásva nemcsak a nemzetállami kormányok elfogadottságát, de az Unió legitimitását is. Mindemellert az Unió közvetlen szomszédságában is feszült külpolitikai helyzet alakult ki: Ukrajnában több mint egy éve polgárháborús helyzet áll fenn. A Közel-Keleten szintén forradalmi hullám söpört végig 2011-től, amely egyes országok esetében a közigazgatás és kereskedelem megtorpanásához, Szíriában polgárháborúhoz vezetett.

<sup>1</sup> *Bruxinfo*, 2014. 06. 27.

<sup>2</sup> LAMY, Pascal: *L'UE après les élections: quelle stratégie dans la mondialisation?*, Notre Europe, 2014, 2. o.

A mára kialakult helyzetben elengedhetetlenül fontos, hogy az Európai Unió intézményrendszerének lehetséges változását megvizsgáljuk. Jelen írásomban erre fogok kísérletet tenni, vagyis arra, hogy a most rendelkezésre álló ismeretek alapján egy lehetséges forgatókönyvet vázoljak: az Európai Unió az elkövetkező öt évben milyen irányba fejlődhet. Tanulmányom középpontjában annak a kérdésnek az eldöntése áll, hogy a kormányköziség lesz-e a domináns, és így az egyes nemzetállami kormányok érdekérvényesítő tevékenysége, vagy a közösségi módszer fog inkább érvényesülni az elöttünk álló években.

A gazdasági válság miatt az egyes tagállamok kormányainak nagyobb szerep jutott, ugyanis olyan intézkedéseket kellett uniós szinten elfogadni, amelyek mélyen érintették a nemzeti kormányok által meghozandó belpolitikai döntéseket is. Ennek következtében szerződések módosítása nélkül vezettek be a Gazdasági és Monetáris Unióra vonatkozó reformokat.<sup>3</sup> A másik terület, ahol az Uniónak gyorsan kellett reagálni az elmúlt években, a közös külpolitika, amely jelentős részben szintén kormányközi alapon működik, így ez sem a közösségiesítés irányába tolta az Unió fejlődését, mert továbbra is a kormányok domináltak.<sup>4</sup> Ennek fényében feltételezhető, hogy amennyiben a gazdasági és pénzügyi területen, valamint az EU szomszédságában továbbra is fennáll a bizonytalanság, akkor továbbra is a kormányközi megoldások fognak érvényesülni. Az intézmények keretei között zajló folyamatok viszont ellentétes irányba mozdíthatják az Uniót, amennyiben – például az Európai Parlament – továbbra is hasonlóan aktivista módon értelmezi a Lisszaboni Szerződésben lefektetetteket.

Tanulmányom középpontjában az a három intézmény áll, amelyek befolyással lehetnek az Unió intézményi átalakulására: az Európai Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság. Azért ezt a három intézményt vizsgálom, mert ezek rendelkeznek azokkal a jogosítványokkal, amelyekkel befolyásolhatják az Unió jövőjét. Az Európai Tanács az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSZ) 15. cikke alapján „adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait”, továbbá ebben a testületben vannak jelen a nemzeti kormányok a legmagasabb szinten. A Bizottság az EUSZ 17. cikke szerint „előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról.” Ehhez a két intézményhez kapcsolódik az Európai Parlament,

<sup>3</sup> *Bruxinfo*, 2012. 06. 29.

<sup>4</sup> Ez alól kivételt jelentenek a Szerbia és Koszovó közötti párbeszédben közvetítói szerepet betöltő főképviselői tevékenység és az iráni atomtárgyalásokban való részvétel.

amely az Uniós állampolgárokat hivatott képviselni az Uniós döntéshozatalban. E három intézmény mellett szóló érv továbbá, hogy vezető politikusai határozzák meg az Unió politikai irányvonalait, és mind a három intézmény élén csere történt a májusi választások után.

Írásomban tehát megvizsgálom, hogy az Európai Tanács milyen prioritásokat határozott meg az elkövetkező évekre. Elemezni fogom az Európai Parlamentben zajló folyamatokat a választások után és a bizottsági szerkezet átalakulását, valamint a Juncker által meghatározott prioritásokat. Ezek után vonom le a következtetéseket arra vonatkozóan, hogy milyen irányba valószínűsíthető az Európai Unió intézményi átalakulása az elkövetkező néhány évben.

## 2. | AZ EURÓPAI PARLAMENT A 2014-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK UTÁN

2014 májusában került először sor arra, hogy a Lisszaboni Szerződésnek megfelelően bonyolítsák le az európai parlamenti választásokat. A Szerződés jelentősen bővítette az Európai Parlament hatáskörét: társjogalkotóként ismerte el a Tanács mellett, és a költségvetés elfogadásának menetében is nagyobb beeszólást biztosított neki. Újabb szakterületek kerültek a rendes jogalkotás alá tartozó kategóriába, ezzel növelve az EP súlyát.<sup>5</sup>További változás, hogy az EUSZ 14. cikke alapján az Európai Parlament „az Unió állampolgárainak képviselőiből áll”, míg az előző szerződésekben a tagállamok lakosságának a képviselői voltak. Másik fontos változás, hogy az előbb idézett cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „az Európai Tanács, az Európai Parlament kezdeményezésére és vele egyetértésben, az első albekezdésben említett alapelvek tiszteletben tartásával egyhangúlag elfogadott határozatban meghatározza az Európai Parlament összetételét”.<sup>6</sup> A Lisszaboni Szerződés csökkentette az EP-képviselők számát, 751 főben maximalizálva, s ez az idei választás során lépett hatályba. Az intézményi átalakulás szempontjából jelentős változás továbbá, hogy az EUSZ 17. cikk (7) bekezdése alapján a Bizottság elnökének a megválasztásakor feltételül szabja az Európai Tanács tagjainak, hogy a személy kiválasztásakor vegyék figyelembe az európai parlamenti választások eredményét.

5 *Európai Parlament*, New EP: more power, more responsibility, 2010. [http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon\\_treaty/Press\\_kit-EP\\_and\\_Lisbon\\_Treaty-EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon_treaty/Press_kit-EP_and_Lisbon_Treaty-EN.pdf)

6 DUFF, Andrew: Democratic legitimacy in the European Union: taking a new look at the composition and electoral procedure of the European Parliament, 2014. 3. o.

Elmondható tehát, hogy a Lisszaboni Szerződés eredményeként az Európai Parlament jelentős jogosítványokkal gazdagodott az előző évekhez képest, amelyek a nemzetállamok felettség irányába mozdíthatja a rendszert, csökkentve az EP függőségét a Tanácstól, amely a nemzetállamok megtestesítője. A jogok szerződésbe foglalása azonban nem elegendő ehhez, azoknak érvényt is kell szerezni, és ez az, amelyvel kapcsolatban a Parlament egyre határozottabban áll ki saját álláspontja mellett.<sup>7</sup>

Idén májusban az uniós választópolgárok mintegy 43%-a vett részt a voksoláson, hasonlóan a 2009-es választáshoz. A 751 fős parlamentben a legtöbb mandátumot az Európai Néppárt (EPP) szerezte meg, a mandátumok 29,4%-át, vagyis 221 képviselői helyet. A második legnagyobb formáció a Szocialisták és Demokraták (S&D), akik a képviselői helyek 25,4%-át (191 képviselői helyet) tudhatnak magukénak.<sup>8</sup> A liberálisok 67 képviselői hellyel a negyedik legnagyobb frakciót alakíthatták meg.<sup>9</sup> A három, fentebb említett, hagyományos EU-integráció iránt elkötelezett párt az előző ciklushoz képest 84 helyet veszített összesen. A legnagyobb vesztes az EPP, amely 61 képviselővel kevesebbet számolhat a soraiban. Ez még annak fényében is jelentős veszteség, hogy ebben a ciklusban csökkent magának az EP tagjainak a száma is (az előző ciklusban 766 volt). Nőtt azonban az EU-integrációval kapcsolatban szkeptikus pártok képviselőinek a száma.<sup>10</sup> Feltételezhetően a rájuk leadott szavazatok korábban a „mainstream” pártokat támogató voksok voltak, ugyanis épp olyan arányban nőtt a számuk, amilyenben csökkent a néppártiak, szociáldemokraták és liberálisok létszáma. Bár sikerült megállítani a részvételi adatok további csökkenését, a választók – feltételezhetően a válság hatására kiábrándultan – mégis inkább az EU-val kapcsolatban kritikusabb véleményt alkotó pártokat választották.<sup>11</sup>

7 Az, hogy az Európai Parlament teljes mértékben kihasználja, és érvényt szerez a Szerződésekben lefektetett jogainak, az EU többéves keret költségvetésének az elfogadásának elhúzódása jól mutatja. (EU-zseton, 2012. 10. 26. és 2013. 10. 18.)

8 Képviselőcsoportot alakítottak az Európai Konzervatívok és Reformerek (9,32% és 70 mandátum) valamint a Zöldek (6,66% és 50 mandátum). A brit UKIP és Farage által dominált euroszeptikus párt, a Szabadságjogok és Közvetlen Demokrácia Európája 48 (6,4%) képviselői helyet szerzett, az Egyesült Baloldal/Északi Zöld Baloldal 52 képviselővel van jelen (6,9%), összesen 52 képviselő független az Európai Parlamentben, akiknek a java az EU-val szemben határozza meg saját magát. (Európai Parlament, 2014. 07. 01.)

9 *Európai Parlament: Results of the 2014 European elections*, 2014. 07. 01. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>

10 Az előző ciklusban Farage képviselőcsoportjának 31 tagja volt, az Egyesült Baloldalnak 35, összesen 33 független képviselő ült a Parlament soraiban. (Európai Parlament, 2014. 05. 06.)

11 *Bruxinfo: EP választások: amit a számok elsőre mondanak*, 2014. 05. 26. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20140526-ep-valasztas-amit-a-szamok-elsore-mondanak.html>

A radikális és euroszkeptikus pártok megerősödése már a választások előtti előrejelzésekben is megjelent.<sup>12</sup> Az euroszkeptikus erők előretörése azért nem hagyható figyelmen kívül az EU jövőjét tárgyaló tanulmányban, mert az az uniós állampolgárok általános véleményét fejezi ki az EU-val kapcsolatban. Az Európai Parlament falain belül ez leginkább azt eredményezheti, hogy élesebbek lesznek a viták, de jelentős befolyásra ezek a pártok nem tehetek szert, leginkább az EP Eljárási Szabályzata miatt. Az EP működését meghatározó dokumentum szerint „egy képviselőcsoport legalább a tagállamok egynegyedéből megválasztott képviselőkből áll. Képviselőcsoport létrehozásához legalább huszonöt képviselő szükséges.” A képviselőcsoportok rendelkeznek „tikársággal, valamint a szükséges technikai, műszaki feltételekkel és az e célra a Parlament költségvetésében előjegyzett előirányzatokkal”. Továbbá az Elnökök Értekezletében – vagyis abban a testületben, amely meghatározza a parlamenti munka és a jogalkotás menetét – szavazati joggal csak a frakciók elnökei (vagy helyettesei) rendelkeznek, és a testületben összesen csak egy független képviselő vesz részt az üléseken, az is szavazati jog nélkül.<sup>13</sup> Mindez azért lényeges, mert az radikális euroszkeptikus pártok javának – a Nigel Farage vezette UKIP-en és néhány, hozzá csatlakozó párton kívül, valamint az Egyesült Baloldalnak – nem sikerült frakciót alakítaniuk, így elestek a pénzbeli támogatástól és annak a lehetőségétől, hogy érdemben befolyásolhassák az EP munkáját.<sup>14</sup> Ennek fényében az európai integráció ellenes hangokat olyan szempontból érdemes figyelembe venni, hogy azok csökkentik az Unió legitimitását és a döntései jogosságát, de nem veszélyeztetik az intézmény működését.

Mindemellett, az integráció-párti frakcióknak kényelmes – kétharmados – többségük lett az Európai Parlamentben. A parlamenti munkát eddig is a koalíciós döntéshozatal jellemezte, és ez a tendencia lesz jellemző a továbbiakban is.<sup>15</sup> A pártok közti megállapodás jellemezte a csúcspozíciók kiosztását is: az Európai Bizottság és az Európai Tanács állandó elnökét a Néppárt, az Európai Parlament elnökét és a Főképviseelő személyét pedig a szociáldemokraták közül választották ki.<sup>16</sup> A biztos

12 *Policy Solutions: A 2014-es európai parlamenti választások várható eredménye*, 2013. *Bruxinfo*: EP választások.

13 *Európai Parlament Eljárási Szabályzat*, 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.HU.pdf>

14 Néhány héttel a Juncker-bizottság hivatalba lépése után az euroszkeptikus pártok bizalmatlansági indítványt kezdeményeztek a kollégiummal szemben, a luxemburgi adóbotrány miatt, amelyet azonban a középpártok leszavaztak. Ez az eset is jól mutatja a képviselőcsoportok közötti erőviszonyokat az Európai Parlamentben. (*Bruxinfo*, 2014. 11. 27.)

15 LAMY, i. m. 2. o.

16 *BBC: Key EU jobs go to Italy and Poland*, 2014. 08. 30. <http://www.bbc.com/news/blogs-eu-28999186>

jelöltek meghallgatása során viszont érezhetőek volt a pártok közti ellentétek, és egyfajta alkufolyamat nyomán alakult ki a végleges felállás.<sup>17</sup> Az EP tevékenységét tehát továbbra is a szupranacionális, de pártalapú politizálás fogja meghatározni.

Nemrég került sor az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságában egy meghallgatásra, melynek az volt a célja, hogy egy lehetséges választási reformot vitassanak meg.<sup>18</sup> Az EUSZ 14. cikk (2) bekezdése alapján a Parlament saját maga határozhat az összetételéről, továbbá az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 223 cikk (1) bekezdése alapján „az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozóan”. A reform célja, hogy arányosabbá tegye a rendszert és erősítse az európai dimenziót. Jelenleg ugyanis egy német európai parlamenti képviselő tizenkétszer annyi embert képvisel, mint egy máltai kollégája. Erre az ellentmondásra már a Lisszaboni Szerződés ratifikálásakor is felhívta a figyelmet a német szövetségi alkotmánybíróság, de nem történt változás. A teljes létszám változatlanul hagyásával módosítanák a tagállamokat megillető helyek számát egy lépcsőzetes rendszerben 2024-ig. Az európai dimenziót azon az alapon tervezik erősíteni, hogy a Szerződés szerint a képviselők az Unió állampolgárainak a képviselői, ennek ellenére nemzetállami alapon vannak kiosztva a mandátumok. Annak érdekében, hogy a föderalista elv jobban érvényesüljön, nemzetek feletti pártlistákat vezetnének be, amelyeknek az első helyén a Bizottság elnökjelöltjei lennének, és huszonöt mandátum lenne kiosztható ezek alapján.<sup>19</sup> A reform jogi alapját adó 223. cikk azonban különleges jogalkotási eljárást ír elő, így a végső döntés a Tanácsra vár, ráadásul a Szerződés módosítása is szükséges lenne egy választási reform esetén.

Az Európai Parlament előtt álló legnagyobb kihívás az elkövetkező években tehát az, hogy a Lisszaboni Szerződésben ráruházott jogokkal élni tud-e. Ezek a jogosítványok leginkább a föderalizmus irányába tolják az Unió intézményeit,

17 *Bruxinfo*: A szlovénokon is múlhat, mi történik Navraciccsal, 2014. 10. 08. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141008-a-szlovenokon-is-mulhat-mi-tortenik-navraciccsal.html>

18 *Euractiv*: MEPs face loss of legitimacy if they fail parliamentary reform, 2014. 12. 03. <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/meps-face-loss-legitimacy-if-they-fail-parliamentary-reform-310542>

19 Az ismertetett tervezet egy javaslat, amely a bizottsági meghallgatás alapját képezte, így a választási rendszer reformjával kapcsolatosan nem hagyható figyelmen kívül. A javaslat érdekessége, hogy Magyarország az az ország, amelytől a legtöbb képviselői helyet elvennék. DUFF, i. m.

emellett viszont elengedhetetlen, hogy megtartsa az állampolgárokkal is a kapcsolatot. Érdekérvényesítő képessége azonban azon is múlik, hogy milyen kapcsolatot tud fenntartani a többi uniós intézménnyel.

### 3. AZ EURÓPAI TANÁCS A 2014-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK UTÁN

Az Európai Tanács az EUSZ 15. cikk (1) bekezdése alapján „adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait”. Ugyan az 1970-es évek óta rendszeresen üléseznek a tagállamok vezetői uniós szinten, csak a Lisszaboni Szerződés emelte azt az Unió intézményei közé. Tagjai a tagállamok állam- és kormányfői, a saját elnöke és a Bizottság elnöke. Ennek az intézménynek a keretei között szoktak a legfontosabb kompromisszumok megszületni, amelyekre máshol nem kerülhetne sor összetettségük és jelentőségük miatt. A Lisszaboni Szerződés alapján bizonyos alkotmányos jellegű kérdésekkel kapcsolatban is hozhat döntést.<sup>20</sup>

A májusi választásokat követően az Európai Tanács volt az, amelynek javaslatot kellett tennie a Bizottság új elnökének a személyére és meg kellett választania saját elnökét. A személyi kérdések mellett a június végi találkozójukon az állam- és kormányfők stratégiai menetrendet is elfogadtak az elkövetkező évekre vonatkozóan.

Ebben a dokumentumban leszögezték, hogy az Uniónak „a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban azokra a területekre kell összpontosítania a tevékenységét, ahol azok valóban többletet jelentenek”. Öt fő területtel kapcsolatban fogalmaztak meg célkitűzéseket, amelyeknek a következő címeket adták: a munkahelyek, a növekedés és a versenyképesség Uniója; a polgárokat védő és szerepvállalásukat ösztönző Unió; az előretekintő klímapolitikát folytató energiaunió megvalósítása; a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló Unió; az Unió, mint erős globális szereplő. A célkitűzések között számos olyan terület jelenik meg, amelyek ma még kormányközi alapon, és kevésbé a közösségi módszernek megfelelően működnek: ilyenek a migrációs kérdések, a foglalkoztatás és a szociális biztonság, de a külpolitikai prioritások is ide tartoznak.<sup>21</sup> Jelentő-

<sup>20</sup> HORVÁTH, Zoltán: Handbook on the European Union, 2011, HVG-ORAC, 108–109. o.

<sup>21</sup> *Európai Tanács*: Következtetések az Európai Tanács 2014. június 26-27-ei ülése után, 2014. 06. 27. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf)



sebb szerződésmódosítás nélkül a dokumentumban megfogalmazott célok csak kormányközi alapon lesznek elérhetőek.<sup>22</sup>

Az Európai Tanács állandó elnöki helyén is csere történt a választások után, és *Donald Tusk*, volt lengyel miniszterelnök váltotta *Herman Van Rompuyt*. Tusk a december eleji ünnepélyen, amikor megtörtént a váltás, négy fő prioritást határozott meg. Elsősorban az uniós alapértékek védelmét; másrészt a gazdasági válság végleges kezelését és a Gazdasági és Monetáris Unió megerősítését; harmadrészt, hogy az Uniónak erősnek kell lennie nemzetközi szinten; negyedrészt pedig az Egyesült Államokkal való kapcsolatot emelte ki.<sup>23</sup>

Az alapértékek védelmének a kérdése évek óta téma az uniós intézményekben. Az egységes ellenőrzési mechanizmus létrehozásának a kérdése 2013-ban nagy lendületet kapott, amikor négy külügyminiszter (dán, finn, holland, német) a Bizottsághoz fordult, hogy szükséges lenne egy olyan rendszer, amely előre kiszűrné, ha egy tagállam a demokratikus alapelvekkel ellentétes intézkedést hoz. A kérdést a Tanácsban meg is vitatták, de az év végén lekerült a napirendről, miután a Bizottság megállapította, hogy jelenleg hiányoznak a szerződési feltételek ennek megvalósításához.<sup>24</sup> A jogállamisággal kapcsolatos kérdések az olasz EU-elnökség által ismét napirendre kerültek, kormányközi alapokon működő mechanizmus létrehozását javasolták.<sup>25</sup> A GMU és a gazdasági válságkezelés, ugyanúgy, ahogy az EU nemzetközi szerepvállalása, kormányközi alapon működik.

A Tusk által megfogalmazott célok a realitás talaján állnak. Az általa vázolt prioritásokat úgy is lehet értelmezni, hogy ezek azok a területek, amelyekből az állam- és kormányfők, így a nemzetállamokat megtestesítő testület nem kíván jogokat átengedni a többi intézménynek, nem akarja közösségiesíteni azokat. Mindemellett egyes elemzők úgy látják, hogy éppen Tusk lehet az, aki az EU külpolitikájának lendületet adhat, és teheti inkább uniós kompetenciává. A külpo-

---

22 A dokumentum hitet tesz a Stabilitási és Növekedési Paktum fontossága mellett, amelynek rugalmasságát kihasználандónak tartja annak érdekében, hogy a tagállami gazdaságok fejlődhessenek. A Paktum rugalmasságát azonban éppen egy kormányközi alapon létrehozott, a stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (TSCG) biztosítja. Tehát a dokumentum a Szerződéseken kívüli jogi kötelezettség mellett tesz hitet.

23 Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy, 2014.12.01. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/145986.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145986.pdf)

24 *Bruxinfo*, 2014.11.19.

25 *Európai Unió Tanácsa*: Következtetések az Általános Ügyek Tanácsának 2014. november 18–19-ei ülése után, 2014. 11. 18–19. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/145844.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/145844.pdf)

litika közösségiesítése azonban a tagállamoktól kell, hogy eredjen, és ezeknek a megtestesítője az Európai Tanács lehet.<sup>26</sup>

Az, hogy az Európai Tanácsnak milyen befolyása van arra, hogy Európa a közösségi vagy a kormányközi módszer alapján fog működni, nagymértékben a tagjain múlik. Maga a testület a nemzeti kormányokból áll. A nagyobb befolyással rendelkező tagállamok – Németország és Franciaország – élén ugyan az európai integráció mellett elkötelezett vezetők foglalnak helyet, akik a gazdasági válságkezelés során is inkább a kormányközi megoldásokat preferálták. Nagy-Britannia tagságának az újratárgyalása szintén itt kerülhet napirendre, és annak kimenetele alapjaiban változtathatja meg az Unió működését. Ezzel párhuzamosan az állandó elnök arra jelent garanciát, hogy a tagállamok között húzódó ellentéteket mérsékelje, és biztosítsa, hogy egyhangú döntést hozzanak meg.

#### 4. | AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG A 2014-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK UTÁN

A legnagyobb változás a választásokat követően az Európai Bizottságon belül zajlott le. Amellett, hogy huszonnyolc tagja, néhány kivételtől eltekintve lecserélődött, a bizottsági struktúra is átalakult. A szerkezetbeli változás mögött egy, az előzőtől teljesen eltérő koncepció húzódik. Jean-Claude Juncker „Új kezdet Európa számára” című politikai iránymutatásokat tartalmazó programjában úgy fogalmazott, hogy „politikai párbeszédet kívánok folytatni Önökkel technokratikus párbeszéd helyett”. Ez gyökeresen eltér a szakpolitikai, részletekbe menő, gyakran túlbuzgó Barroso-bizottság filozófiájától. Kiemelte, hogy „olyan Európai Uniót szeretnék, amely a nagyobb dolgok tekintetében nagyobb szerepet vállal, a kisebb dolgok tekintetében pedig kisebbet”.<sup>27</sup>

Három olyan fő szempontot lehet megkülönböztetni, amelyek mentén elemezhető a Juncker-bizottság, és amelyek az előző bizottság hiányosságainak, illetve hibáinak ellensúlyozásaként értékelhetőek. A következő három problémát lehet megkülönböztetni a második Barroso-bizottság esetében: a túl aktivista biztosok megléte, az egyértelmű politikai prioritások és a Bizottság legitimációjának a hiánya.<sup>28</sup> Az ak-

<sup>26</sup> *Carnegie Europe*: Donald Tusk to the Rescue!, 2014.12.2. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57359>

<sup>27</sup> Az uniós törvények racionalizálása melletti elkötelezettségét mutatja az, hogy az ezzel a felelősségi területtel megbízott első alelnök, *Frans Timmermans* jelenleg felülvizsgálja azokat a szabályozásokat, amelyek feleslegesnek és akadályozónak tűnnek. (Euractiv, 2014.12.12.)

<sup>28</sup> MARAZOPOULOS, i. m.

tivista biztosok ellensúlyozására hozta létre Jean-Claude Juncker az ún. első alelnöki posztot. A biztos fő feladata, hogy ellenőrizzen minden, a Bizottság keretében megalkotott jogszabályjavaslatot. Az új Bizottságban a kommunikációt központosították, közvetlenül az elnökhöz tartozik, vertikális módon működik. Az új ciklusban nem mindegyik biztos rendelkezik önálló szóvivővel, hanem azokból összesen tíz van. Ebben az új rendszerben egyrészt egységesebb hangon szólalhat meg a Bizottság, másrészt a biztosoknak is ki kell állniuk a közönség elé, és nem bújhatnak a szóvivők mögé.<sup>29</sup> Ennek következtében egyébként, a biztosok is politikaibb szerepkörben találják magukat, mivel nekik kell adott esetben egy-egy döntést elmagyarázniuk.

Az első alelnök és a hat alelnök kinevezésével az új bizottsági elnök egyértelművé tette, hogy melyek azok a fő területek, amelyek prioritást élveznek. A korábban már említett első alelnök és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője mellett alelnöki tisztséget töltenek be a költségvetésért és emberi erőforrásokért, a digitális egységes piacért, az energiaunióért, az euró- és a szociális párbeszédért, valamint a munkahelyteremtésért, növekedésért, beruházásokért és versenyképességért felelős biztosok. Ugyan az eddigi bizottságokban is voltak alelnökök, de a jelenlegi rendszerben az ezeket a posztokat betöltő személyek felelősek azért, hogy több biztos tevékenységét koordinálják, így kölcsönös függőségben is vannak egymással. Ezeknek a projektcsoportoknak szorosan együtt kell működniük. A korábbi logikával ellentétben, amely független entitásoknak tartotta a biztosokat és a hozzájuk tartozó főigazgatóságokat, most egy horizontális rendszert építettek fel, amely mátrixszerűen működik.<sup>30</sup> A Juncker-bizottság<sup>31</sup> előnye, hogy világos vezetői struktúra alakult ki, amely elősegítheti a hatékonyabb működést, ugyanakkor a hét alelnök kiemelésével sérülni látszik a biztosok egyenlőségének az elve. A kollegialitás elvének az erősítésével azonban ez is orvosolható. Hátránya lehet, hogy átfedések lehetnek egyes biztosok portfóliói, például a digitális egységes piac és a digitális gazdaság és társadalom között. A főbb prioritásokat mutatja, hogy – ugyan a biztos jelölteket a tagállamok javasolták – tagjai közül nyolcnak külpolitikai, míg tíznek gazdaság területéről hozott tapasztalatai vannak.<sup>32</sup>

29 DE MARCILLY, Charles: The Juncker Commission, the return of politics? Fondation Robert Schuman, 330/ 2014. 7. o.

30 *Európai Bizottság: Kérdések és válaszok: a Juncker-bizottság*, 2014.09.10. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-523\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-523_hu.htm)

31 A mellékletben található ábrán jól látható a felépítése a Juncker-bizottságnak és az, hogy a munkahelyteremtésért, növekedés, beruházások és versenyképességért felelős biztos melyik másik tárcákkal kell, hogy együttműködjön.

32 DE MARCILLY, i. m. 2. o.

A legitimációs problémákat, vagyis azt a vádat, hogy nem az állampolgárok által megválasztott személyek a Bizottság tagjai, akik az összes uniós állampolgárt érintő döntéseket hoznak, az uniós jog azzal a megoldással igyekszik ellensúlyozni, hogy kettős küszöböt állít a Bizottság megválasztásához. Először a tagállamoknak kell megállapodásra jutniuk az elnök személyével kapcsolatban, majd az Európai Parlamentnek<sup>33</sup> is jóvá kell azt hagynia.<sup>34</sup> Az aktuális bizottsági kollégium legitimitása melletti érvként szokták felhozni, hogy tagjainak többsége a politika világából érkezett. A tagok közül öten voltak miniszterelnökök, négyen miniszterelnök-helyettesek, tizenkilencen miniszterek, heten már korábban a Bizottság tagjai, nyolcan pedig európai parlamenti képviselők. Összességében a tagok egyharmada már kampányolt, illetve megmérettetett választásokon.<sup>35</sup> A biztosi kollégium hi-telességét azonban hamar elkezdte aláásni az ún. Luxleaks-botrány, amely miatt a bizalmatlansági indítványt is benyújtották a testület ellen. A botrány lényegében amiatt robbant ki, hogy Juncker miniszterelnöksége alatt több multinacionális cég kapott jelentős adókedvezményt Luxemburgban. Az ügy azért különösen kellemetlen, mert éppen az adócsalás elleni harc is szerepel Juncker prioritásai között.<sup>36</sup>

Szakpolitikai kérdésekben az irányadó az *Új kezdet Európa számára* program lesz, amely alapján a legfigyelemreméltóbb elemeket mutatom be, különös tekintettel várható hatásaikra. Az egyik legfontosabb cél, hogy a döntések megfeleljenek a szubszidiaritás elvének, és ne terjeszkedjenek túl a közösségi kompetenciákon. Ennek érdekében a következő év munkatervével kapcsolatban az első alelnök konzultációkat kezdett az Európai Parlamenttel és bizottsági munkafolyamatban először az Általános Ügyek Tanácsában is bemutatják azt.<sup>37</sup> A legjelentősebb feladat,

33 Miután az EPP megszerezte a többséget az idei választásokon, az Európai Parlamenti képviselők határozottan kiálltak amellett az elv mellett, hogy az ő elnökjelöltjüket javasolja az EiT a Bizottság élére. A kezdetekben nagy vita folyt az állam- és kormányfők között is, hogy a Parlament követelésének jogos alapja van-e. Az, hogy végül Juncker lett a bizottsági elnökjelölt az Európai Parlamentben, egyértelműen megerősítette a bizottsági elnök pozícióját a többi uniós vezető tisztségviselővel szemben.

34 BERTONCINI, Yves – VITORINO, António: Réformer la „gouvernance” européenne pour une fédération d’etats nations plus légitime et plus efficace, 2014, Notre Europe, 4. o.

35 Európai Bizottság: Kérdések és válaszok: a Juncker-bizottság

36 *Bruxinfo*, 2014.11.06.

37 Az átláthatóság érdekében, amelynek támogatása szintén megjelenik Juncker programjában, az első szabályok között szerepelt, amelyeket a testület elfogadott, hogy a biztosok, a kabinetjeik és a bizottsági szolgálatok főigazgatói vállalják, hogy az egyes találkozókát követő két héten belül weboldalán közzéteszi kétoldalú találkozóinak időpontjait, helyszíneit, a fogadott szervezetek vagy vállalkozók nevét és a megvitatt témákat. (Európai Bizottság, 2014.11.25.)

amellyel kapcsolatban eddig is az állam- és kormányfők hozták meg a döntéseket, a gazdasági válság kezelése. Juncker a programjában hitet tesz amellett, hogy az előző Bizottság által kiadott *A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete* vitaindító dokumentuma alapján kívánja a gazdasági és monetáris uniót a szociális szempontok figyelembe vételével megreformálni. A vitaindító dokumentum rendkívül ambiciózus terveket fogalmazott meg a bankunió megvalósításának érdekében: több esetben is szerződés módosítást követelne meg, hogy az abban foglalt célokat meg lehessen valósítani, és előrelépést jelentene egy politikai unió megvalósításának irányába.<sup>38</sup>

A digitális egységes piac megvalósítása szintén fontos célként szerepel Juncker programjában, annak megvalósítása további jogszabályi harmonizációt vonna maga után a tagállamok között, ezzel a mélyítés irányába hatva.<sup>39</sup> További fontos kérdés egy új migrációs politika kidolgozása. Az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése alapján „az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában”. A bevándorlás jelenleg nem kizárólagos uniós politika, és annak érdekében, hogy a hatékonyan működjön, a tagállamok koordinált tevékenységére van ma szükség, amelynek támogatása mellett érvel a dokumentum.<sup>40</sup> Juncker a kialakult geopolitikai helyzettel indokolja egy új európai energiaunió felállítását, amelyben egyesítenék a tagállamok erőforrásait és infrastruktúráit.<sup>41</sup> Jelenleg az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek az energetika területén. Egyesek azonban, éppen ezen a területen látják az Unió további mélyítésének lehetőségét.<sup>42</sup> A sokat kritizált Egyesült Államokkal kötendő szabadkereskedelmi megállapodás is szerepel a bizottsági elnök programjában. A tárgyalásokért a Bizottság a felelős, mivel a közös kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, rendes jogalkotási eljárásban fogják tárgyalni. Mivel eddig zárt ajtók mögött zajlottak a tárgyalások, ezért a tagállamoknak és az Európai Parlamentnek csak később lesz lehetősége érdemi javaslatokkal élni.<sup>43</sup>

Az általam vázolt öt szakpolitikai kérdés mind az uniós politikák mélyítését célozzák. Egyedül a kereskedelmi megállapodás az, amelyik kizárólagos uniós

38 *Európai Bizottság: A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete: európai vita-indító*, 2012. 11. 28. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1272\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1272_hu.htm)

39 JUNCKER, i. m.

40 Uo.

41 Uo.

42 EMMANOUILIDIS, Janis A.: *Low key but not low impact: the results of the EU's 'transition' summit*, European Policy Centre, 2014.

43 *Mandiner*, 2014. 11. 19.

kompetencia. A bankunió esetében az Unió kizárólagos hatáskörökkel azoknak a tagállamoknak az esetében rendelkezik, amelyeknek a pénzneme az euró. Ha újabb reformokat fogadnak el, akkor azok az eurócsoport keretein belül valósulhatnak meg. A digitális egységes piac a négy szabadság kiszélesítésén alapul és a belső piac mélyítését vonja maga után, ez jelenleg megosztott hatáskörű terület. Az energetika szintén ezek közé a hatáskörök közé sorolható. A migráció szabályozása kormányközi alapon működik, és valószínűsíthető, hogy annak reformja sem fog ezen változtatni. Juncker programja ugyanis a már meglévő nemzeti rendszereket kívánja támogatni.<sup>44</sup> Ezek alapján elmondható, hogy a már meglévő kereteken belül szeretne nagyobb fokú integrációt elérni a Bizottság elnöke.

Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján „a Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket”. Ennek megfelelően a biztosok ugyan a tagállamok jelöltjei, de azoktól függetlenül végzik a tevékenységüket. A jogalkotás kezdeményezési szerepe miatt nagy jelentősége van a Bizottságnak az Unió általános fejlődésében. Az új bizottsági struktúra a legtöbb vélemény szerint visszaemeli a politikát (politcs) a policy-making folyamatába, a biztosoknak nem vezetői feladataik lesznek, hanem végrehajtói. Ugyanakkor bizonyos kompetenciákat visszatelepítenek a tagállamokhoz, megpróbálnak „visszatalálni” a tagállamokhoz.<sup>45</sup>

Az, hogy a Bizottság elnöke hangsúlyosan politikai testületet hozott létre, ellentmondani látszik annak az eddig elterjedt gyakorlatnak, hogy az uniós intézmények és döntések depolitizálására kell törekedni annak érdekében, hogy megvalósuljon a föderalista Európa.<sup>46</sup> A Bizottságnak a ráruházott jogokból és köteleességekből fakadóan, a közösségi módszer érvényesülését kell támogatnia. Mindemellett olyan törekvés figyelhető meg, amely arra irányul, hogy a tagállamok jobban részesei legyenek a bizottsági munkának. Így a Bizottság kettős kihívás előtt áll az elkövetkező években: érvényesítenie kell az uniós érdekeket, ugyanakkor a tagállamoktól sem fordulhat el, annak érdekében, hogy legitimálja a döntéseit.

---

<sup>44</sup> JUNCKER, i. m.

<sup>45</sup> DE MARCILLY, i. m. 4. o.

<sup>46</sup> STERNBERG, Claudia Schrag: *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation 1950–2005*. 2013, Palgrave, 188. o.

## 5. | MARAD A SZOKÁSOS, JÓL BEVÁLT GYÓGYSZER?

A csúcsteljesítmények által meghatározott európai parlamenti kampány után az uniós állam- és kormányfők nem hagyhatták figyelmen kívül a parlamenti pártok követelését, és a Lisszaboni Szerződés által rájuk rótt kötelezettségeket, ez ugyanis alapjaiban kérdőjelezte volna meg az Unió működésének a hitelességét. Az Európai Tanács június végi döntése mögött az az ok is meghúzódhatott, hogy a válságos időket megelőző Európai Unió nem üzenhette magáról egy olyan szervezet képét a külvilágnak, amely a saját maga által felállított szabályokat sem tartja tiszteletben. Megmarad a kérdés tehát, hogy a legtöbb mandátumot szerzett pártcsalád csúcsteljesítmények bizottsági elnökké történő megszavazása mekkora jelentőséggel bír az Unió intézményi fejlődésére. Ha felidézünk a választás körülményeit, akkor egyértelmű, hogy ennek a kérdésnek az eldöntése is a nemzeti kormányok döntésén múltott, leginkább Németországen.<sup>47</sup> Az az elmélet<sup>48</sup> látszik igazolódni, amely az Uniót egy „sajátos integrációs formának” tekinti, és továbbra is fenn fog állni az a kettősség, hogy kormányközi és föderális jellemzői is vannak.<sup>49</sup>

Juncker programjában az Unió bővítésével kapcsolatban jelenik meg az a szempont, hogy a további tagok felvételét szüneteltetni kell annak érdekében, hogy „megszilárdíthassuk mindazt, amit 28-an elértünk”.<sup>50</sup> Ezzel cseng egybe az, hogy általában a nemzetállamok részéről is alacsony az arra való hajlandóság, hogy újabb jogkörökkel ruházzák fel az Uniót és lemondjanak a szuverenitásukról. Az EU jogköreinek a bővítése azonban szerződés módosítással járna, amelyhez teljes körű egyetértésre lenne szükség, és arra, hogy minden tagállam ratifikálja azt az alkotmánya által megkövetelt szabályoknak megfelelően, ami azonban nehézségekbe ütközhetne. Elmondható tehát, hogy a föderális Európa iránti igény igen alacsony ma, így egyes vélemények szerint az elkövetkező évek-

47 BBC, 2014. 06. 10.

48 GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor: Politika és politikatudomány, 2003, Aula, 143. o.

49 Ha megvizsgáljuk egy föderáció általános jellemzőit, akkor ennek fényében még kisebb a valószínűsége, hogy abba az irányba fejlődne az Európai Unió. Ezek a következők: a központi és a regionális szint közötti hatalommegosztást egy alkotmány szabályozza – az Unióban szerződések vannak és kormányközi megállapodások; a felsőbb szint bizonyos kérdésekben joghatósággal rendelkezik az alsóbb szint felett – az EU-ban csak egy korlátozott típusú szabály esetén van ez így; egy föderális rendszerben az alkotmányt a mindegyik szintnek el kell fogadnia – az EU-ban ez a kormányok között történik, nincs felsőbb szint. LAURSEN, Finn: The EU and Federalism: Politics and Policies Compared, 2011, Ashgate, 44–46. o.

50 JUNCKER, i. m.

ben inkább a már meglévő jogköreit kellene kihasználnia és ebben a keretben meghozni a döntéseket.<sup>51</sup>

Az uniós állampolgárok körében végzett, 2014 tavaszán publikált felmérés szerint, amely az EU-val kapcsolatos jövőbeli elképzeléseiket kutatta, a válaszok megosztottak annak tekintetében, hogy mennyire szoros együttműködést tartanának jónak az uniós országok között. A válaszadók 72%-a a környezetvédelmet és 62%-a a munkanélküliség elleni küzdelmet uniós szinten tartja kezelendőnek. A bevándorlási kérdéseket a megkérdezettek 59%-a, a vám- és adóügyeket 48%-a szorosabb együttműködés keretein belül képelné el. Kiugróan sokan támogatták, hogy a bizottsági elnököt közvetlenül válasszák (69%), ám egy közös hadsereg felállítását kevesebben, mint a válaszadók fele.<sup>52</sup> Ezek az adatok azt mutatják, hogy a szorosabb együttműködést inkább azokon a területeken tudják az állampolgárok elképzelni, ahol már van erre példa. Mindemellett meglepő, hogy a közvetlenül megválasztott elnököt ilyen nagy arányban támogatják. Figyelembe véve a tagállamok és az állampolgárok véleményét, valamint az elemzett három intézmény jelenlegi helyzetét – annak ellenére, hogy az egyik legbefolyásosabb pozíció a választások során kifejezett állampolgári preferenciák alapján dőlt el –, 2014-ben az Unió még a nemzetek Európája, a kormányköziség dominálja és az elkövetkező években is ez lesz rá a jellemző.

Melyek azok a jelek, amelyekből arra lehet következtetni, hogy a nemzetek felettség még várat magára, és a szokásos, jól bevált kormányközi módszer fog dominálni továbbra is? 2014 végén, a gazdasági előrejelzések alapján, az Unióban nem várható gyors gazdasági élénkülés.<sup>53</sup> Emiatt az eurokraták és a nemzeti kormányok még nem dőlhetnek hátra és lélegezhetnek fel, mert a gazdasági válságot végérvényesen megoldották volna. A jelenlegi mechanizmusok kormányközi alapon nyugszanak, és ezek fogják jelenteni a kiindulópontot a további reformok számára is.

Az intézmények vonatkozásában figyelemre méltó, hogy ugyan az Európai Parlament egyre szélesebb jogkörökkel lett felruházva, ám végső soron a soraiban nemzeti politikusok ülnek. Ennek az a következménye, hogy ugyan a politikai hovatartozásuk, és nem az általuk képviselt nemzet a meghatározó, de a szavazatok, amelyek révén bejutnak, a nemzetállamok állampolgáraitól erednek. Jacques Delors-nak tulajdonítják azt a mondást, amely szerint, ha nem lehetséges a szerződésmódosítás – amely az Unió mélyítését szokta eredményezni – akkor a pártokon

51 CORBETT, i. m.

52 *Eurobarometer: Future of Europe Report*, 2014, 24. o.

53 *Európai Bizottság*, 2014.11.04.



múlik, hogy újítsanak.<sup>54</sup> A biztosjelöltek parlamenti meghallgatásukon arra vállaltak garanciát, hogy szorosabban együttműködnek az Európai Parlamenttel, mint elődeik, de Juncker is hangsúlyozta a párbeszéd szükségességét. Amennyiben ez megvalósul, akkor nagyobb hangsúlyt kaphat az uniós politikában a politika maga.

Az Európai Tanács esetében az az érdekes kérdés, hogy annak vezetője mennyire tudja egységesen képviselni a tagok véleményét, és mennyire válik néhány ország által dominált testületté. A téma szempontjából azt is érdemes figyelembe venni, hogy az Európai Tanács ülései mennyire fognak a – belső és külső – válságkezelésről szólni, amelyek azonnali beavatkozást igényelnek. A külső válságok kezelésével kapcsolatban egyelőre nem lehet látni, hogy az új főképviselő milyen szerepet fog magára vállalni, és milyen mértékben fogja tudni kihasználni az Európai Külügyi Szolgálat eszközeit, egyáltalán engedik-e majd a tagállamok külpolitikai és biztonságpolitikai kérdésekben valóban tevékenykedni. Összességében elmondható tehát, hogy ebben a testületben nagyon sok múlik az üléseken részt vevő személyiségeken, Unióban betöltött súlyukon. A legfontosabb döntések továbbra is ebben a kormányközi alapon működő intézményben születnek, s elképzelhető, hogy a jövőben is az „aki fizet, az vezet” elv fog érvényesülni.

Az Európai Bizottság esetében az az elsődleges kérdés, hogy az új politikai elveken való működés be fogja-e váltani a hozzá fűzött reményeket. Junckerről az eurócsoport vezetőjeként és amiatt, hogy hosszú éveken át részt vett az állam- és kormányfők ülésein, feltételezhető, hogy megfelelően mérte fel a Barroso-bizottság hiányosságait, amely hozzájárulhatott a mára kialakult helyzethez. Sok múlik azon is, hogy a Bizottság tagjai hogyan tudnak európai politikusokként a nemzetállamoknak elfogadható döntéseket hozni. Az egyes szakpolitikai kérdéseket pedig erősen befolyásolhatja az, hogy az egyes tagállamok mennyire látják a szükségét a fejlődési irányok megváltoztatásának. Az EUSZ 17. cikk (5) bekezdése alapján a 2014-es választások után „a Bizottság – az elnökével és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével együtt – a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll, kivéve ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatásáról határoz”. A Juncker-bizottságnak huszonnyolc tagja van, ami a tagállamok kormányainak a dominanciáját bizonyítja, hiszen éltek a kivétel lehetőségével. Mindemellett a Juncker-bizottság deklarált célja, hogy visszataláljanak a nemzetállamokhoz, különösen a nemzetállami parlamentekhez.<sup>55</sup>

Összességében elmondható tehát, hogy 2014 végén, bő félévvel az európai parlamenti választások után az a forgatókönyv a legvalószínűbb, hogy a jól bevált,

54 LAMY, i. m. 1. o.

55 JUNCKER, i. m.

szokásos kormányköziség, a nemzetállamok Európája víziója fog dominálni az elkövetkező években.

Az Unióban ma több szinten is törés figyelhető meg: az Unió és az állampolgárok, a tagállami kormányok és állampolgárai között, az egyes tagállamok között a gazdaság mentén és még hosszan lehetne sorolni. Ebben a helyzetben megfontolandóak *Ferenc pápa* szavai, aki arról beszélt néhány héttel ezelőtt az Európai Parlamentben, hogy ma úgy tűnik, azok az eszmék, amelyek egykor az európai egységet inspirálták megkoptak. Véleménye szerint az Unió akkor fogja tudni a legégetőbb problémákat kezelni, ha „képes egyértelműen felvállalni saját kultúráját és identitását.”<sup>56</sup> Enélkül az intézmények és nemzeti kormányok részéről megfigyelhető erőfeszítések – legyenek azok kormányközi vagy föderalisták – valóban nem fognak eredményre vezetni.

---

<sup>56</sup> *Európai Parlament: Ferenc pápa „Európa összes polgárához” szólt az Európai Parlamentben*, 2014. 11. 26. <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20141121IPR79832/html/Ferenc-p%C3%A1pa-%E2%80%9EEur%C3%B3pa-%C3%B6sszes-polg%C3%A1r%C3%A1hoz%CB%AE-sz%C3%B3lt-az-Eur%C3%B3pai-Parlamentben>

## 6. | IRODALOMJEGYZÉK

### ÖNÁLLÓ MŰVEK

1. GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor: Politika és politikatudomány, 2003, Aula.
2. HORVÁTH, Zoltán: Handbook on the European Union, 2011, HVG-ORAC.
3. LAURSEN, Finn: The EU and Federalism: Politics and Policies Compared, 2011, Ashgate
4. STERNBERG, Claudia Schrag: The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation 1950–2005, 2013, Palgrave

### TANULMÁNYOK, ELEMZÉSEK

5. BERTONCINI, Yves – VITORINO, António: Réformer la „gouvernance” européenne pour une fédération d'états nations plus légitime et plus efficace, 2014, Notre Europe
6. *Bruxinfo*: Brüsszeli háttér: a jogállamiság dosszié, 2014. 11. 19.
7. CORBETT, Richard: A common sense guide to EU reform, in: Europe's World, 28/2014.
8. DE MARCILLY, Charles: The Juncker Commission, the return of politics? Fondation Robert Schuman, 330/ 2014.
9. DUFF, Andrew: Democratic legitimacy in the European Union: taking a new look at the composition and electoral procedure of the European Parliament, 2014.
10. EMMANOUILIDIS, Janis A.: Low key but not low impact: the results of the EU's 'transition' summit, European Policy Centre, 2014.
11. JUNCKER, Jean-Claude: Egy új kezdet Európa számára, 2014.
12. LAMY, Pascal: L' UE après les élections: quelle stratégie dans la mondialisation?, Notre Europe, 2014.
13. *Policy Solutions*: A 2014-es európai parlamenti választások várható eredménye, 2013.

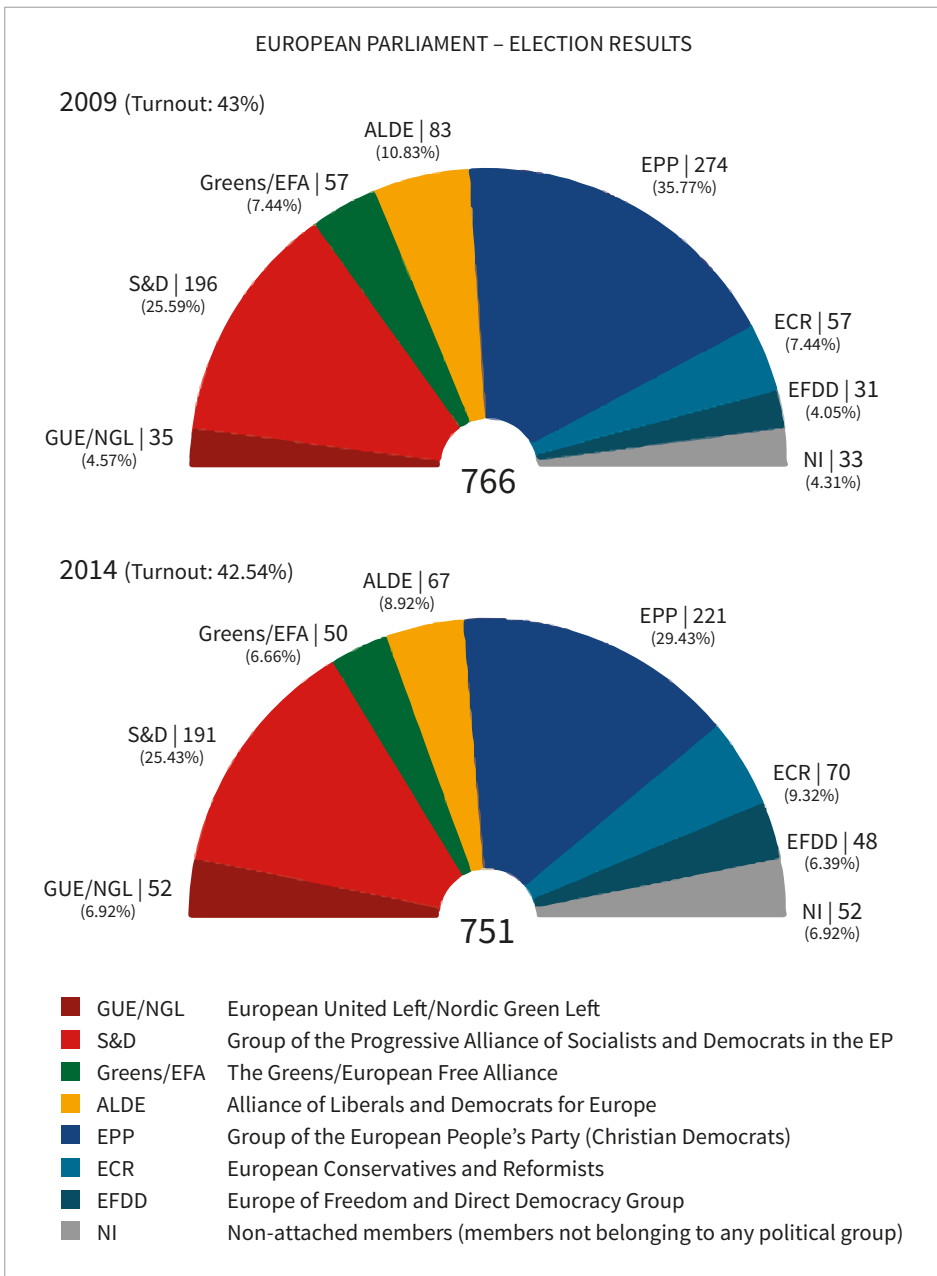
### EGYÉB

14. BBC: Merkel still backing Juncker for EU top job, 2014.06.10.  
<http://www.bbc.com/news/world-europe-27776259>
15. BBC: Key EU jobs go to Italy and Poland, 2014. 08. 30.  
<http://www.bbc.com/news/blogs-eu-28999186>

16. *Bruxinfo*: Negyvennyolc óra, ami megváltoztatta az Uniót, 2012. 06. 29.  
<http://bruxinfo.eu/cikk/20120629-europai-bankfelugyelet-utan-kozvetlen-bankfeltokesites.html>
17. *Bruxinfo*: EP választások: amit a számok előre mondanak, 2014.05.26.  
<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20140526-ep-valasztas-amit-a-szamok-elsore-mondanak.html>
18. *Bruxinfo*: Jean-Claude Junckert jelölték a Bizottság elnökének, 2014.06.27.  
<http://bruxinfo.hu/cikk/20140627-jean-claude-junckert-jeloltek-a-bizottsag-elnokenek.html>
19. *Bruxinfo*: A szlovénokon is múlhat, mi történik Navracsiccsal, 2014.10.08.  
<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141008-a-szlovenokon-is-mulhat-mi-tortenik-navracsiccsal.html>
20. *Bruxinfo*: Utolérheti Junckert az adóeldorádó botrány, 2014.11.06.  
<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141106-utolerheti-junckert-az-adoeldorado-botrany.html>
21. *Bruxinfo*: Az Európai Bizottság túlélte a bizalmi szavazást, 2014.11.27.  
<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141127-a-nagy-tobbsege-elutasította-az-euroszkeptikusok-juncker-ellenes-indítványát.html>
22. *Carnegie Europe*: Donald Tusk to the Rescue!, 2014.12.2.  
<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57359>
23. *Euractiv*: Commission plans to ditch circular economy and air pollution rules, 2014.12.12.  
<http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/commission-plans-ditch-circular-economy-and-air-pollution-rules-310754>
24. *Euractiv*: MEPs face loss of legitimacy if they fail parliamentary reform, 2014.12.03.  
<http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/meps-face-loss-legitimacy-if-they-fail-parliamentary-reform-310542>
25. *Eurobarometer*: Future of Europe Report, 2014
26. *Európai Bizottság*: A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete: európai vitaindító, 2012. 11. 28.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1272\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1272_hu.htm)
27. *Európai Bizottság*: Kérdések és válaszok: a Juncker-bizottság, 2014.09.10.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-523\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-523_hu.htm)
28. *Európai Bizottság*: Towards a work programme for a new start for Europe, 2014. 11. 12. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1661\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1661_en.htm)
29. *Európai Bizottság*: Nagyobb nyitottság biztosítása – A Bizottság fokozott átláthatóság mellett kötelezi el magát, 2014.11.25.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-2131\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2131_hu.htm)

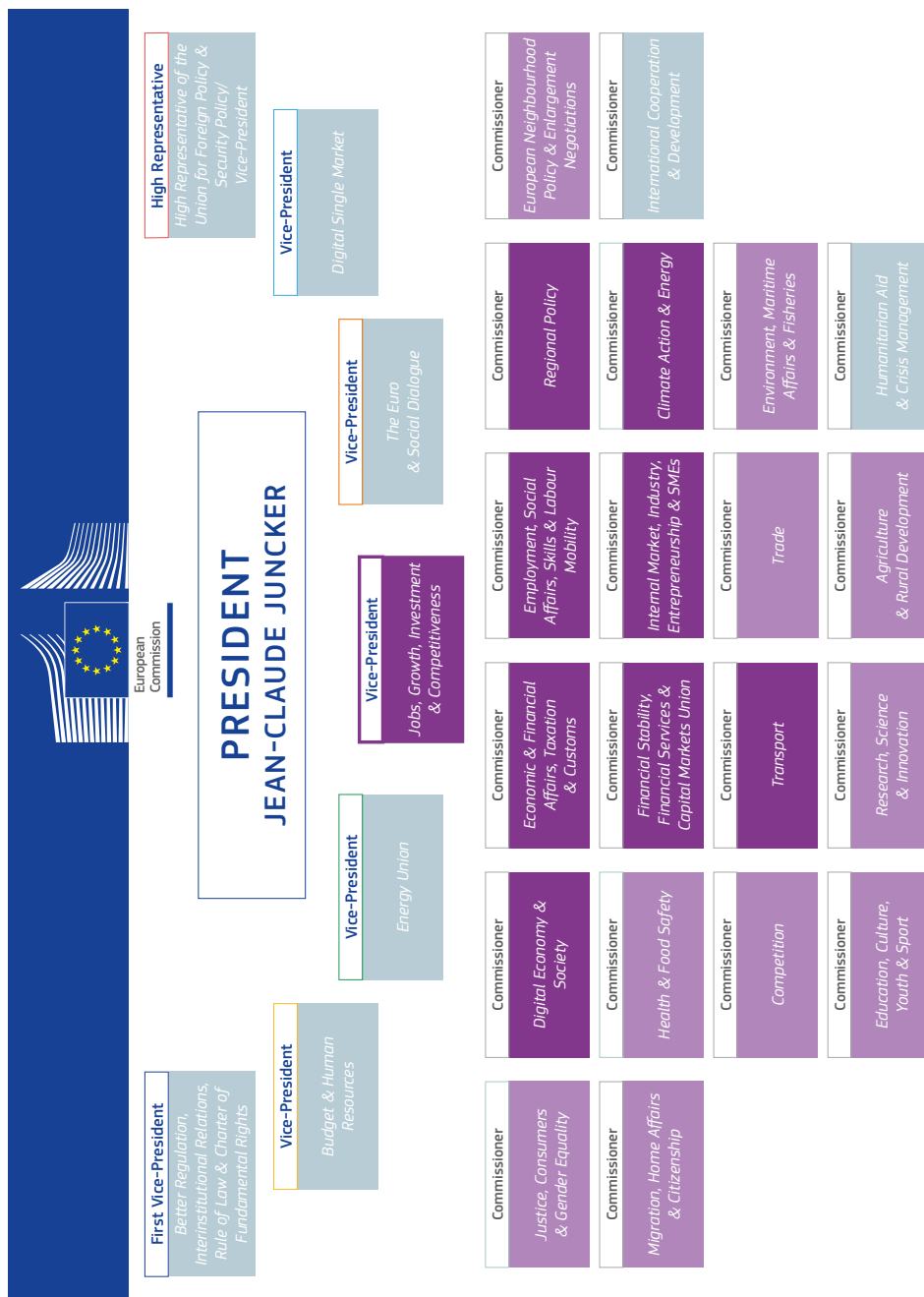
30. *Európai Parlament: New EP: more power, more responsibility*, 2010.  
[http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon\\_treaty/Press\\_kit-EP\\_and\\_Lisbon\\_Treaty-EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon_treaty/Press_kit-EP_and_Lisbon_Treaty-EN.pdf)
31. *Európai Parlament: Eljárási Szabályzat*, 2014.  
<http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.HU.pdf>
32. *Európai Parlament: 2014 European elections: latest projections of seats in the Parliament*, 2014.05.19.  
<http://www.elections2014.eu/resources/library/media/20140521RES47824/20140521RES47824.pdf>
33. *Európai Parlament: Results of the 2014 European elections*, 2014.07.01.  
<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>
34. *Európai Parlament: Ferenc pápa „Európa összes polgárához” szolt az Európai Parlamentben*, 2014.11.26.  
<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20141121IPR79832/html/Ferenc-p%C3%A1pa-%E2%80%9EEur%C3%B3pa-%C3%B6sszes-polg%C3%A1r%C3%A1hoz%CB%AE-sz%C3%B3lt-az-Eur%C3%B3pai-Parlamentben>
35. *Európai Tanács: Következtetések az Európai Tanács 2014. június 26–27-ei ülése után*, 2014.06.27.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf)
36. *Európai Tanács: Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy*, 2014.12.01. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/145986.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145986.pdf)
37. *Európai Unió Tanácsa: Következtetések az Általános Ügyek Tanácsának 2014. november 18–19-ei ülése után*, 2014.11.18–19. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/145844.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/145844.pdf)
38. *Európai Unió: A Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, az Alapjogi Charta 2010*. [http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf)
39. *EU-Zseton: Újabb halasztás*, 2013.10.18.  
<http://eu-zseton.blogspot.be/2013/10/ujabb-halasztas.html>
40. *EU-Zseton: Szövetségesünk, az Európai Parlament*, 2012.10.26. <http://eu-zseton.blogspot.be/2012/10/szovetsegesunk-az-europai-parlament.html>
41. *Mandiner: Mit hozhat nekünk az EU–USA szabadkereskedelem?* 2014.11.18.  
[http://mandiner.hu/cikk/20141119\\_mit\\_hozhat\\_nekunk\\_az\\_eu\\_usa\\_szabadkereskedelem](http://mandiner.hu/cikk/20141119_mit_hozhat_nekunk_az_eu_usa_szabadkereskedelem)
42. MARAZOPOULOS, Christos: *The new Juncker Commission*, 2014.11.18.

## 7. | MELLÉKLET



1. ÁBRA | Az Európai Parlament képviselőcsoportjai 2009-ben és 2014-ben

Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>



2. ÁBRA | A munkahelyteremtésért, növekedésért, beruházásokért és versenyképességért felelős biztos és a vele együttműködő tárcák a Juncker-bizottságban  
 Forrás: [http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure_en.pdf)





VARGA IMOLA VIRÁG

## Az egységes piac hatása Közép-Európában – Empirikus elemzés a gravitációs modell segítségével

1. BEVEZETÉS, A VIZSGÁLT KÉRDÉSEK RELEVANCIÁJA [145]
2. A VIZSGÁLT RÉGIÓK ÉS AZ EGYSÉGES PIAC KÉRDÉSEI [147]
  - 2.1. A régiók bemutatása, jellegzetességei [148]
  - 2.2. Az egységes piac hatásának mérési lehetőségei [150]
  - 2.3. Az egységes piac és a gazdasági tényezők összefüggése régióként [152]
  - 2.4. Az egységes piac és a jövedelembeli különbségek alakulása régióként [153]
  - 2.5. Az eredmények összegzése, az egységes piac hatása a gazdasági tényezőkre [154]
3. A GRAVITÁCIÓS MODELL BEMUTATÁSA, FEJLŐDÉSE [155]
  - 3.1. A gravitációs modell eredete és fejlődése [155]
  - 3.2. A modell alapelemei [157]
  - 3.3. A modell kibővítésének, módosításának lehetőségei [158]
    - 3.3.1. *Az alapmodell elemeinek alternatív használata* [158]
    - 3.3.2. *A regionális integráció* [158]
    - 3.3.3. *Az árszínvonal és az árfolyam* [159]
    - 3.3.4. *A közös határok* [159]
    - 3.3.5. *A nyelvismeret és a hivatalos nyelvek hasonlósága, azonossága* [159]
    - 3.3.6. *Korábbi integrációs, koloniális kapcsolatok* [160]
    - 3.3.7. *A kereskedelemre hatást gyakorló további tényezők* [161]

4. A GRAVITÁCIÓS MODELL ALKALMAZÁSÁHOZ HASZNÁLT MÓDSZEREK [163]
  - 4.1. Gazdasági és egyéb „tömeget” mérő tényezők [164]
  - 4.2. A földrajzi elhelyezkedés, annak jellegzetességei [164]
  - 4.3. Az egységes piac jelentőségét reprezentáló tényezők [164]
  - 4.4. Korábbi koloniális kapcsolatok, korábbi egységes piacok hatása a jelenlegi kereskedelemre [165]
  - 4.5. A nyelvtudás, valamint a hasonló nyelvek hatása a kereskedelemre [165]
  - 4.6. További, a kereskedelemre hatást gyakorolni képes, jelen elemzésben nem vizsgált változók [166]
5. A KÖZÉP-EURÓPAI KERESKEDELEM VIZSGÁLATA AZ EGYSÉGES PIAC HATÁSAINAK TÜKRÉBEN [166]
  - 5.1. A vizsgált hipotézisek és a kiválasztott változók közötti kapcsolat bemutatása [166]
  - 5.2. A gravitációs modell segítségével kapott eredmények és elemzésük [168]
  - 5.3. Az (uniós) nyelvpolitika hatása a kereskedelemre [173]
6. ÖSSZEFOGLALÁS, KONKLÚZIÓ [175]
7. IRODALOMJEGYZÉK [179]
8. MELLÉKLET [184]

## 1. | BEVEZETÉS, A VIZSGÁLT KÉRDÉSEK RELEVANCIÁJA

Az egységes piac gondolata Közép-Európában már a XIX. században megjelent, többek között Kossuth dunai konföderációs<sup>1</sup>, Friedrich List Németország központú<sup>2</sup>, valamint a brit Külügyi Kutató- és Sajtószolgálat<sup>3</sup> második világháború alatt készült elképzeléseiben. Az önkéntes közép-európai együttműködések a második világháború után egy szocialista blokkon belüli kooperációvá alakultak át, amely kevésbé képviselte az adott országok érdekeit. A rendszerváltást követően újra önállóvá váló országok együttműködését azonban nem csupán a kooperációban résztvevő államok, hanem a nyugat-európai államok is támogatták, amely az együttműködésnek új lendületet adott.

Az egységes piac, valamint az uniós integráció hatásait már számos kutató vizsgálta, azonban ezeket a módszereket érdemes egy Magyarországot is magába foglaló, arra nagy hatással lévő régióra alkalmazni: Közép-Európára; azon belül pedig – mivel többféle definíció is létezik e régióra – a Duna makroregionális stratégiában és Visegrádi Kooperációban résztvevő európai uniós államokra. A kiválasztott közép-európai államok egy történelmileg, gazdaságilag és térszerkezetiileg hasonló európai országsoporttal, a balti-tengeri makroregionális stratégiában résztvevő államokkal és a Balti Hármakkal hasonlítom össze, ezáltal több régióon keresztül vizsgálva az egységes piac befolyását.

A tanulmány az egységes piac jelentőségét számszerűsíti közgazdasági, azon belül is statisztikai és ökonometriai modellek segítségével. Több mű foglalkozott már a közép-európai térség Unióhoz való csatlakozásának lehetőségeiről, azonban kevés szó esett a közép-európai térség belső, regionális integrációjáról az egységes piac és más, gazdaságilag és történelmileg hasonló országsoportok tükrében.

A tanulmány több szempontból is új területet kíván vizsgálni. Egyrészt a 2000-es évek közepén újonnan csatlakozott országok régióinak integrációs mutatóit vizsgálom az egységes piac tükrében, ezzel számszerűsítve az országsoportok közötti fejlődési különbségeket. Másrésztől egy gazdasági tényezőt, a kereskedelmet kiemelve egy széles körben (ámbar a magyar nyelvű szakirodalom által kevésbé) alkalmazott ökonometriai modell segítségével becsülöm meg a jelenlegi és a korábbi egységes piac hatásait a közép-európai térségre, egészen pontosan

1 SZABAD György (szerk.): Kossuth Lajos üzenetei, Neumann Kht., 2004. Online: <http://mek.niif.hu/04800/04882/html/szabadku0178.html> (Letöltés ideje: 2014.11.10.)

2 KISS J. László: Közép-Európa: „elképzelt terek” és a 21. század kihívásai. Külügyi Szemle, 2010. 9 (1). 40. o.

3 BÀN D. András: Pax Britannica – Brit külügyi iratok a második világháború utáni Kelet-Közép-Európáról 1942–1943. 1996. Osiris Kiadó, 43–49. o.

a Duna-régióra. A tanulmány két szempontból is újszerű: 1) a megjelölt régiókra még nem számolták ki a zártsági indikátorokat; 2) az egységes piac a vizsgált térség kereskedelmére gyakorolt hatását még nem elemezték a gravitációs modell segítségével.

A dolgozat első felében a vizsgált, újonnan csatlakozott régiókat: a Visegrádi Négyek, a Balti Hármak és a két első makrorégió (Duna-régió és Balti-tengeri térségek) uniós tagsággal rendelkező államait valamint az azokra kiszámított integrációs, zártsági indikátorokat és az egységes piac e mutatószámokra gyakorolt hatását mutatom be. Az esszé második részében az egységes piac hatását a közép-európai régiós kereskedelemre két módszerrel vizsgálom: elsőként panel regresszióval elemzem a vizsgált kilenc év kereskedelmét, majd pedig egy keresztmetszeti modellel vizsgálom a tényezőáramlást egy évre az egységes piac szempontjából. A dolgozat tehát több módszertani megközelítéssel elemzi ugyanazt a kérdést: az egységes piac hatását a közép-európai térségre.

Az esszé első részében a következő hipotéziseket elemzem:

1. A vizsgált zártsági indikátorok a csatlakozás évében mindkét országcsoporthoz esetében erőteljes fejlődést mutatnak.
2. Az indikátorok a balti országok esetén magasabbak, mint a közép-európai országok esetében.

A második részben a kereskedelmi áramlásokat vizsgálom a Duna-régióra koncentrálva, meghatározva annak tényezőit, különös tekintettel az egységes piac kialakulásának elemeire, hatásaira.

3. Az uniós csatlakozás pozitív hatással volt a vizsgált tagországok régióon belüli kereskedelmére a tranzakciós költségek csökkenése miatt.
4. Az egységes piacon belüli monetáris unió létrehozásához szükséges euró bevezetése pozitív hatással volt az országok intraregionális kereskedelmére, a tranzakciós költségek csökkenése miatt.
5. Az Európai Unió segítségével létrehozott kooperációs formák támogatják a kereskedelmet.
6. Egy korábbi, közös piaci egység pozitív hatással van a jelenlegi kereskedelmi áramlásokra.

Ebben a részben a gravitációs modell alapelemeit és az ehhez kapcsolódó felvetéseket szintén vizsgálom:

7. Az országok jövedelme, esetleges közös határai, az azonos, illetve a hasonló<sup>4</sup> hivatalos nyelv szintén pozitív hatással van a kereskedelmi áramlásra, míg
8. az országok távolsága negatív hatással van – szintén a növekvő költségek miatt – az áruk áramlására az országcsoporton belül.

Az egységes piac egyik eleme a szabad munkaerő-áramlás, illetve az ennek támogatása végett létrejövő uniós nyelvpolitika, amelynek eredményeként megszülető programok (korábban pl.: Leonardo, Erasmus, jelenleg Erasmus+) a nyelvtudás fejlesztését segítik elő. A nyelvtudás fejlesztése a gazdasági kapcsolatok esetében szintén a költségek csökkentését, ezen keresztül pedig a kereskedelem növekedését eredményezheti.

9. Az idegennyelvtudás a közép-európai országokban támogatja a kereskedelmi áramlást.

A tanulmány segítségével így számszerűen megállapítható az egységes piac hatása és emellett a közép-európai régióon belüli kereskedelmet befolyásoló tényezők, amellyel a – Külgazdasági Stratégia alapján is támogatott – közép-európai kereskedelem fejlesztési lehetőségei és pontos területei határozhatóak meg.

## 2. | A VIZSGÁLT RÉGIÓK ÉS AZ EGYSÉGES PIAC KÉRDÉSEI

A tanulmány a közép-európai régióra koncentrál, azon belül is két együttműködési formára: a Visegrádi Négyek (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) és a Duna-makrorégió<sup>5</sup> országaira (Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária, Románia, Horvátország). A vizsgálat pontosabbá tételéhez két, történelmileg és gazdaságilag hasonló térséget választottam: a Balti Hármak (Észtország, Lettország és Litvánia) és a balti-tengeri régió (Svédország, Dánia, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Németország) országcsoportjait, amelyek segítségével a közép-európai régiós problémák, potenciálok és maguk, a régiók közötti különbségek kerülnek felszínre.

---

<sup>4</sup> A hasonlóság pontos meghatározása, mérőszámai, okai az 5.1. fejezetben kerülnek bemutatásra.

<sup>5</sup> Jelen elemzés az uniós tagsággal rendelkező államokat vizsgálja.

## 2.1. | A régiók bemutatása, jellegzetességei

Az 1. táblázat összefoglalja a négy vizsgált régió legfontosabb alapadatait, köztük a résztvevő országokat, a népességszámot, valamint a régión belül létrejött egyéb kooperációs formákat.

1. TÁBLÁZAT | A négy régió összehasonlítása

KÖZÉP-EURÓPA		BALTI RÉGIÓK		
VISEGRÁDI NÉGYEK	64 millió fő <sup>A</sup>	Népesség	6 millió fő	BALTI HARMAK
	Nemzetközi Visegrádi Alap <sup>B</sup> (2000)	Szervezetek és intézmények a régiókon belül	BALTBAT, BALTRON, BALTNET, BALTDEFCOL, BALTSEA, BALTPERS, BALTMED, BALTLLOG, BALTCCIS, BALTDISLEARN <sup>C</sup> , Balti Gyűlés, Miniszterek Tanácsa, Balti Tanács és Kooperációs Tanács <sup>D</sup>	
	A totalitárius rendszer, a történelmi ellentétek felszámolása, a társadalmi változás és az európai integrációs törekvések támogatása, piaccgazdaság megeremtése, demokratikus rendszerek kialakítása <sup>E</sup>	Célok / Motivációk a kooperációk létrehozásához	Nemzeti önrendelkezés, a szuverenitás kivívása, annak későbbi megerősítése, a területek demilitarizációja, külpolitika harmonizációja, közös balti információs rendszer kialakítása <sup>F</sup>	
	Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia	Tagállamok	Észtország, Lettország, Litvánia	
DUNA-RÉGIÓ	Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária, Románia, Horvátország <sup>G, H</sup>	Tagállamok	Svédország, Dánia, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Németország	BALTI-TENGERI RÉGIÓ
	A Duna-régió összekapcsolása (közlekedés, energia, kultúra, turizmus), fenntartható környezet, a kooperációk és a társadalmi jólét támogatása, a régió megerősítése biztonsági és intézményi szempontból <sup>I</sup>	Célok / Motivációk a kooperációk létrehozásához	Fenntartható környezet, fejlődés, biztonság támogatása, elérhető és vonzó régió megeremtése <sup>J</sup>	
	Duna Régió Stratégia (DSR)	Szervezetek és intézmények a régiókon belül	Balti-tengeri stratégia	
	115 millió fő <sup>K</sup>	Népesség	85 millió fő <sup>L</sup>	

Forrás: Saját készítésű táblázat a Jegyzetekben megjelölt források adatai alapján

Az adatokból látható, hogy mindkét esetben, a közép-európai országok magasabb népességszámmal rendelkeznek, amely a kisebb régióknál (Balti Hármas, Visegrádi Négyek) a legszembetűnőbb. A bemutatott tényeket érdemes figyelembe venni, mivel a következő (2.2 és 2.3) fejezetekben bemutatott különbségek oka részben a régiók összterületéből, népességszámából következik.

## JEGYZETEK

- A 2013. január 1-jei adatok (*Eurostat*: Population. 2014. Online: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00010>. (Letöltés ideje: 2014.12.01.)
- B *Visegrad Group*: Aims and Structure. 2014a. Online: <http://www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure> (Letöltés ideje: 2014.09.28)
- C BALTBAT: Baltic Battalion, BALTRON: Baltic Naval Squadron, BALTNET: Baltic Air Surveillance Network, BALTDEFCOL: Baltic Defense College, BALTSEA: Baltic Security Assistance Group (MYCHAJLYSYN, Natalie L. – ON RIEKHOFF, Harald: The Evolution of Civil-Military Relations in East-Central Europe and the former Soviet Union. 2004. Praeger Publisher, 110–111. o.)
- D *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia*: Co-operation among the Baltic States. Online: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/4595/cooperation-among-the-baltic-states/> (Letöltés ideje: 2014.10.12)
- E *Visegrad Group*: History of the Visegrad Group, 2014b, <http://www.visegradgroup.eu/about/history> (letöltés ideje: 2014.10.20.); *Visegrádi Nyilatkozat*, 2014, <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/deklahu> (letöltés ideje: 2014.10.21.)
- F *Baltic Assembly*: Formation of the Baltic States' regional organisations, 1988–1991, 2014. Online: <http://baltasam.org/en/history/pre-history> (Letöltés ideje: 2014.10.20.)
- G *Danube Region Strategy*: The Danube Region, 2014. Online: <http://www.danube-region.eu/pages/what-is-the-eusdr> (Letöltés ideje: 2014.10.11)
- H További (nem uniós) tagországok: Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Moldova, Ukrajna. (*Danube Region Strategy*, i. m.)
- I *Európai Unió, Regionális politika*: A Duna-régióra vonatkozó európai uniós stratégia, 2010. Online: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/danube/documents/leaflet/danube\\_2010\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/documents/leaflet/danube_2010_hu.pdf), 2–5. o. (Letöltés ideje: 2014. 10. 10.)
- J *Panorama Inforegio*: A balti-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia, 2009, European Union. Regional Policy. Online: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30_hu.pdf), 5–6. o. (Letöltés ideje: 2014. 10. 10.)
- K *Danube Region Strategy*, i. m.
- L *EUSBSR*: What is the EUSBSR? Online: <http://www.balticsea-region.eu/pages/what-is-the-eusbsr> (Letöltés ideje: 2014. 10. 10.)

A Visegrádi Négyeken belül résztvevő államok jelenleg gyengébb és kevesebb régió belüli kooperációs formával (Nemzetközi Visegrádi Alap<sup>6</sup>) rendelkeznek, mint a Balti Hármak, amelyek több katonai jellegű együttműködést (pl.: BALTBAT, BALTRON, BALTNET, BALTDFCOL) és a régió koordinálásában segédkező szervezetet hoztak létre (pl.: Balti Gyűlés, Balti Tanács).

A kooperációk kialakításának motivációja a kisebb régiók közül a Balti Hármaknak volt erősebb, köszönhetően annak, hogy mindhárom ország az együttműködés kezdetekor a Szovjetunió tagja volt. Ezzel szemben a Visegrádi Négyek, ugyan korábban szintén a KGST-blokkhoz tartoztak, mégis a balti országokhoz viszonyítva lazább kapcsolat fűzte ezen államokat egymáshoz, illetve a Szovjetunióhoz. Az eltérő erősségű, tartalmú célok kialakításáért ezen túlmenően a történelmi előzmények is felelősek: míg a Visegrádi Négyek esetében korábban több konfliktus is megjelent az országcsoporton belül (egymás elleni szövetségek létrehozása, ún. kisantant), addig a balti államok a két világháború között több egyeztető fórumot is szerveztek, valamint megjelent az ún. „balti entente” intézménye is.<sup>7</sup>

A makrorégiók céljai, problémái egymáshoz viszonyítva hasonlóak: ezek a fenntartható energiaforrások alkalmazása, a környezetvédelem, a fejlődés, a biztonság és a kultúra fontosságát hangsúlyozzák. A hasonlóság oka, hogy mindkét makrorégió az Európai Unió segítségével, azon keresztül jött létre, ezáltal is hasonlóbba téve az elvárásokat, célokat még a különböző jelleggel, háttérrel rendelkező országcsoportokban is.

## 2.2. | Az egységes piac hatásának mérési lehetőségei

Az Európai Unió jelentős hatással van olyan gazdasági tényezőkre, mint a régió belüli kereskedelem, a külföldi közvetlen tőkebefektetés vagy a bruttó nemzeti termék (GDP). A hatások különböző zártsági, az integrációt mérő indikátorok segítségével még inkább szembetűnőek. Ez az esszé *Capanelli–Jong-Wha–Petri* (2009)<sup>8</sup>,

<sup>6</sup> *Visegrad Group* (2014a), i. m.

<sup>7</sup> Habár meg kell említeni, hogy ebben az időszakban a balti országok jelentése más volt: Finnországot, Lettországot és Lengyelországot foglalta magába. (SKILTERS, Silke: Estland, Lettland und Litauen zwischen Kooperation und Konkurrenz, Integration und Ausgrenzung im Osten Europas – Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten, 2005, Forschungsstelle Osteuropa Bremen Arbeitspapiere und Materialien. 12–13. o.)

<sup>8</sup> CAPANNELLI, Giovanni – JONG-WHA, Lee – PETRI, Peter: Developing Indicators for Regional Economic Integration and Cooperation, UNU-CRIS, Asian Development Bank, 2009, Working Papers W-2009/2. 7–8. o.



valamint *Palánkai–Kengyel–Kutasi–Benczes–Nagy* (2011)<sup>9</sup> alapján kidolgozott és alkalmazott indikátorokkal számol, amelyek számolási módszereit, az adatok forrásait és a vizsgált időszakot a 2. táblázat foglalja össze.

2. TÁBLÁZAT | Az alkalmazott integrációt mérő mutatószámok

VIZSGÁLATI KÖR	A VIZSGÁLAT ÉS A SZÁMÍTÁS MÓDJA	ADATOK FORRÁSA	VIZSGÁLT PERIÓDUS
Kereskedelem	$EX_z(\%) = \frac{EX_{Régió}}{EX_{Összes}} \times 100$ <p><math>EX_z(\%)</math> Zártsági indikátor (Export)  <math>EX_{Régió}</math> Összes export a régión belül  <math>EX_{Összes}</math> A vizsgált államok összes exportjának értéke</p>	United Nations Commodity Trade Statistics Database	2003–2010
Közvetlen működőtőke-befektetés (FDI)	$TI_i(\%) = \frac{TI_i}{TI} \times 100$ <p><math>TI_i(\%)</math> Zártsági indikátor (tőkeimport)  <math>TI_i</math> Az integráció tőkeimportja  <math>TI</math> A teljes tőkeimport</p>	Eurostat	2003–2011
Bruttó nemzeti termék (GDP)	<p>A GDP-különbségek a régióban:</p> $GDP_{Max/Min} = \frac{GDP_{Max}}{GDP_{Min}}$ <p><math>GDP_{Max/Min}</math> GDP-különbségek a régióban  <math>GDP_{Max}</math> A legmagasabb egy főre jutó GDP a régióban (vásárlóerő-paritáson számolva)  <math>GDP_{Min}</math> A legalacsonyabb egy főre jutó GDP a régióban (vásárlóerő-paritáson számolva)</p>	IMF	2003–2012

Forrás: Saját készítésű táblázat *Capannelli–Jong-Wha–Petri* (2009) és *Palánkai–Kengyel–Kutasi–Benczes–Nagy* (2011) alapján<sup>10</sup>

Az első indikátorok – kereskedelem és közvetlen külföldi működőtőke-befektetés – vizsgálatakor az integráció foka annál magasabb, minél magasabb a kiszámított mutatószám. Az utolsó esetben azonban (GDP), minél alacsonyabb értéket mutat az index, annál magasabbak a jövedelmi különbségek a régióban. A kiszámolt indikátorok a pontos gazdasági különbségeket mutatják, a gazdasági integrációt és ezzel együtt a régió belüli függőséget.

9 PALÁNKAI Tibor – KENGYEL Ákos – KUTASI Gábor – BENCZES István – NAGY Sándor Gyula: A globális és regionális integráció gazdaságtana, 2011, Akadémiai Kiadó. 95. o.

10 CAPANNELLI–JONG-WHA–PETRI, i. m.; PALÁNKAI–KENGYEL–KUTASI–BENCZES–NAGY, i. m.

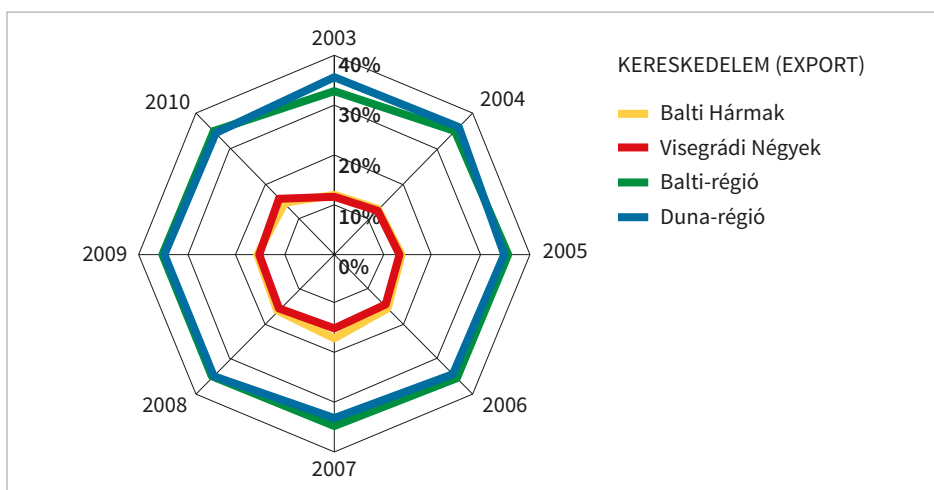
### 2.3. | Az egységes piac és a gazdasági tényezők összefüggése régióként

Az előző fejezet táblázata alapján régióként kiszámolt indexek a következőkben két grafikonon kerülnek bemutatásra.

A kereskedelmi zártsági indikátort bemutató ábráról leolvasható, hogy az ország-csoportok nagyság szerint párban hasonló eredményeket mutatnak: a kisebb régiók esetén ezek az értékek 11 és 16 közé, míg a makrorégiók esetén 33 és 36 százalék közé esnek.

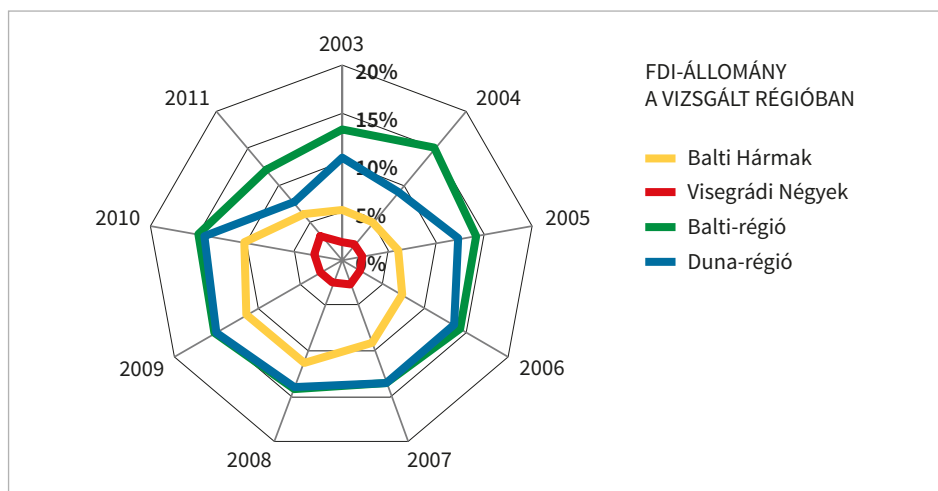
A grafikon alapján látható, hogy a térségekre látványos hatással volt az uniós csatlakozás: a Balti Hármaknál 0,8, a Visegrádi Négyek esetén 1 százalékkal növekedett a mutató csak a csatlakozás évében, azt követően pedig a gazdasági válságig hasonló, gyors ütemben emelkedett az indikátor. A számított index ugyan nem ilyen dinamikus mindkét makrorégió elemzésekor, mivel ezen országcsoportokon belül eltérő az uniós csatlakozás pontos dátuma. A Balti-tengeri régió esetén ugyan ez egy erősebb fejlődést mutat (1,2 százalékkal), mivel 2004-re valamennyi vizsgált állam az egységes piac tagja lett, azonban a közép-európai makrorégióban az indikátor csak 0,5 százalékos növekedést mutatott 2004-ben, mivel néhány ország a régióból (Románia, Bulgária és Horvátország) ebben az időpontban még nem vált az Európai Unió tagjává.

A közvetlen működőtőke-befektetés (állományra vonatkozó) mutatószámjai esetén az eredmények erőteljesebben differenciáltak. A mutatószám a Balti-tengeri régióban a 2001–2006 közötti időszakban legmagasabb (11–14 százalék), illetve hasonló a Duna-régióhoz 2006 és 2010-ben (14–15 százalék). Az index kevésbé in-



1. ÁBRA | Kereskedelmi áramlásra számított zártsági indikátor

Forrás: Saját készítésű ábra a United Nations Commodity Trade Statistics Database (2014) adatai szerint számított indikátor alapján. Lásd <http://comtrade.un.org/db/dqQuickQuery.aspx> (letöltés ideje: 2014. 10. 10.).



2. ÁBRA | Az FDI-állományra számított zártsági indikátor

Forrás: Saját készítésű ábra az Eurostat (2014) adatai szerint számított indikátor alapján. Lásd <http://ec.europa.eu/eurostat> (letöltés ideje: 2014. 09. 29.).

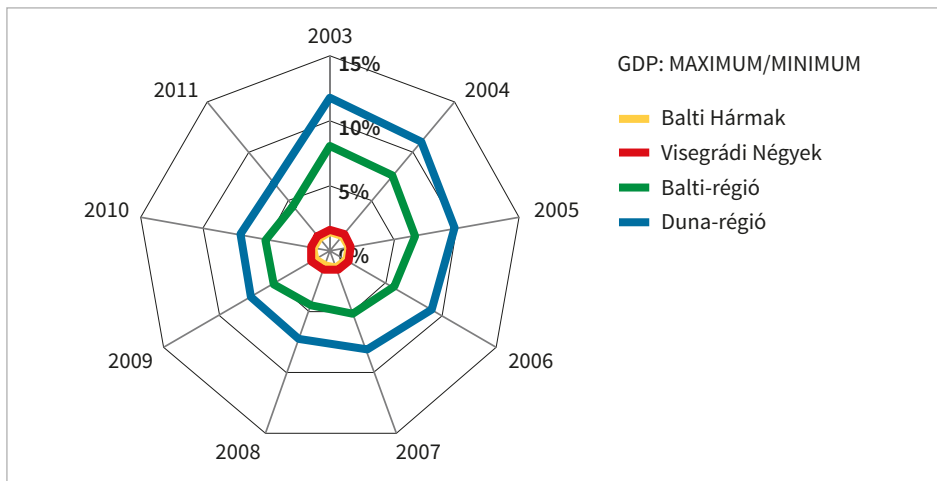
tenzív a kisebb régiók esetén (Visegrádi Négyek 1–3; Balti Hármak: 5–11 százalék), habár a balti térség ez esetben is magasabb számokkal rendelkezik.

Az Európai Unióba való belépés ezen indikátornál is pozitív eredményeket hozott mindegyik régióban, amely értékek a gazdasági válságig folyamatosan növekedtek. 2004-ben a Visegrádi Négyek esetén az előző évhez mért növekedés 0,23, a Balti-tengeri régiónál 1,75 százalék. A mutatószámok ugyan a Balti Hármak és a Duna-régió esetén 2003-ról 2004-re enyhén csökkentek, azonban az indikátor 2005-re erőteljesen megugrott (Balti Hármak esetén 0,91, a Duna-régió esetén 3,11% a növekedés 2004-ről 2005-re).

#### 2.4. | Az egységes piac és a jövedelembeli különbségek alakulása régióként

A bruttó nemzeti terméket (GDP) érintő különbségeket szintén érdemes az egységes piac szempontjából vizsgálni.

A 3. ábra a bruttó nemzeti terméket érintő zártsági indikátort szemlélteti. Az ábráról leolvasható a régiókon belüli folyamatos jövedelembeli különbségek csökkenése, amely szintén az egységes piac létrehozását követően gyorsult fel, amely főként a nagyobb területtel rendelkező térségeknél szembetűnőek. A diagram alapján megfigyelhető, hogy a Duna-régiót jellemzik a legnagyobb jövedelembeli különbsé-



3. ÁBRA | A bruttó nemzeti termék jellemző különbségek a régiókban

Forrás: Saját készítésű ábra az IMF (2014) adatai szerint számított indikátor alapján. Lásd <http://www.imf.org/external/index.htm> (letöltés ideje: 2014. 10. 01.).

gek, és bár a vizsgálat kezdetétől számítva (2003: 11,81) ezek lényegesen csökkentek (2011: 6,80), de még ma is jelentősek. A különbségek a kisebb régiók esetén szintén relevánsak, bár alacsonyabbak a makrorégiókhoz képest. A Visegrádi Négyek esetén az index 1,51 és 1,68 között, míg a Balti Hármaknál ez 1,25 és 1,52 között változik.

### 2.5. | Az eredmények összegzése, az egységes piac hatása a gazdasági tényezőkre

Az eddig kiszámított mutatók szemléletesen, számszerűen bemutatták, hogy az egységes piac erős hatást gyakorol mind a jövedelembeli mutatókra, mind a régiókban belüli további gazdasági tényezők változására. A kereskedelem esetén ez a kisebb régióknál átlagosan 0,9, a makrorégiók esetén 0,85 százalékos fejlődést jelentett 2004-ben. A közvetlen működőtőke-befektetés vizsgálatakor 2004-ben a Visegrádi Négyek és a Balti-tengeri régióknál figyelhető meg növekedés, amely a Balti Hármak és a Duna-régió esetén csupán 2005-ben tapasztalható. A vizsgált jövedelembeli különbségeket mérő indikátornál valamennyi régió mérőszámai csökkentek, amely a térségen belüli jövedelmi különbségek enyhülését is jelenti, amely egy természetes folyamat mellett az európai integrációnak is köszönhető. A következő részben egy ökonometriai modell, a gravitációs modell segítségével határozom meg a kereskedelemre leginkább hatást gyakorló tényezőket, illetve azok nagyságát, köztük az egységes piac és a közös valuta jelentőségét.

### 3. | A GRAVITÁCIÓS MODELL BEMUTATÁSA, FEJLŐDÉSE

A kereskedelem fejlesztésének kérdéseire kapcsolódóan, annak becslésére több elmélet is született, ezek közül ez a tanulmány egy empirikus módszert, a gravitációs modellt alkalmazza a közép-európai régió kereskedelmének elemzéséhez. Jelen fejezet a modell rövid bemutatását és az eddigi alkalmazási területeit, hasznosításának bemutatását tűzi ki célul.

#### 3.1. | A gravitációs modell eredete és fejlődése

A modellt számos területen alkalmazzák: a legtöbb kutató a kereskedelmi áramlások tényezőinek meghatározására használta fel, azonban elemeztek a modell segítségével külföldi közvetlen működőtőke-áramlást (*Azeem–Hussain–Hussain* 2012<sup>11</sup>; *Bellos–Subasat* 2012<sup>12</sup>), turizmust (*Kadír–Sibel* 2014<sup>13</sup>), kereskedelem hatását a reálhitelekre (*Rose–Spiegel* 2004<sup>14</sup>), illetve kaszinó-létesítési kérdéseket (*Barrow–Borges* 2014<sup>15</sup>). A modell nemcsak több problémára, tényezőre alkalmazható, de többféle térséget is vizsgáltak vele (többek között *Ferrarini* (2014)<sup>16</sup> Mianmart, *Nastic* (2012)<sup>17</sup> Bosznia-Hercegovinát elemezte a modellel).

Maga a gravitációs modell elnevezése Newton 1687-es „Principia mathematica philosophiae naturalis” könyvében leírt gravitációs törvényéből ered, mely alapján

---

11 AZEEM, Syed Waqar – HUSSAIN, Haroon – HUSSAIN, Rana Yasir: The Determinants of Foreign Investment in Pakistan: A Gravity Model Analysis, *Scientific Journal of Logistics*, 2012. Logforum 8 (2), 81–97. o.

12 BELLOS, Soirios – SUBASAT, Turan: Corruption and Foreign Direct Investment: A Panel Gravity Model Approach. *Bulletin of Economic Research*, 2012. Vol 64. No. 4. 565–574. o.

13 KADÍR, Karagöz – SIBEL, Selim: Determinants of Tourist Inflows to Romania: Evidence from Augmented Panel Gravity Model, 2014. Online: [steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2014/n1/037.pdf](http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2014/n1/037.pdf) (Letöltés ideje: 2014. 10. 18.)

14 ROSE, Andrew K. – SPIEGEL, Mark M.: A Gravity Model of Sovereign Lending: Trade, Default, and Credit, *IMF Staff Papers*, 2004. Vol. 51, IMF Fourth Annual Research Conference, 50–63. o.

15 BARROW, Clyde W. – BORGES, David R.: Gravity Models and Casino Gaming: A Review, Critique, and Modification, *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 2014. Vol 18. No. 1., 51–84. o.

16 FERRARINI, Benno: Myanmar’s Trade and its Potential, *Journal of Southeast Asian Economies*, 2014. Vol. 31, No. 2, 195–209. o.

17 NASTIC, Vladan: Application of Gravity Model for Analysis of Bosnia and Herzegovina Export, *Зборник радова Економског факултета*, 2012. 2013/7, 123–136. o.

a testek olyan erőt fejtenek ki egymásra, amely a testek tömegével növekvő, a testek egymás közötti távolságának négyzetével arányosan csökken.<sup>18 19 20</sup> A modellt több, társadalmi folyamatokkal foglalkozó szakember fejlesztette tovább: a közös nevező ezekben a munkákban a newtoni törvényből is ismert térségeket jellemző tömeg és távolság volt. Az első – ahogy a fizika egyik alaptörvényében is – növeli a régiók közötti tényezőáramlást, a második tényező pedig csökkenti.<sup>21</sup>

A modell első – a migrációt célzó - alkalmazásai az 1800-as években jelentek meg, majd gazdasági elemzési célokra először a késői 1920-as és a korai 1930-as években<sup>22</sup> használták fel. Az 1900-es évek közepétől az egyenlet és maga a modell felhasználása is jelentősen változott kezdve Stewart 1948-as egyenletétől<sup>23</sup>, Bramhall 1960-as alkalmazásán<sup>24</sup> keresztül Linenemann (1966) vagy *Leader* és *Stern* (1971) módosításaiig.<sup>25</sup> A nemzetközi kereskedelemre először Tinbergen használta fel a modellt<sup>26</sup>, melynek alapelemei a következők:

18 Az eredeti gravitációs törvény a következőképpen hangzik:  $F_{ij} = G (M_i M_j) / (D_{ij}^2)$ , ahol  $F_{ij}$  vonzóerő a testek között,  $G$  a gravitációs konstans,  $M_i, M_j$  a testek tömege és  $D_{ij}$  a testek egymástól való távolsága. (HEAD, Keith: Gravity for Beginners. Faculty of Commerce, University of British Columbia, 2003. Online: <https://www3.nd.edu/~agervais/documents/Gravity.pdf>. Letöltés ideje: 2014.10.15.)

19 NEUMANN Ildikó Virág: A gravitációs modell, MEB 2010 – 8th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking, June 4–5. 2010. Budapest. Online: [http://kgk.uni-obuda.hu/system/files/19\\_VIRAG-NEUMANN%20ILDIKO.pdf](http://kgk.uni-obuda.hu/system/files/19_VIRAG-NEUMANN%20ILDIKO.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.15)

20 KADÍR–SIBEL, i. m.

21 SIMWAKA, Kisu: Dynamics of Malawi's trade flows: a gravity model approach, MPRA Paper, 2006, No. 1122, 7. o.

22 William J. Reilly 1931-ben megjelent művében (The Law of Retail Gravitation) alkalmazta a kiskereskedelmi áramlások régióközi becslésére. (BARROW–BORGES, i. m. 54. o.)

23  $D_{ij} = g (P_i P_j) / (d_{ij}^2)$ , ahol  $D_{ij}$  a népességi erő  $i$  és  $j$  között,  $P_i$  és  $P_j$  a népességszám,  $d_{ij}$  a távolság és  $g$  az empirikus konstans (DUSEK Tamás: A gravitációs modell és a gravitációs törvény összehasonlítása, Tér és Társadalom, 2003. 1., 42. o.)

24  $N_{ij} = g (w_i P_i^\alpha w_j P_j^\beta) / (d_{ij}^\gamma)$ , ahol (az eddig alkalmazott jelöléseken túl)  $N_{ij}$  az elvárt áramlás  $i$  és  $j$  között egy meghatározott időpontban,  $w_i$  és  $w_j$  tömegek,  $\alpha, \beta$  és  $\gamma$  paraméterek (Uo. 43. o.)

25 HERRERA, Gómez Estrella: Comparing alternative methods to estimate gravity models of bilateral trade, Department of Economic Theory, University of Granada, Empirical Economics, 2010, Vol. 44 (3), 1087. o.

26 Tinbergen a következő egyenletet használta vizsgálataihoz:  $F_{ij} = G (M_i^\alpha M_j^\beta) / (D_{ij}^\theta)$ , ahol  $F_{ij}$  az áramlás  $i$  és  $j$  között,  $D_{ij}$  a két terület távolsága,  $M_i, M_j$  releváns gazdasági nagysága a két területnek. Amennyiben  $F$  a kereskedelmet jelenti, akkor az  $M$  a legtöbb esetben a GDP-t vagy a GNP-t. Amennyiben az  $F$  migrációt jelent, akkor  $M$  a népesség nagyságát jelöli. (HEAD, i. m.)

1. Az exportkínálatot az exportáló ország egy főre jutó jövedelme határozza meg.
2. Az importkínálatot az importáló ország egy főre jutó jövedelme határozza meg.
3. A tranzakciós költségeket a földrajzi távolság, a kulturális és politikai akadályok befolyásolják.<sup>27</sup>

A modell elméleti megalapozása azonban az 1970-es évek végéig váratott magára: annak empirikus elmélettel való kiegészítését Anderson (1979) végezte el.<sup>28</sup> A következő időszak az elmélet további fejlesztését célozta, illetve annak további változókkal való kiegészítését tette lehetővé.

Esszémben Rose (2003)<sup>29</sup> és Rose (2005)<sup>30</sup> módszerét alkalmazom, és egészítem ki a vizsgálatom tárgyául választott, az egységes piachoz kapcsolódó változókkal úgy, mint az európai uniós tagság, a közös valuta használata, a nyelvismeret vagy a nyelvi hasonlóságot mérő változó. A következő fejezet a vizsgálat során alkalmazható elemeket és azok elméleti hátterét mutatja be.

### 3.2. | A modell alapelemei

Az egyenlet alapelemeit – amely a testek tömegei és a közöttük lévő távolság – Newton törvénye határozza meg. A gravitációs modell gazdasági célú felhasználásához „tömegként” általában az adott térségek jövedelmét, népességét; távolságként pedig elsősorban a térségek közötti földrajzi távolságot (országok esetén főként a fővárosok közötti távolságot kilométerben kifejezve, ritkább esetekben a legnépesebb városok közötti távolságot) alkalmazzák.<sup>31</sup> A földrajzi távolság kifejezésére ezenkívül a kutatók gyakran alkalmaznak dummy változót, rámutatva, hogy az adott országok szomszédosak-e vagy sem.<sup>32</sup>

---

27 BRÜLHART, Marius – KELLY, Mary J.: Ireland's Trading Potential with Central and Eastern European Countries – A Gravity Study, *The Economic and Social Review. Economic and Social Studies*, 1999, vol. 30(2), 164. o.

28 NEUMANN, i. m.

29 ROSE, Andrew: Which International Institutions Promote International Trade? *Review of International Economics*, Wiley Blackwell, 2003, vol. 13 (4), 685. o.

30 ROSE, Andrew K.: The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion,” *NBER Working Papers*, 2005, National Bureau of Economic Research, Inc, 6. o.

31 *World Trade Organization/United Nations Conference on Trade and Development: A Practical Guide to Trade Policy Analysis. Chapter 3: Analyzing bilateral trade using the gravity equation.* 2013, Online: <http://vi.unctad.org/tpa/web/docs/ch3.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.20.), 103. o.

32 HEAD, i. m.

### 3.3. | A modell kibővítésének, módosításának lehetőségei

#### 3.3.1. Az alapmodell elemeinek alternatív használata

Több kutató alkalmazza a modell elemeit módosított formában. A jövedelem például nem csupán a bruttó vagy a nettó nemzeti termék, hanem ezek összegével, különbségével, esetleg a jövedelem és a népesség hányadosával is mérhető.<sup>33</sup>

#### 3.3.2. A regionális integráció

Számos elemzés bizonyítja, hogy a regionális integráció erősíti a kereskedelmet, az első vizsgálatok e témakört vizsgáló első művek között lehet említeni többek között *Balassa* (1967)<sup>34</sup> cikkét. Míg *Brown–Deardorff–Stern* (1992<sup>35</sup>), illetve *Karemera és Ojah* (1998)<sup>36</sup> az integráció kérdését a NAFTA-n (North American Free Trade Agreement) keresztül – annak a jólétre, a mezőgazdaságra és a környezetvédelemre gyakorolt hatását –, vizsgálja addig *Karemera, Smith, Ojah és Cole* (1999)<sup>37</sup> a csendes-óceáni régiót elemezték. *Martin–Mayer–Thoenig* (2008)<sup>38</sup> cikkükön keresztül a regionális és bilaterális kereskedelmi egyezmények kereskedelemre gyakorolt erejét kutatták, amelynek eredményeül a két változó között pozitív korrelációt állapítottak meg. *Rose* (2004)<sup>39</sup> a GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), illetve a WTO (World Trade Organization) hatását vizsgálta a kereskedelemre több módszer segítségével és egymásnak ellentmondó, ezen szervezetek kereskedelemre gyakorolt nem egyértelműen pozitív hatására utaló eredményeket kapott.

A nemzetközi integrációt két aspektusból lehet vizsgálni: szabadkereskedelmi egyezmények mellett monetáris egyezmények is léteznek, és jelentős hatást gyako-

33 HEAD, i. m.

34 BALASSA, Béla: Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market, *The Economic Journal*. 1967. Vol. 77. No. 305 (Mar. 1967), 1–21. o.

35 BROWN, Drusilla K. – DEARDORFF, Alan V. – STERN, Robert M.: North American Integration. *The Economic Journal*. 1992, Vol. 102. No. 415, 1507–1518. o.

36 KAREMERA, David – OJAH, Kalu: An Industrial Analysis of Trade Creation and Diversion Effects of NAFTA. *Journal of Economic Integration*, 1998: Vol. 13. No. 3., 400–425. o.

37 KAREMERA, David – SMITH, Wilbur I. – OJAH, Kalu – COLE, John A.: A Gravity Model Analysis of the Benefits of Economic Integration in the Pacific Rim. *Journal of Economic Integration*. 1999, Vol. 14. No. 3, 347–367. o.

38 MARTIN, Philippe – MAYER, Thierry – THOENIG, Mathias: Make Trade Not War? *The Review of Economic Studies*. 2008, Vol. 75, No.3, 894. o.

39 ROSE, Andrew K.: Do We Really Know That the WTO Increases Trade? *The American Economic Review*. 2004, Vol. 94, No. 1, 112. o.



rolnak a kereskedelemre. *Frankel* és *Rose* (2002) a monetáris egyezmények hatását vizsgálták a kereskedelemre és munkájukban megállapították, hogy a közös valuta megháromszorozza a kereskedelmet.<sup>40</sup> *Rose* és *Honohan* (2001)<sup>41</sup>, *Glick* és *Rose* (2002)<sup>42</sup> a kereskedelem s a monetáris unió összefüggéseit vizsgálták.

### 3.3.3. Az árszínvonal és az árfolyam

Egyes esetekben az árszínvonalat és az árfolyamot is bevonták kontrollváltozóként a modellbe, ahogy a gravitációs modell magyar szakirodalmi alkalmazásában is szerepel (*Jakab–Kovács–Oszlay* 2000).<sup>43</sup>

### 3.3.4. A közös határok

Számos munkában vizsgálták a földrajzi távolságok esetén a közös határok hatását dummy változón keresztül, habár az elméletet megismerve nem minden kutató számára feltétlenül alátámasztott, miért szükséges a földrajzi távolságok mellett a közös határok bevonása is a modellbe, mivel a két változó hasonló tény hatását jeleníti meg.<sup>44</sup>

### 3.3.5. A nyelvismeret és a hivatalos nyelvek hasonlósága, azonossága

További tényezők hatását a kereskedelemre – mint a nyelvismeret vagy a közös történelem – csupán az utóbbi évtizedben elemezték. A nyelvismeretet többek között *Chiswick* (2008)<sup>45</sup> vizsgálta, aki a nyelveket a humántőke szempontjából és

40 FRANKEL–ROSE (2002), i. m. 461. o.

41 ROSE, Andrew K. – HONOHAN, Patrick: Currency Unions and Trade: The Effects Is Large. *Economic Policy*, Vol. 16, No. 33 (Oct. 2001), 433, 449–461. o.

42 GLICK, Reuven – ROSE, Andrew K.: Does a currency union affect trade? The time-series evidence, 2002, *European Economic Review* 46. 1125–1151. o.

43 JAKAB M. Zoltán – KOVÁCS Mihály András – OSZLAY András: A külkereskedelmi integráció – becslések három kelet-közép-európai ország egyensúlyi külkereskedelmére. *Közgazdasági Szemle*, XLVII. évf., 2000, 719–740. o.

44 HEAD, i. m.

45 CHISWICK, Barry R.: The Economics of Language: An Introduction and Overview, Discussion Paper Series, Arbeit Institute for the Study of Labor, 2008, IZA DP. No. 3568, 2–29. o.

a fizetésekre gyakorolt hatása alapján elemezte. *Rauch és Trindade (1999)*<sup>46</sup> a kínai emigránsok kapcsolatépítésén keresztül kutatták az összefüggést a kereskedelem és a nyelvismeret között és megállapították, hogy az informális kínai kapcsolatok a kereskedelmet átlagosan 150 százalékkal növelték. *Fidrmuc és Fidrmuc (2009)*<sup>47</sup> a közös nyelvet beszélők találkozásának valószínűségét vizsgálták: azt elemezték, hogy két térségben két véletlenszerűen választott egyén kommunikálni tud-e egymással vagy sem. Cikkükben nem különböztették meg az anyanyelvűeket és azokat, akik a nyelvet idegen nyelvként sajátították el. A kommunikációs képességek valószínűségét a következő egyenlet segítségével számolták ki:

$$P_{f,ij} = \omega_{f,i} + \omega_{f,j}, \text{ ahol } f = E, F, G, R$$

Jan és Jarko *Fidrmuc (2009)*<sup>48</sup> a nyelvek ismeretének jelentőségét hangsúlyozták, megállapították, hogy a széles körben elterjedt és uralkodó nyelv, az angol releváns tényezőt jelent a kereskedelemben, ott ahol az adott nyelv jelentős szerepet játszik és a kevésbé elterjedt nyelvek esetén, mint a francia, a német és az orosz, ez a hatás csekélyebb. *Mélitz (2003)*<sup>49</sup> ezenkívül nemcsak azt elemezte, milyen hatással rendelkeznek az idegen nyelvek a kereskedelmi áramlásokra, hanem a közös nyelv hatását is egy adott országon belül.

### 3.3.6. Korábbi integrációs, koloniális kapcsolatok

Az egységes piac hatásainak vizsgálatakor érdemes olyan tényezőket is figyelembe venni, mint a korábbi egységes piac, ezen belül pedig a korábbi egy államhoz való tartozás vagy a koloniális kapcsolatok megléte az adott államok között. Ezek a tényezők sok esetben azonban a közös hivatalos nyelvi változónak a hatását csökkenthetik, mivel az azonos vagy hasonló nyelv sok esetben korábban azonos országhoz való tartozást is jelentett.<sup>50</sup>

46 RAUCH, James E. – TRINDADE, Vitor: Ethnic Chinese Network sin International Trade. Working Paper 7189. National Bureau of Economic Research. Online: <http://www.nber.org/papers/w7189.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.20), 25. o.

47 FIDRMUC, Jan – FIDRMUC, Jarko: Foreign Languages and Trade. Economics and Finance Working Paper Series, 2009, Working Paper No. 09–14. Online: [http://www.brunel.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/82098/0914.pdf](http://www.brunel.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0009/82098/0914.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.20), 7. o.

48 FIDRMUC–FIDRMUC, i. m. 25. o.

49 MÉLITZ, Jacques: Language and Foreign Trade. CREST-INSEE, University of Strathclyde, and CEPR. 2003, Online: <http://www.crest.fr/images/doctravail/2003-26.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.16.)

50 HEAD, i. m.

### 3.3.7. A kereskedelemre hatást gyakorló további tényezők

Az export támogatása nagy hatással van a kereskedelemre, e hatást *Lederman, Olarreaga és Payton* (2006)<sup>51</sup> az alkalmazottak száma és a költségvetés alapján vizsgálták és megállapították, hogy az exporttámogatás nagy hatással van a kereskedelemre.

A külkapcsolatok kereskedelemre való hatása a konzulátusok és a nagykövetségek létéből is levezethetőek. *Van Bergeijk* (2009)<sup>52</sup> a kettő közötti kapcsolatot vizsgálva szignifikánsan pozitív eredményt mutatott, amelyhez hasonló eredményt kapott *Rose* (2007)<sup>53</sup>, illetve *Maurel és Afman* (2010)<sup>54</sup>. *Yakop és van Bergeijk* (2009)<sup>55</sup> megállapították, hogy a külföldi képviseltek az OECD-országokon belül semmilyen releváns befolyást nem gyakorolnak a kereskedelemre, míg a fejlődő országoknál ez a faktor szignifikáns szerepet játszik. *Rose* (2007)<sup>56</sup> eredménye szerint a konzulátusok az exportot átlagosan 6 és 10 százalék között növelik, míg a nagykövetségek száma még erősebb befolyást gyakorol a kereskedelmi áramlásokra.

Egy további tényező a háború és a kereskedelem kapcsolata, amely kiemelkedően fontos, hiszen több egyezmény további háborúk, fegyveres konfliktusok megelőzése végett lépett életbe (*Martin–Mayer–Thoenig* 2008<sup>57</sup>). A történelmi előzmények ellenére azonban többször is felmerül a kérdés: a korábbi fegyveres konfliktusok milyen hatással vannak a bilaterális kereskedelmi kapcsolatokra? A kérdést különböző megközelítésekből vizsgálták: az első empirikus vizsgálá-

---

51 LEDERMAN, Daniel – OLARREAGA, Marcelo – PAYTON, Lucy: Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't. World Bank Policy Research, 2006, Working Paper 4044, 1–47. o.

52 VAN BERGEIJK, Peter A. G.: Economic Diplomacy and the Geography of International Trade, 2009. Edward Elgar Publishing Limited, 93–112. o.

53 ROSE, Andrew K.: The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion, The World Economy, Wiley Blackwell, 2007, Vol. 30(1), 22–38. o.

54 AFMAN, Emiel – MAUREL, Mathilde: Diplomatic Relations and Trade Reorientation in Transition Countries. In VAN BERGEIJK, Peter A. G. – BRAKMAN, Steven (eds.): The Gravity Model in International Trade – Advances and Applications. 2010, Cambridge University Press: Cambridge, 278–295. o.

55 YAKOP, Mina – VAN BERGEIJK, Peter A. G.: The Weight of Economic and Commercial Diplomacy, International Institute of Social Studies, 2009, Working Paper No.478. 1–31. o.

56 ROSE (2007), i. m. 30. o.

57 Többek között a Franciaország és Németország között 1860-ban létrejött egyezményt, a MERCOSUR-t vagy magát az Európai Uniót lehet, mint legismertebb példákat megemlíteni. (MARTIN–MAYER–THOENIG, i. m. 865. o.)

tok között kell kiemelni *Polachek* (1980)<sup>58</sup> művét, amelyben megállapította, hogy a kereskedelem 50 százalékos exporttámogatás növelése 20 százalékkal csökkenti a katonai konfliktusok esélyét. *Polachek, Robst* és *Chang* (1999)<sup>59</sup>, munkájukban a konfliktuskereskedelem modelljét további változókkal egészítették ki, úgymint a vámok, a külföldi transzfer, a közös határok vagy az adott államok nagysága. Megállapították, hogy ugyan a nagy országoknál a kereskedelem megakadályozza a konfliktusokat, azonban kisebb államoknál ennek pont az ellenkezője igaz. *Oneal* és *Russet* (1999)<sup>60</sup> elismerték, hogy a gazdaságilag hasznos kereskedelem a békét ugyan támogatja, azonban arra is találtak bizonyítékot, hogy az aszimmetrikus kereskedelmi kapcsolatok a békét veszélyeztethetik. *Martin–Mayer–Thoenig* (2008)<sup>61</sup> megállapították, hogy egy állam minél inkább nyitottabb kereskedelmi szempontból, annál nagyobb a valószínűsége a katonai konfliktusnak, mivel ezek az országok – nemzetközi kapcsolataik miatt – kevésbé függenek egy-egy adott országtól, mint azok, akiknek kevesebb kereskedelmi partnerük van. Emellett le- szögezték, hogy a globalizáció a helyi kereskedelem valószínűségét a multilaterális kereskedelmen keresztül szintén erősíti, ámde globális konfliktusok valószínűségét csökkentik. A fent felsorolt tények és elemzések miatt több példa is létezik a korábbi történelmi események kereskedelmi hatásainak mérésére is, bár kisebb számban és néhány esetben specifikációs hibákkal (pl. *Eichengreen–Irwin* 1998<sup>62</sup>).

További tényezőként érdemes megemlíteni a közös vagy épp az eltérő vallások kereskedelmet befolyásoló hatását. *Lewer* és *Van den Berg* (2007)<sup>63</sup> ennek erejét vizsgálta és állapította meg, hogy a buddhista, a konfucionista, a hindu, az ortodox katolikus és a protestáns vallások hálózatépítő sajátossággal bírnak az országok között.

Ezen kívül a politikai tényezők kereskedelemre gyakorolt hatásai sem elhanyagolhatók: több kutatás a korrupció nagyságát és annak hatását vizsgálta a kereske-

---

58 POLACHEK, Solomon William: Conflict and Trade. *The Journal of Conflict Resolution*, 1980, Vol. 24, No. 1, 55–78. o.

59 POLACHEK, Solomon W. – ROBST, John – CHANG, Yuan-Ching: Liberalism and Interdependence: Extending the Trade-Conflict Model. *Journal of Peace Research*, 1999, Vol. 36, No. 4, Special Issue on Trade and Conflict, 405–422. o.

60 ONEAL, John R. – RUSSETT, Bruce: Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict. *Journal of Peace Research*, 1999, Vol. 36, No. 4, Special Issue on Trade and Conflict, 423–442. o.

61 MARTIN–MAYER–THOENIG, i. m.

62 EICHENGREEN, Barry – IRWIN, Douglas A.: The Role of History in Bilateral Trade Flows, in: FRANKEL, Jeffrey A.: *The Regionalization of the World Economy*, 1998, University of Chicago Press, 33–62. o.

63 LEWER, Joshua J. – VAN DEN BERG, Hendrik: Religion and International Trade: Does the Sharing of a Religious Culture Facilitate the Formation of Trade Networks. *American Journal of Economics and Sociology*, 2007, Vol. 66, No. 4., 765–794. o.

delemre (Dutt–Traca 2008)<sup>64</sup>, Zhou (2010)<sup>65</sup> pedig a politikai intézményrendszerek (demokratikus vagy autokratikus) befolyását elemezte és állapította meg, hogy a demokrata rendszerek erősebben a liberalizált vagy a szabadkereskedelmi politikák felé tendálnak, mint az autokrata rendszerek.

Az ebben a fejezetben összefoglalt tényezők vizsgálata érdekes a kereskedelem szempontjából, azonban a kiválasztott országcsoport esetén ezek a tényezők kevésbé jól vizsgálhatók (pl.: háborús évek esetén) a történelmileg szorosabb összefonódások miatt, illetve a régiók egyes esetekben inkább homogének (pl.: vallás, politikai intézményrendszerek), mely miatt az adott változó elemzése nem hozna ebben az esetben szignifikáns eredményt.

#### 4. | A GRAVITÁCIÓS MODELL ALKALMAZÁSÁHOZ HASZNÁLT MÓDSZEREK

Az elmúlt években sokszínűen fejlődött a gravitációs modell alkalmazási területe: nemcsak az elméleti alapjait fektették le<sup>66</sup>, hanem – ahogy az előző fejezetben is olvasható – többféle változóval, elemmel bővítették az egyenletet. Ebben a fejezetben a regionális integrációkat vizsgáló szakirodalom által alkalmazott ökonometriai módszereket mutatom be.

Az eddigiekben bemutatott cikkek alapján megállapítható, hogy a leginkább alkalmazott módszer a *pooled OLS*-en (Ordinary Least Squares) kívül az állandó és a véletlen hatások modellje. Emiatt ez a három módszer kerül bemutatásra a dolgozatban, a 2005-ös évre elkészített keresztmetszeti becslés mellett.

Ahogy az előző fejezetek bemutatták, a többféle becslési módszer mellett számos elmélet létezik a kereskedelem pontos becslésére. Az esszé második fejezete az integráció erősségét jelző zártsági indikátorokat mutatott be, melyek közül most egyet – a kereskedelmet – vizsgálok. Az ezzel összefüggésben álló hipotéziseket és azok elméleti indokoltságát mutatom be a változók és a feltevések típusától függően.

64 DUTT, Pushan – TRACA, Daniel: Corruption and Bilateral Trade Flows: Extortion or Evasion? 2008, Online: [https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/resources/documents/PROFESSORES/seminarios/Daniel\\_Traca\\_Prof\\_16Set2008.pdf](https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/resources/documents/PROFESSORES/seminarios/Daniel_Traca_Prof_16Set2008.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.23.)

65 ZHOU, Min: Multidimensionality and Gravity in Global Trade, 1950–2000. *Social Forces*, 2010, Vol. 88, No. 4, 1619–1643. o.

66 ANDERSON, E. James: A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *The American Economic Review*, 1979, Vol. 69, No. 1. 106–116. o.

#### 4.1. | Gazdasági és egyéb „tömeget” mérő tényezők

Newton törvényéből levezetett és bemutatott modellek alapeleme az adott térség, ország jövedelme néhány esetben népességszáma, amely az elméleti „tömeget” helyettesíti az eredeti gravitációs törvényben. A jövedelem változójának több alkalmazási módja létezik (pl.: *Rose* 2003<sup>67</sup>, *König–Schulze* 2008<sup>68</sup>), azonban ebben a dolgozatban *Rose* (2003)<sup>69</sup> és *Rose* (2005)<sup>70</sup> módszerét követem. Egyrészt az országok jövedelmét és népességét vizsgálom az egyenletben külön-külön, majd a két ország jövedelmének szorzatát, illetve az egy főre jutó bruttó nemzeti termékek szorzatát használom fel elemzésemben.

#### 4.2. | A földrajzi elhelyezkedés, annak jellegzetességei

Az előző fejezetben bemutatott szakirodalom alapján nem csupán az országok tömegét jellemző tényezőket, hanem a távolságot is figyelembe kell venni. Ennek egyik módja a földrajzi távolság (ebben az esetben a fővárosok közötti távolság kilométerben kifejezve), illetve a közös határok meglétének megállapítása és alkalmazása az empirikus elemzés során. Az elhelyezkedés mellett releváns az adott országok méretének vizsgálata (amely ebben az esetben ugyancsak egyfajta tömegváltozónak feleltethető meg), amelyek hatása azonban nem minden esetben egyértelmű. A közép-európai térségre vonatkozóan, a térségek nagysága fordított arányban van a bilaterális kereskedelem mértékével, mivel feltételezésem szerint, a nagyobb méretű országok jelentősebb belső piaccal rendelkeznek alacsonyabb tranzakciós költségek mellett (pl.: közös nyelv, az adott kulturális, intézményi, jogi ismeretek megléte), amelyek kevésbé hatnak ösztönzőleg a külföldi kivitelre és inkább a belkereskedelmet támogatják.

#### 4.3. | Az egységes piac jelentőségét reprezentáló tényezők

Az egységes piac hatását alapvetően két változón keresztül lehetséges mérni: az első, a már említett – az adott országok esetében fennálló – európai uniós tagságot, a második, a közös valutát (euró) jelentő dummy változó. Ehhez hasonlóan

---

67 ROSE (2003), i. m. 685. o.

68 KÖNIG, Julia – SCHULZE, Peter M.: Zur Analyse rheinland pfälzischer Exporte mittels Gravitationsmodell, 2008, Arbeitspapier Nr. 34, 3. o.

69 ROSE (2003), i. m. 685. o.

70 ROSE (2005), i. m. 6. o.

több regionális integráció hatását elemezték a szakirodalomban, többek között *Martin–Mayer–Thoenig* (2008)<sup>71</sup>; *Frankel–Rose* (2002)<sup>72</sup>; *Rose–Honohan* (2001)<sup>73</sup> vagy *Glick–Rose* 2002<sup>74</sup> tanulmányai. Ezt a két változót azonban érdemes kiegészíteni egy, az Európai Unió segítségével létrejött kooperációs formákkal, operatív működési programokat jelző elemmel is, mivel ezek a programok részben az uniós tagságra, az egységes piacra, a már uniós tagországokkal való együttműködésre készítették fel a jelölt és a már csatlakozott államokat.

#### 4.4. | Korábbi koloniális kapcsolatok, korábbi egységes piacok hatása a jelenlegi kereskedelemre

A jelenlegi egységes piac mellett azonban érdemes a vizsgált államok egy korábbi közös piachoz való tartozását, korábbi kolonizációs kapcsolatok hatását és a jelenlegi kereskedelmét összehasonlítani. A vizsgálathoz hasonló felvetéseket *Rose* (2004)<sup>75</sup> munkájában lehet megtalálni.

#### 4.5. | A nyelvtudás, valamint a hasonló nyelvek hatása a kereskedelemre

A nyelveket mint szignifikáns, a gazdasági áramlásokat befolyásoló faktorokat már többen is kutatták (pl.: *Méltiz* 2003<sup>76</sup>; *Fidrmuc–Fidrmuc* 2009<sup>77</sup>). A különböző művek eltérő megközelítési módokat alkalmaznak, melyek közül *Fidrmuc* és *Fidrmuc* (2009) módszerét használom fel a továbbiakban.

A nyelvtudás vizsgálata a közös piac szempontjából releváns, mivel a négy alapszabadság életbelépésével és az uniós nyelvpolitika, illetve a különböző csereprogramok támogatásával az idegen nyelveket beszélő uniós polgárok száma nem csupán megnövekedett, hanem az irántuk való kereslet is megnőtt, így ezt a tényezőt egy közvetett hatásként szükséges a kereskedelemre vonatkozóan értelmezni.

---

71 MARTIN–MAYER–THOENIG, i. m. 865–900. o.

72 FRANKEL–ROSE (2002), i. m. 437–466. o.

73 ROSE, Andrew K. – HONOHAN, Patrick: Currency Unions and Trade: The Effects Is Large. *Economic Policy*, 2001, Vol. 16, No. 33, 433. és 449–461. o.

74 GLICK, Reuven – ROSE, Andrew K.: Does a currency union affect trade? The time-series evidence. *European Economic Review*, 2002, 46, 1125–1151. o.

75 ROSE (2004), i. m. 98–114. o.

76 MÉLITZ (2003), i. m.

77 FIDRMUC–FIDRMUC, i. m. 1–26. o.

#### 4.6. | További, a kereskedelemre hatást gyakorolni képes, jelen elemzésben nem vizsgált változók

Nagyobb országok és minta esetén érdemes az előző fejezetben már említett olyan további változókat is a vizsgálatba vonni, mint az azonos vallás, jogrendszer, a külföldi képviseltek száma és minősége, a korábbi háborús évek az adott államok között (*Mélitz–Toubal* 2012<sup>78</sup>). Ezek a változók – habár *Mélitz és Toubal* (2012), illetve *van Bergeijk* (2009)<sup>79</sup> elemzése alapján meghatározó szerepet játszanak több ország esetén – az esszé témáját és kereteit tekintve kevésbé bírnak relevanciával, emiatt a jelen dolgozat ezeket a faktorokat nem vizsgálja.

### 5. | A KÖZÉP-EURÓPAI KERESKEDELEM VIZSGÁLATA AZ EGYSÉGES PIAC HATÁSAINAK TÜKRÉBEN

Ez a fejezet a korábbiakban részletesen bemutatott modellt alkalmazza egy saját készítésű, az elemzés témájára fókuszáló adatbázis alapján. Ez az adattár széles körben rendelkezik az adott országokat jellemző gazdasági, földrajzi, társadalmi, bilaterális, illetve multilaterális kapcsolatokat leíró adatokkal, amelyeket továbbfejlesztve változóként alkalmazok a következő ökonometria elemzésekben.

#### 5.1. | A vizsgált hipotézisek és a kiválasztott változók közötti kapcsolat bemutatása

A következő táblázat az alkalmazott változókat, a vizsgált hipotéziseket és a konkrét tényezőknél a kereskedelemre vonatkozó feltételezett hatását mutatja be.<sup>80</sup>

---

78 MÉLITZ, Jacques – TOUBAL, Farid: Native language, spoken language, translation and trade. Heriot-Watt University, Department of Economics. 2012, Working Paper. No. 2012–11

79 VAN BERGEIJK, i. m. 93–112. o.

80 A mellékletben található táblázatban szerepelnek a változók alapjául szolgáló források, valamint a változók pontos használati módjának leírása.



## 4. TÁBLÁZAT | Különböző tényezők feltételezett hatása a kereskedelemre

HIPOTÉZISEK	FÜGGETLEN VÁLTOZÓK <sup>A</sup>	VÁRT HATÁS
Az országok jövedelme, illetve népessége (elméleti „tömege”) és az exportált mennyiség között pozitív korreláció figyelhető meg.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A két ország GDP-je (USA dollár)</li> <li>▪ A két ország népességszáma</li> <li>▪ A két ország GDP-jének a szorzata (<i>YY</i>)</li> <li>▪ A két ország egy főre jutó GDP-jének a szorzata (<i>YY/PopPop</i>)</li> </ul>	+
Az országok közötti távolság és területük nagysága negatívan befolyásolja a kereskedelem mértékét.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dummy változó: Szomszédos országok</li> <li>▪ Fővárosok közötti távolság kilométerben</li> <li>▪ A két ország területének szorzata</li> </ul>	+
A közös piac (EU-tagság) pozitív hatással van a kereskedelemre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EU-tagság megléte mindkét vizsgált államban (dummy változó)</li> </ul>	+
Az azonos valuta használata (euró) pozitív hatással van a kereskedelemre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Euró mint hivatalos fizetőeszköz mindkét adott államban (dummy változó)</li> </ul>	+
Az Európai Unió segítségével létrejött közös operatív programok pozitív hatással vannak a kereskedelemre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Közös működési programban való részvétel (dummy változó)</li> </ul>	+
A korábbi, egy országhoz való tartozás, illetve a koloniális kapcsolatok nagy hatással vannak az adott országok közötti bilaterális kereskedelemre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Közös kolonizáció 1945 után (dummy változó)</li> </ul>	+
A magasabb szintű nyelvtudás segíti a tranzakciós költségek csökkentését és támogatja a kereskedelmet.	Fidrmuc és Fidrmuc képlete <sup>B</sup> alapján: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ angol és</li> <li>▪ német nyelvtudás vizsgálata 2005-ben</li> </ul>	+ <sup>C</sup>
A nyelvek magasabb szintű hasonlósága a tranzakciós költségek csökkentésén keresztül szintén növeli a kereskedelmet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Az azonos hivatalos nyelv és a nagymértékű hasonlósággal rendelkező nyelvek – országpáronként<sup>D</sup> (dummy – változó)</li> <li>▪ Az azonos nyelv és egy meghatározott szintig a hasonló nyelvvel rendelkező országok<sup>E</sup> (dummy változó)</li> </ul>	+

Forrás: Saját készítésű táblázat

## Megjegyzés:

A A dummy változók kivételével valamennyi adatot a gravitációs modell alapján azok természetes logaritmusával számoltunk.

B A 3.3.5. fejezetben leírt képlet szerint kiszámított változó:  $P_{f,ij} = \omega_{f,i} + \omega_{f,j}$ , ahol  $f = E, F, G, R$ .

C Ebben az esetben az elméleti összefüggés pozitív, azonban (ahogy azt a 5.3. fejezetben kifejttem) a százalékarány alacsony értéke miatt kapott negatív értékű természetes logaritmus végett negatív előjelet várok el a konkrét eredmények esetén.

D Német és a cseh-szlovák nyelvek esetén az *eLinguistics.net* (2014) nyelvi hasonlóságot mérő kalkulátora és annak definíciója alapján: [http://www.elinguistics.net/Compare\\_Languages.html](http://www.elinguistics.net/Compare_Languages.html) (Letöltés ideje: 2014.11.02.)

E Német, cseh-szlovák, szlovén-horvát és szlovén-bolgár nyelv, illetve országpárok esetén az *eLinguistics.net* (i. m.) nyelvi hasonlóságot mérő kalkulátora és annak definíciója alapján kerülnek dummy változók alkalmazásra. Ezen esetekben ugyanis nem feltétlenül lehetséges a közvetítő nyelv nélküli szakmai kommunikáció (pl.: szlovén és bolgár nyelv esetén), de e nyelvpároknál – a jelentős hasonlóság miatt – gyorsabb a másik nyelv elsajátítása, amely szintén tranzakciós költségmegtakarítást eredményez.

## 5.2. | A gravitációs modell segítségével kapott eredmények és elemzésük

Az ökonometriai becslés elvégzése két lépésben történik: az első esetben a panel regresszió három, szakirodalomban leginkább alátámasztott és elterjedt fajtáján (pooled OLS, állandó, valamint véletlen hatású regresszió) keresztül vizsgálom a hipotéziseket. Jelen panelelemzés *Rose (2003)*<sup>81</sup> és *Rose (2005)*<sup>82</sup> munkáiban használt egyenletek alapján számol. A többféle elemzési módszer célja, hogy tisztább, biztosabb képet kapjunk az egységes piaci hatásokról. Ezt követően keresztmetszeti elemzést végzek 2005-re, mivel néhány adat (nyelvtudás) csupán ezen időszakban érhető el valamennyi országra, ezzel vizsgálva egy, az egységes piac egyik közvetett hatását (így az idegen nyelvi tudás bővülését) a kereskedelemre.

Az elemzés során a következő két egyenlet<sup>83</sup> kerül alkalmazásra:

$$\begin{aligned} \ln(X_{ijt}) = & \beta_0 + \beta_1 \ln D_{ij} + \beta_2 \ln(Y_i Y_j)_t + \beta_3 \ln\left(\frac{Y_i Y_j}{Pop_i Pop_j}\right)_t + \\ & + \beta_4 Lang_{ij} + \beta_5 Cont_{ij} + \beta_6 \ln(Area_i Area_j)_t + \beta_7 Colony_{ij} + \\ & + \beta_8 EU_{ijt} + \beta_9 EURO_{ijt} + \beta_{10} COOPERATION_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \end{aligned} \quad (1)^{84}$$

Érdemes megemlíteni, hogy az első egyenlet esetén a két ország jövedelmének és az egy főre jutó jövedelmek szorzata között magas szintű korreláció figyelhető meg, amely az eredményekben is megjelenik: az egyenlet e változóinak hatásai nagyrészt kioltják egymást: mindkét változó hasonló koefficienssel, azonban ellentétes előjellel rendelkezik. A magas szintű korreláció, ugyan semlegessé válik, azonban épp ezért érdemes egy másik *Rose (2005)*<sup>85</sup> által alkalmazott egyenletet is alkalmazni a pontosabb eredmény érdekében. A két egyenlet közötti különbséget a jövedelemmel kapcsolatos változók adják: az első egyenlet esetében az adott országok bruttó nemzeti termékének, majd az egy főre jutó bruttó nemzeti termékének szorzata szerepel, míg a második egyenletnél a bruttó nemzeti termék és a népesség változója országonként különállóan jelenik meg.

$$\begin{aligned} \ln(X_{ijt}) = & \beta_0 + \beta_1 \ln D_{ij} + \beta_2 \ln Y_{it} + \beta_3 \ln Y_{jt} + \beta_4 \ln Pop_{it} + \beta_5 \ln Pop_{jt} + \\ & + \beta_6 Lang_{ij} + \beta_7 Cont_{ij} + \beta_8 \ln(Area_i Area_j)_t + \beta_9 Colony_{ij} + \\ & + \beta_{10} EU_{ijt} + \beta_{11} EURO_{ijt} + \beta_{12} COOPERATION_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \end{aligned} \quad (2)^{86}$$

81 ROSE (2003), i. m. 685. o.

82 ROSE (2005), i. m. 6. o.

83 A változók neve és jelentése a mellékletben kerül bemutatásra.

84 ROSE (2003), i. m. 685. o.

85 ROSE (2005), i. m. 6. o.

86 ROSE (2005), i. m. 6. o.

A következő táblázatok tartalmazzák az eredeti hipotézisekben foglalt egyenleteket, illetve a javított, csak szignifikáns változókat tartalmazó egyenleteket mindhárom vizsgált módszerrel és egyenlettípussal. A nyelvi hasonlóságot mérő bővebb mutatónak értékét<sup>87</sup> csak egy alkalommal, a leginkább megfelelőbb módszer esetén mutatom be egyenletenként.<sup>88</sup>

Ahogy a táblázatból is leolvasható, elsőként a pooled OLS modell több változót mutatom be, először az alapmodell, majd az alapmodellt a bővebb nyelvi változóval, később pedig a korrigált egyenletet, amennyiben nem szignifikáns elemmel is rendelkezett a modell. A pooled OLS alkalmazása után a szakirodalmat követve az állandó, majd a véletlen hatások módszerével vizsgáltam az egyenleteket, ezzel még precízebb képet kapva az adott változóról. A számítások alapján kapott eredmények ugyan mind szignifikánsak és az elméletnek megfelelőek, azonban a Durbin–Watson-statisztika értéke magas pozitív autokorrelációt mutat minden esetben. Ugyan ez az érték egyrészt magyarázható a vizsgált tényezők természetével is, illetve több tanulmány figyelmen kívül hagyta ezen igen alacsony értékeket, azonban jelen esetben érdemes az autokorreláció problémájából fakadó standard hibák korrekciójára is kitérnünk, emiatt az egyenleteket a GLM (Generalized Linear Models) és a HAC-módszerrel (Heteroskedasticity-Autocorrelation-Consistent) korrigáltam, amelynek eredményei szintén a táblázatban találhatóak.

5. TÁBLÁZAT | Az első egyenlethez kapcsolódó eredmények

	POOLED OLS <sup>A</sup>	FE <sup>B</sup> (IDŐ)	FE (IDŐ)	RE <sup>C</sup> (ORSZÁGPÁR)	GLM <sup>D</sup>	GLM 2. <sup>E</sup>
Országok GDP-jének szorzata	2,066*** (0,085)	2,101*** (0,084)	2,106*** (0,084)	0,669*** (0,101)	2,066*** (0,131)	-2,098*** (0,130)
Az egy főre jutó GDP-k szorzata	-2,073*** (0,085)	-2,110*** (0,084)	-1,115*** (0,084)	-0,675** (0,101)	-2,073*** (0,137)	-2,105*** (0,131)
Országok távolsága	-0,637*** (0,085)	-0,634*** (0,078)	-0,640*** (0,078)	—	-0,637*** (0,137)	-0,659*** (0,122)
Közös határok	0,566*** (0,106)	0,619*** (0,105)	0,658*** (0,100)	—	0,566*** (0,181)	0,497*** (0,150)
Országok területe	-1,458*** (0,110)	-1,504*** (0,108)	-1,516*** (0,108)	—	-1,458*** (0,161)	-1,414*** (0,156)
EU	0,734*** (0,070)	0,649*** (0,074)	0,670*** (0,072)	0,576*** (0,055)	0,734*** (0,111)	0,754*** (0,102)

87 Ezalatt a német, cseh-szlovák, szlovén-bolgár, illetve a szlovén-horvát nyelv, valamint országpárokra vonatkozó dummy változót vizsgálom.

88 A további, a vizsgálat szempontjából releváns eredményeket a mellékletben mutatom be.

	POOLED OLS <sup>A</sup>	FE <sup>B</sup> (IDŐ)	FE (IDŐ)	RE <sup>C</sup> (ORSZÁGPÁR)	GLM <sup>D</sup>	GLM 2. <sup>E</sup>
Euró	0,259* (0,139)	0,232* (0,137)	0,238* (0,137)	0,266** (0,126)	0,259** (0,111)	0,275** (0,134)
Kooperáció	0,246*** (0,078)	0,112 (0,090)	—	0,432*** (0,055)	0,246* (0,135)	0,279** (0,113)
Koloniális kapcsolatok	0,474*** (0,107)	0,513*** (0,105)	0,520*** (0,105)	—	0,474** (0,207)	0,587*** (0,187)
Nyelvi hasonlóság (szűkebb értelemben) <sup>F</sup>	0,878*** (0,159)	0,920*** (0,157)	0,935*** (0,156)	—	0,878*** (0,143)	—
Nyelvi hasonlóság (bővebb értelemben) <sup>G</sup>	—	—	—	—	—	0,873*** (0,200)
Konstans	-8,375*** (0,846)	-8,356*** (0,828)	-8,163*** (0,814)	-0,364 (3,248)	-8,375*** (1,647)	-10,353*** (1,236)
Módosított R <sup>2</sup>	0,893	0,898	0,898	Súlyozott: 0,481 Súlyozás nélküli: 0,545	—	—
Megfigyelések száma	324	324	324	324	324	324
Akaike információs kritérium	1,652	1,626	1,625	—	1,652	1,547
Durbin-Watson- statisztika	0,626	0,510	0,522	Súlyozott: 1,115 Súlyozás nélküli: 0,107	—	

*Forrás:* Saját számítás a mellékletben bemutatott adatok alapján

*Megjegyzés:*

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1.

A zárójelekben a standard hibák értékei találhatóak.

Valamennyi nem dummy változó a természetes logaritmusának kiszámításával került az egyenletbe.

Függő változó: bilaterális kereskedelem (export) természetes logaritmusa.

A Az első egyenlet a valamennyi változó alkalmazásával és a szűkebb nyelvi hasonlósági változóval.

B FE: Fixed Effect – állandó hatások modellje.

C RE: Random Effect – véletlen hatások modellje.

D Autokorrelációra és heteroszkedaszticitásra korrigált egyenlet a (HAC) Newey–West módszerrel.

E Autokorrelációra és heteroszkedaszticitásra korrigált egyenlet a (HAC) Newey–West módszerrel és a bővebb nyelvi hasonlósági változóval.

F 1-es érték a Németország–Ausztria, Csehország–Szlovákia országpároknál, minden egyéb relációban: 0.

G 1-es érték Németország–Ausztria, Csehország–Szlovákia, Szlovénia–Horvátország, Szlovénia–Bulgária országpárok esetén, minden egyéb relációban: 0.



	POOLED OLS 1. <sup>A</sup>	POOLED OLS 2. <sup>B</sup>	FE (IDŐ) 1. <sup>C</sup>	FE (IDŐ) 2.	RE (ORSZÁG- PÁR) <sup>D</sup>	GLM 1. <sup>E</sup>	GLM 2.	GLM 3. <sup>F</sup>
Akaike információs kritérium	1,632	1,645	1,601	1,596	—	1,645	1,664	1,579
Durbin-Watson- statisztika	0,638	0,609	0,479	0,482	Súlyozott: 1,140 Súlyozás nélküli: 0,107	—	—	—

*Forrás:* Saját számítás a mellékletben bemutatott adatok alapján

*Megjegyzés:*

\*\*\* $p < 0.01$ , \*\* $p < 0.05$ , \* $p < 0.1$ .

A zárójelekben a standard hibák értékei találhatóak.

Valamennyi nem dummy változó a természetes logaritmusának kiszámításával került az egyenletbe.

Függő változó: bilaterális kereskedelem (export) természetes logaritmusa.

<sup>A</sup> Alapegyenlet valamennyi változó alkalmazásával és a szűkebb nyelvi hasonlósági változóval.

<sup>B</sup> Alapegyenlet valamennyi szignifikáns változó alkalmazásával.

<sup>C</sup> A korrigált egyenlet állandó hatású modellel.

<sup>D</sup> A korrigált egyenlet a véletlen hatások (országpárok) modelljével.

<sup>E</sup> Autokorrelációra és heteroszkedaszticitásra korrigált egyenlet a (HAC) Newey–West módszerrel.

<sup>F</sup> Autokorrelációra és heteroszkedaszticitásra korrigált alapegyenlet egyenlet a (HAC) Newey–West módszerrel, valamennyi változó alkalmazásával és a bővebb nyelvi hasonlósági változóval.

<sup>G</sup> Németország–Ausztria, Csehország–Szlovákia országpároknál: 1, minden más esetben: 0.

<sup>H</sup> Németország–Ausztria, Csehország–Szlovákia, Szlovénia–Horvátország, Szlovénia–Bulgária országpárok esetén: 1, minden más esetben: 0.

Az eredményekből látható, hogy az egységes piacra vonatkozó hipotézisek közül nem mindegyik teljesült valamennyi esetben. Megállapítható, hogy maga az egységes piac minden alkalommal szignifikáns és nagy mértékű hatással bír a kereskedelemre, azonban ez már nem mondható el minden alkalommal a közös valuta használatáról. Ez utóbbi magyarázható azzal, hogy a vizsgált időszakban kevesebb régióbeli ország vezette be, illetve használta az eurót mint hivatalos fizetőeszközt, így a hatása is gyengébb a közép-európai térség esetén. Az Európai Unió által létrejött operatív programok hatását mérő változó is a legtöbb esetben erős és szignifikáns volt, amely szintén az Unió jelentőségét mutatja. Ahogy a hipotézisek esetén bemutattam, egy korábbi integrációs formát jelző kolonizációs kapcsolatok hatását is figyelembe vettem az elemzés során és azt kutattam, milyen hatással van ez a korábbi egységes piaci forma a jelenlegi közép-európai kereskedelemre. A hatás ez esetben szintén jelentős és szignifikáns.

A dolgozat fő kérdései és hipotézisei mellett érdemes megemlíteni a kereskedelmet befolyásoló további tényezőket, úgymint az adott országok jövedelmének, népességének, területének hatását a kereskedelemre. Az eredmények minden esetben a hipotéziseket támasztották alá, bár ki kell emelni a második egyenlet esetén

a tényt: a jövedelmi változó az egyik ország esetén nem szignifikáns a második ország esetén pedig nem az elméletnek megfelelő eredményt hordozza (mínusz előjellel és alacsony hatással rendelkezik), amely jelenség oka, hogy az ország teoretikus tömege a második egyenlet esetén a népességszám és annak logaritmusára révén már számításba került. Emiatt ezen értékeket csupán egy alkalommal, az alapegyenlet bemutatásakor vontam az elemzésbe, később tömegváltozóként csupán az adott országok népességszámának természetes logaritmusát vettem. Egy további érdekességként szükséges kiemelni a nyelvi hasonlóság magas értékeit is. A bemutatott két táblázatban mindkét egyenletnél csupán az első vizsgálatkor került publikálásra a tágabb értelemben vett nyelvi hasonlóságot értelmező mutató, azonban valamennyi vizsgált esetben pozitív és szignifikáns értéket mutatott, amely az azonos, illetve az igen hasonló nyelvek jelentőségét mutatják a kereskedelmi áramlásokra vonatkozóan.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az egységes piacnak általában hasonló és néhány vizsgálat során jelentősebb befolyása van a kereskedelemre, mint a modell egyik alapelemének számító távolságnak és a további két, ehhez kapcsolódó változónak (euró, kooperációk). A korábbi integrációt jelző koloniális kapcsolatok, illetve nyelvi hasonlóságot mérő változók pedig szintén nagy befolyást jelentenek a kereskedelemre, amely a nyelvek esetén szintén magasabb a modell egyik alapeleménél, a távolságnál, a koloniális kapcsolatok esetén pedig általában erősebb a kooperációkat jelző elemnél.

### 5.3. | Az (uniós) nyelvpolitika hatása a kereskedelemre

Az egységes piac létrejöttével nem csupán a tőke, az áruk, valamint a szolgáltatások, hanem a munkaerő áramlása is szabaddá vált. Ennek egyik alapfeltétele a magas szintű nyelvtudás, amelyet nem csupán nemzeti szintű programok, oktatáspolitikák, hanem a sokat kritizált uniós nyelvpolitika is támogat. A közép-európai országok nyelvtudási arányaira vonatkozó adatok teljeskörűen azonban csupán egy évre vonatkozóan elérhetőek: 2005-re. Így a nyelvtudás és a kereskedelem összefüggését csak erre az évre lehetséges keresztmetszeti modellel vizsgálni, amelynek eredményeit a 7. táblázat mutatja be.<sup>89, 90</sup>

89 Ebben az esetben a függő változó az egyirányú export az egyik vizsgált országból a másik országba, amit egy egyenlettel vizsgálok, amelyet annak változóinak helyessége alapján korrigálok.

90 Az 5.2. fejezetben bemutatott második egyenletet használtam fel a keresztmetszeti elemzéshez. Jelen esetben a bruttó nemzeti termék mutatója szignifikáns a „tömeget” mérő változók közül.

## 7. TÁBLÁZAT | Keresztmetszeti elemzés 2005-re

FÜGGŐ VÁLTOZÓ: Export értéke <i>i</i> országból <i>j</i> országba	1.	2.	3.	4.
Fogadóország GDP-je	0,675*** (0,073)	0,730*** (0,071)	0,709*** (0,066)	0,670*** (2,639)
Küldőország GDP-je	0,866*** (0,069)	0,931*** (0,068)	0,910*** (0,062)	0,872*** (0,070)
Országok közötti távolság	-0,471** (0,220)	-0,608*** (0,150)	-0,525*** (0,142)	-0,496*** (0,149)
Korábban azonos országhoz való tartozás	-0,111 (0,276)			
Korábbi koloniális kapcsolatok	0,006 (0,290)			
Közös határok	0,419 (0,321)			
Kooperációk	0,675** (0,298)	0,941*** (0,222)	0,744*** (0,212)	0,758*** (0,218)
EU	0,119 (0,171)			
Euró	-0,1 (0,559)			
Nyelvi hasonlóság (szűkebb értelemben) <sup>A</sup>		0,871*** (0,257)		0,490** (0,215)
Nyelvi hasonlóság (bővebb értelemben) <sup>B</sup>			0,475*** (0,165)	
Angol		-0,666** (0,252)	-0,843*** (0,242)	-0,776*** (0,258)
Német		-0,393** (0,158)		
Konstans	-16,100*** (3,255)	-19,254*** (2,731)	-18,691*** (2,519)	-16,758*** (2,639)
Módosított $R^2$	0,852	0,881	0,877	0,871
Országpárok	72	72	72	72

*Forrás:* Saját készítésű táblázat

*Megjegyzés:*

\*\*\* $p < 0.01$ , \*\* $p < 0.05$ , \* $p < 0.1$ .

<sup>A</sup> Németország–Ausztria, Csehország–Szlovákia országpárokánál.

<sup>B</sup> Németország–Ausztria, Csehország–Szlovákia, Szlovénia–Horvátország, Szlovénia–Bulgária országpárok esetén.



A nyelvtudásra vonatkozó hipotézis szerint a magasabb nyelvtudással magasabb kereskedelmi szint érhető el. Azonban ebben az esetben is a nyelvtudás változójának természetes logaritmusát kell alkalmazni, amely jelenleg – a kisebb százalékarányok miatt – negatív számokat ad, és amely miatt ezen változó értékeit számszerűsítve, a gyakorlatban negatívra becsülöm.

A táblázatból leolvasható, hogy a modell alapvető elemei mellett a 2005-ös évre a kooperációk megléte minden esetben releváns és szignifikáns tényező volt, ahogy a nyelvek hasonlóságát bemutató dummy változók is. A keresztmetszeti modell segítségével vizsgálni kívánt elemek pedig mindkét nyelv (angol és német) esetén szignifikánsak és jelentős hatásúak. Az elemzés e része alapján tehát megállapítható, hogy nem csupán a nyelvi hasonlóság, hanem maga a nyelvtudás is hatást gyakorol a kereskedelemre, ami miatt annak fejlesztésére érdemes nagyobb hangsúlyt helyezni mind uniós, mind nemzeti oktatáspolitikai szinten.

## 6. | ÖSSZEFOGLALÁS, KONKLÚZIÓ

Az esszé az egységes piac jelentőségének közgazdaságtani szempontból való számszerűsítését végezte el. Az első részben a kiemelt közép-európai és balti régiók integrációs mutatószámainak bemutatása történt, amely alapján látható, hogy a kereskedelem indikátorát a 2004-es uniós csatlakozás átlagosan 0,85 százalékkal emelte a makrorégiók, és 0,9 százalékkal a kisebb régiók esetében. A közvetlen működőtőke-befektetésnél 2004-ben a Visegrádi Négyek és a balti-tengeri makrorégió esetében látható növekedés, míg a Duna-régió és a Balti Hármak viszonylatában ez egy évvel később, 2005-ben tapasztalható, amely magyarázható azzal, hogy az e térségek elsőként más régiók, országok felé nyitottak, valamint azzal, hogy a közép-európai makrorégióon belül nem minden állam csatlakozott 2004-ben az egységes piachoz. Az elemzett államok bruttó nemzeti termékeit összehasonlító indikátor vizsgálatoknál láthatóak voltak a közép-európai térségeken belüli jelentősebb különbségek, amelyek a térség magasabb differenciáltságából erednek, és amelyek az eltérő csatlakozási időpontokban is tetten érhetőek. A bevezetésben bemutatott első két hipotézishez kapcsolódó eredmény ezek alapján a következő:

1. Az egységes piac nagy hatást gyakorolt az olyan gazdasági tényezőkre, mint a szabad tőke vagy az áru áramlása a vizsgált közép-európai és balti régiókban, mind rövid, mind hosszú távon.

2. A balti államok esetén az integráció szorosságát jelző zártsági indikátorok valóban magasabbak, míg a jövedelmi különbségeket jelző indexek alacsonyabbak a közép-európai régióhoz hasonlítva, amely a balti államok esetén magasabb belső integrációt és alacsonyabb jövedelmi különbségeket jelent a közép-európai térséghez viszonyítva.

A dolgozat következő része az egyik gazdasági tényező, a kereskedelem vizsgálata volt az egységes piacchoz való csatlakozás tükrében. A modell és az összegyűjtött változók bemutatása után a kereskedelem okait feltáró modellt két módszer segítségével: a panel és a keresztmetszeti adatokon keresztül vizsgáltam. A panelbecslés esetén is négy nagyobb csoportra és két egyenletre bontottam a vizsgálatokat a pontosabb, biztosabb alapokon nyugvó eredmények elérése érdekében.

A panelregresszió elemzésekor mind a négy esetben megállapítható az egységes piac pozitív és szignifikáns hatása a kereskedelemre. Az Európai Unió további hatásai, úgymint a közös valuta vagy a közös kooperációs formák szintén pozitív, ám nem minden egyes vizsgált esetben voltak szignifikáns hatással a kereskedelmi áramlásokra. A tanulmányban azonban korábbi kooperációs, kolonizációs formák és az annak köszönhetően korábban kialakított és fennmaradt kapcsolatok hatását is elemeztem a Közép-Európán belüli exportra. A korábbi, koloniális kapcsolatok tagadhatatlanul nagy mértékű befolyással vannak a kereskedelemre, ahogy a korábbi közös országot vagy szorosabb történelmi múltat sejtető azonos, illetve hasonló hivatalos nyelvek is. A nyelvismeret egy másik, egy évet érintő vizsgálatát is elvégeztem, amelynek eredményeként megállapítható volt, hogy az idegen nyelvi ismeretek szintén erős befolyást gyakorolnak a kereskedelemre. Az alkalmazott gravitációs modell alapelemei, mint a jövedelmi tényezők, földrajzi elhelyezkedés, távolság, népesség, mind az elvárt mértékben teljesítettek a modell vizsgálata során.

A bevezetésben megfogalmazott további hipotézisekre adott válaszok ez alapján a következők:

3. Az uniós csatlakozás valóban pozitív és erős hatással volt minden esetben, módszerrel és egyenletben a vizsgált tagországok régión belüli kereskedelmére a tranzakciós költségek csökkenése miatt.
4. Az egységes piacon belüli euró bevezetése pozitív hatással (bár alacsonyabb szignifikanciaszinten) volt az országok intraregionális kereskedelmére szinte minden egyes vizsgált esetben.
5. Az Európai Unió segítségével létrehozott kooperációs formák szinte minden vizsgált egyenlet és módszer esetén (ez esetben is alacsonyabb szignifikanciaszinten) támogatják a kereskedelmet.

6. Egy korábbi közös piaci egység valamennyi elemzett eredmény és egyenlet esetén pozitív hatással van a jelenlegi kereskedelmi áramlásokra.
7. Az országok jövedelme, népessége esetleges közös határai az azonos, illetve a hasonló hivatalos nyelv szintén pozitív hatással vannak a kereskedelmi áramlásra.
8. Az országok távolsága negatív hatással van – szintén a növekvő költségek miatt – az áruk áramlására az országcsoporton belül.
9. Az (angol és német) idegennyelv-tudás a közép-európai országokban támogatja a kereskedelmi áramlást, amelyet az utolsó, 2005-re vizsgált keresztmetszeti modell eredményei mutattak be szemléletesen.

Szükséges megemlíteni, hogy egy egyenlet esetén maga a bruttó nemzeti termék nem mutatott szignifikáns hatást a kereskedelemre, amelynek oka a modell elméletében keresendő: az adott egyenlet esetén számításba került már a népességszám, amely a gravitációs modell egyik alapelemét, a tömeget fejezi ki, ezáltal elméletileg (és ahogy az eredmények megmutatták, gyakorlatban sem) sincs szükség két ugyanolyan jellegű változóra e vizsgálatok során.

Azonban mi állapítható meg ezek alapján? Milyen konkrét lépéseket érdemes tenni a közép-európai régió kereskedelmének bővítése érdekében?

Az empirikus elemzés eredményei bemutatták, hogy a kiemelten vizsgált mutatót (export) az adott ország jövedelme, népessége, a távolság, az azonos vagy hasonló hivatalos nyelv, az (idegen) nyelvi tudás, az egységes piac, a közös valuta megléte vagy hiánya és a már létező kooperációk befolyásolják. Ezen mutatók közül rövid vagy középtávon csupán néhány változhat, és csupán kettőért, a kooperációért és az idegen nyelv fejlesztéséért tudnak az országok aktívan tenni.

A kooperációt pedig több szinten is értelmezhetjük, és e tényezőt a közép-európai országok is egyre inkább támogatják, ahogy támogatni is kell mind az adott állampolgár különböző életszakaszában, mind az adott ország közigazgatásának vagy akár csupán egy szervezet működésének különböző szintjein. Az első esetben ezt a különböző ifjúsági csereprogramokkal, majd egyetemi ösztöndíj- és közös kutatási projektekkel, később az azonos régióba irányuló turizmus támogatásával lehet hangsúlyozni. A második esetben a többszintűséget kell alkalmazni: nem elég csak helyi vagy az uniós politikák által felülről létrehozott szintekben gondolkodni, több lépcsőssé kell tenni ezen irányvonalat is, amely az együttműködés további szintjeit jelentené.

A Visegrádi Négyek–Balti Hármak vizsgálatakor megállapítható, hogy a visegrádi együttműködés erősítésében nagyobb szerepet játszhatnának a közösen létrehozott jogi keretek, intézmények, amelyre példát a balti országok által létrehozott tanácsok, egyeztető fórumok adtak. A Duna-régió esetén ez a megoldás a stratégia lét-

rehozásakor kialakított „3 NO” miatt nem lehetséges, viszont ez a feltételezés is erősíti (ha nem intézményesített formában is) a kooperációk létjogosultságát, szerepét.

A második, középtávon javítható tényező – ahogy azt a keresztmetszeti modellben, illetve az azonos, valamint hasonló nyelveket mérő változók a panelmodellben bizonyították – a nyelvek magasabb fokú ismerete is közrejátszik az együttműködések létrehozásában, a kereskedelmi áramlások növekedésében. Megállapítható, hogy Magyarországon – a többi vizsgált államhoz képest is – kivételesen alacsony<sup>91</sup> a legalább egy idegen nyelven beszélők aránya, és e százalékszám sem csupán egyetlen nyelvet jelöl. Ezen arány nagy szerepet játszhat a más országokkal való kooperációk többszintűségének létrejöttében, hiszen nem csupán a nagypolitikában, hanem a kisebb, helyi határ menti együttműködések esetén is szükség van a közösen beszélt nyelvre. Ezt nem csupán uniós szintű programokkal (Erasmus+), hanem hazai szintű, még erősebb, a nyelvoktatást segítő politikával lehetne elérni. Ebben természetesen segítségre lehetnek a már említett régiós kezdeményezések, ösztöndíjprogramok (pl. CEEPUS), amely a diákok, tanárok mobilitását segítik, azonban az országhatárokon belül, az iskolákban is magasabb óraszám és hatékonysággal kellene erre a kérdésre koncentrálni, hiszen Magyarország ebben a kérdésben, ha a pontos statisztikákat figyeljük, még a sereghajtók között van.

Léteznek vélemények, amely szerint a hasonló gazdasági adottságokkal rendelkező országok inkább a versengést és kevésbé a kooperációt preferálják, illetve a közép-európai régióban lévő kisebbségpolitikai kérdések is vitákat szülnek, amelyek az együttműködést szintén hátráltathatják. Ezekben a véleményekben, valamint az általános kooperációhoz való hozzáálláshoz lehetne a fent említett módszerekkel is javítani, amelyben jelentős szerepet játszik mind a visegrádi együttműködés, mind a Duna-stratégia (általánosan véve: a makroregionális stratégiák) által létrehozott keretrendszer, amely a különböző szintű és témakörű projektek támogatását teszi lehetővé, és amelyek nem az egységes piaccal konkurálnak, hanem azon belül, azt erősítve működnek, ezáltal is segítve a regionális kapcsolatokat.

Véleményem szerint tehát mind az egységes piac, mind a közép-európai régió fejlesztési lehetőségeinek kérdései hosszútávon a megfelelő kereskedelem- és gazdaságpolitikai szabályozásokban keresendőek, hiszen a kereskedelmet támogató tényezők, mint az euró bevezetése, exporttámogatási programok türelemmel való síthatóak meg. Amit rövid- és középtávon ennek érdekében tenni lehet, az a szorosabb együttműködési, működési programokban és a nyelvoktatásban keresendő, amelyek azonban ugyanúgy hosszú távon is kifejtik hatásukat a tényezőáramlásra.

---

91 *Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages*, 2012, Online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_386\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf) (letöltés ideje: 2014.12.03) 16. o.

A dolgozat 2. fejezetének adatgyűjtése és számításai, valamint az 5. fejezet számításaihoz tartozó adatgyűjtés egy része a TÁMOP 4.2.4. A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a Magyar Állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával.

## 7. | IRODALOMJEGYZÉK

1. AFMAN, Emiel – MAUREL, Mathilde: Diplomatic Relations and Trade Reorientation in Transition Countries. In Bergeijk, Peter A.G./Brakman, Steven: The Gravity Model in International Trade – Advances and Applications. 2010. Cambridge University Press: Cambridge., 278–295. o.
2. ANDERSON, E. James: A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. The American Economic Review, 1979, Vol. 69, No. 1. 106–116. o.
3. AZEEM, Syed Waqar – HUSSAIN, Haroon – HUSSAIN, Rana Yasir: The Determinants of Foreign Investment in Pakistan: A Gravity Model Analysis. Scientific Journal of Logistics. 2012, Logforum 8 (2), 81–97. o.
4. BALASSA Béla: Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market, The Economic Journal. 1967. Vol. 77. No. 305 (Mar., 1967), 1–21. o.
5. *Baltic Assembly*: Formation of the Baltic States' regional organisations, 1988 – 1991, 2014, Online: <http://baltasam.org/en/history/pre-history> (2014-10-20)
6. BÁN D. András: Pax Britannica – Brit külügyi iratok a második világháború utáni Kelet-Közép-Európáról 1942–1943. 1996. Osiris Kiadó.
7. BARROW, Clyde W. – BORGES, David R.: Gravity models and casino gaming: A Review, critique, and Modification. 2014, UNLV Gaming Research & Review Journal. Vol 18. No. 1. 51–84. o.
8. BELLOS, Soirios – SUBASAT, Turan: Corruption and Foreign Direct Investment: A Panel Gravity Model Approach. Bulletin of Economic Research, 2012, Vol 64. No. 4., 565–574. o.
9. BROWN, Drusilla K. – DEARDORFF, Alan V. – STERN, Robert M. North American Integration. The Economic Journal. 1992, Vol. 102. No. 415, 1507–1518. o.
10. BRÜLHART, Marius – KELLY, Mary J.: Ireland's Trading Potential with Central and Eastern European Countries – A Gravity Study. The Economic and Social Review. Economic and Social Studies, 1999, vol. 30(2), 159–174. o.
11. CAPANNELLI, Giovanni – JONG-WHA, Lee – PETRI, Peter: Developing Indicators for Regional Economic Integration and Cooperation, UNU-CRIS, Asian Development Bank, 2009, Working Papers W-2009/2. 1–45. o.

12. CHISWICK, Barry R.: *The Economics of Language: An Introduction and Overview*, Discussion Paper Series, Arbeit Institute for the Study of Labor, 2008, IZA DP No. 3568.
13. *Danube Region Strategy: The Danube Region*, 2014, Online: <http://www.danube-region.eu/pages/what-is-the-eusdr> (2014-10-11)
14. DUSEK Tamás: *A gravitációs modell és a gravitációs törvény összehasonlítása*, Tér és Társadalom, 2003. 1., 41–58. o.
15. DUTT, Pushan – TRACA, Daniel: *Corruption and Bilateral Trade Flows: Extortion or Evasion?* 2008, Online: [https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/resources/documents/PROFESSORES/seminarios/Daniel\\_Traca\\_Prof\\_16Set2008.pdf](https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/resources/documents/PROFESSORES/seminarios/Daniel_Traca_Prof_16Set2008.pdf) (2014-10-23)
16. EICHENGREEN, Barry – IRWIN, Douglas A.: *The Role of History in Bilateral Trade Flows*, in: FRANKEL, Jeffrey A.: *The Regionalization of the World Economy*, 1998, University of Chicago Press, 33–62. o.
17. *eLinguistics: Calculator*, 2014, Online: [http://www.elinguistics.net/Compare\\_Languages.html](http://www.elinguistics.net/Compare_Languages.html) (Letöltés ideje: 2014.-11.02.)
18. *Európai Unió: Az Európai Unió tagországai*, 2014, Online: [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014. 10.03.)
19. *Európai Unió, Regionális politika: A Duna-régióra vonatkozó európai uniós stratégia*, 2010, Online: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/danube/documents/leaflet/danube\\_2010\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/documents/leaflet/danube_2010_hu.pdf), 2-5.o. (Letöltés ideje: 2014.10.10.)
20. *Europäische Kommission: Regionalpolitik – Inforegion – Programme*, 2014, Online: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_de.cfm) (Letöltés ideje: 2014.10.01.)
21. *Eurostat: FDI*, 2014. Online: <http://ec.europa.eu/eurostat> (Letöltés ideje: 2014.09.29.)
22. *Eurostat: Population*. 2014. Online: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00010>. (Letöltés ideje: 2014.12.01.)
23. *EUSBSR: What is the EUSBSR?* Online: <http://www.balticsea-region.eu/pages/what-is-the-eusbsr> (Letöltés ideje: 2014.10.10.)
24. FERRARINI, Benno: *Myanmar's Trade and its Potential*. *Journal of Southeast Asian Economies*, 2014, Vol. 31, No. 2, 195–209. o.
25. FIDRMUC, Jan – FIDRMUC, Jarko: *Foreign Languages and Trade*. *Economics and Finance Working Paper Series*, 2009, Working Paper No. 09-14. Online: [http://www.brunel.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/82098/0914.pdf](http://www.brunel.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0009/82098/0914.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.20.), 1–26. o.
26. FRANKEL, Jeffrey – ROSE, Andrew: *An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income*, *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, Vol. 117, No. 2, 437–466. o.

27. GLICK, Reuven – ROSE Andrew K.: Does a currency union affect trade? The time-series evidence. *European Economic Review*, 2002, Vol. 46. 1125–1151. o.
28. HEAD, Keith: Gravity for Beginners, Faculty of Commerce. University of British Columbia, 2003, Online: <https://www3.nd.edu/~agervais/documents/Gravity.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.15.)
29. HERRERA, Gómez Estrella: Comparing alternative methods to estimate gravity models of bilateral trade, Department of Economic Theory, University of Granada, *Empirical Economics*, 2010, Vol. 44 (3), 1087–1111. o.
30. IMF: GDP, 2014, Online: <http://www.imf.org/external/index.htm> (2014-10-01)
31. JAKAB M. Zoltán – KOVÁCS Mihály András – OSZLAY András: A külkereskedelmi integráció – becslések három kelet-közép-európai ország egyensúlyi külkereskedelmére. *Közgazdasági Szemle*, XLVII. évf., 2000, 719–740. o.
32. KADÍR, Karagöz – SIBEL, Selim: Determinants of Tourist Inflows to Romania: Evidence from Augmented Panel Gravity Model. 2014, [steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2014/n1/037.pdf](http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2014/n1/037.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.15.)
33. KAREMERA, David – OJAH, Kalu: An Industrial Analysis of Trade Creation and Diversion Effects of NAFTA. *Journal of Economic Integration*, 1998: Vol. 13. No. 3., 400–425. o.
34. KAREMERA, David – SMITH, Wilbur I. – OJAH, Kalu – COLE, John A.: A Gravity Model Analysis of the Benefits of Economic Integration in the Pacific Rim. *Journal of Economic Integration*. 1999, Vol. 14. No. 3, 347–367. o.
35. KISS J. László: Közép-Európa: „elképzelt terek” és a 21. század kihívásai. *Külügyi Szemle*, 2010. 9 (1). 39–63. o.
36. KÖNIG, Julia – SCHULZE, Peter M.: Zur Analyse rheinland pfälzischer Exporte mittels Gravitationsmodell, 2008, *Arbeitspapier Nr. 34*.
37. LEDERMAN, Daniel – OLARREAGA, Marcelo – PAYTON, Lucy: Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't. *World Bank Policy Research*, 2006, Working Paper 4044, 1–47. o.
38. LEWER, Joshua J. – VAN DEN BERG, Hendrik: Religion and International Trade: Does the Sharing of a Religious Culture Facilitate the Formation of Trade Networks. *American Journal of Economics and Sociology*, 2007, Vol. 66, No. 4., 765–794. o.
39. MARTIN, Philippe – MAYER, Thierry – THOENIG, Mathias: Make Trade Not War? *The Review of Economic Studies*. 2008, Vol. 75, No.3, 865–900. o.
40. MAYER, T. – ZIGNAGO, S.: Notes on CEPII's distances measures: the GeoDist Database, 2011, CEPII Working Paper 2011–25 (CEPII database)
41. MÉLITZ, Jacques: Language and Foreign Trade. CREST-INSEE, University of Strathclyde, and CEPR. 2003, Online: <http://www.crest.fr/images/doctravail/2003-26.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.16.)

42. MÉLITZ, Jacques – TOUBAL, Farid: Native language, spoken language, translation and trade. Heriot-Watt University. Department of Economics. 2012, Working Paper. No. 2012–11
43. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia*: Co-operation among the Baltic States, Online: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/4595/cooperation-among-the-baltic-states/> (Letöltés ideje: 2014.10.12.)
44. MYCHAJLYSZYN, Natalie L. – VON RIEKHOFF, Harald: *The Evolution of Civil-Military Relations in East-Central Europe and the former Soviet Union*. 2004. Praeger Publisher.
45. NASTIC, Vladan: Application of Gravity Model for Analysis of Bosnia and Herzegovina Export. *Зборник радова Економског факултета*, 2012, 20137, 123–136. o.
46. NEUMANN Ildikó Virág: A gravitációs modell. MEB 2010-8th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking. June 4-5. 2010. Budapest. Online: [http://kgk.uni-obuda.hu/system/files/19\\_VIRAG-NEUMANN%20ILDIKO.pdf](http://kgk.uni-obuda.hu/system/files/19_VIRAG-NEUMANN%20ILDIKO.pdf) (Letöltés ideje: 2014.10.15.)
47. ONEAL, John R. – RUSSETT, Bruce: Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict. *Journal of Peace Research*, 1999, Vol. 36, No. 4, Special Issue on Trade and Conflict, 423–442. o.
48. PALÁNKAI Tibor–KÉNGYEL Ákos–KUTASI Gábor–BENCZES István–NAGY Sándor Gyula: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*, 2011, Akadémiai Kiadó
49. *Panorama Inforegio*: A balti-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia, 2009, European Union. Regional Policy. Online: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag30/mag30_hu.pdf), 5–6. o. (Letöltés ideje: 2014.10.10.)
50. POLACHEK, Solomon W. – ROBST, John – CHANG, Yuan-Ching: Liberalism and Interdependence: Extending the Trade-Conflict Model. *Journal of Peace Research*, 1999, Vol. 36, No. 4, Special Issue on Trade and Conflict, 405–422.
51. POLACHEK, Solomon William: Conflict and Trade. *The Journal of Conflict Resolution*, 1980, Vol. 24, No. 1, 55–78. o.
52. RAUCH, James E. – TRINDADE, Vitor: Ethnic Chinese Network sin International Trade. 1999, Working Paper 7189. National Bureau of Economic Research. Online: <http://www.nber.org/papers/w7189.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.20.), 1–29. o.
53. ROSE, Andrew K.: *The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion*, *The World Economy*, Wiley Blackwell, 2007, Vol. 30(1), 22–38. o.
54. ROSE, Andrew K.: *The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion*,” NBER Working Papers, 2005, National Bureau of Economic Research, Inc, 6. o.
55. ROSE, Andrew K. – HONOHAN, Patrick: Currency Unions and Trade: The Effects Is Large. *Economic Policy*, 2001, Vol. 16, No. 33, 433. és 449–461. o.



56. ROSE, Andrew K. – SPIEGEL, Mark M.: A Gravity Model of Sovereign Lending: Trade, Default, and Credit. IMF Staff Papers, 2004, Vol. 51, IMF Fourth Annual Research Conference, 50–63. o.
57. ROSE, Andrew K.: Do We Really Know That the WTO Increases Trade? The American Economic Review. 2004, Vol. 94, No. 1, 98–114. o.
58. ROSE, Andrew: Which International Institutions Promote International Trade? Review of International Economics, Wiley Blackwell, 2003, vol. 13(4), 685. o.
59. SIMWAKA, Kisu: Dynamics of Malawi's trade flows: a gravity model approach, MPRA Paper, 2006, No. 1122, posted 11, 1–12.o.
60. SKILTERS, Silke: Estland, Lettland und Litauen zwischen Kooperation und Konkurrenz, Integration und Ausgrenzung im Osten Europas - Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten, 2005, Forschungsstelle Osteuropa Bremen Arbeitspapiere und Materialien. 12–17.o.
61. *Special Eurobarometer 243: Europeans and their Languages*, 2005, Online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_243\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf) (Letöltés ideje: 2014.12.02.)
62. *Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages*, 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_386\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf) (Letöltés ideje: 2014.12.03.)
63. SZABAD György (szerk.): Kossuth Lajos üzenetei, Neumann Kht., 2004. Online: <http://mek.niif.hu/04800/04882/html/szabadku0178.html> (Letöltés ideje: 2014.11.10.)
64. *United Nations Commodity Trade Statistics Database: 2014*, Online: <http://comtrade.un.org/db/dqQuickQuery.aspx> (Letöltés ideje: 2014.10.10.)
65. VAN BERGEIJK, Peter A. G.: Economic Diplomacy and the Geography of International Trade, 2009. Edward Elgar Publishing Limited.
66. *Visegrad Group: Aims and Structure*. 2014a. Online: <http://www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure> (Letöltés ideje: 2014.10.09.)
67. *Visegrad Group: History of the Visegrad Group*, 2014b, Online: <http://www.visegradgroup.eu/about/history> (Letöltés ideje: 2014.10.09.)
68. *Visegrádi Nyilatkozat: 2014*, Online: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/deklahu>, (Letöltés ideje: 2014.10.09.)
69. *World Trade Organization/United Nations Conference On Trade And Development: A Practical Guide to Trade Policy Analysis. Chapter 3: Analyzing bilateral trade using the gravity equation*. 2013, Online: <http://vi.unctad.org/tpa/web/docs/ch3.pdf> (Letöltés ideje: 2014.10.20.),
70. YAKOP, Mina – VAN BERGEIJK, Peter A.G.: The Weight of Economic and Commercial Diplomacy, International Institute of Social Studies, 2009, Working Paper No.478. 1–31. o.
71. ZHOU, Min: Multidimensionality and Gravity in Global Trade, 1950-2000. Social Forces, 2010, Vol. 88, No. 4, 1619–1643. o.

## 8. | MELLÉKLET

8. TÁBLÁZAT | A gravitációs modell számításához felhasznált változók forrásai és vizsgált időszakai

VÁLTOZÓK	ADATOK FORRÁSA	VIZSGÁLT IDŐSZAK
Exportáramlás	UNCDAT <sup>A</sup>	2003–2011
GDP Népesség	IMF <sup>B</sup>	2003–2011
Országok távolsága, korábbi kolonizációs kapcsolatok, terület nagysága, közös határok, korábban azonos országhoz való tartozás <sup>C</sup>	CEPII <sup>D</sup>	—
Nyelvi hasonlóság	eLinguistics.net nyelvi hasonlóságot mérő kalkulátora <sup>E</sup>	—
Nyelvismeret	Special Eurobarometer <sup>F</sup>	2005
Uniós tagság	Európai Unió <sup>G</sup>	—
Euró használata	Európai Unió	—
Regionális kooperációk (operatív programok)	Európai Bizottság adatbázisa <sup>H</sup>	2000-től

Forrás: Saját készítésű táblázat

## Megjegyzés:

<sup>A</sup> *United Nations Commodity Trade Statistics Database*: 2014, Online: <http://comtrade.un.org/db/dqQuickQuery.aspx> (Letöltés ideje: 2014.10.10.)

<sup>B</sup> *IMF*: GDP, 2014, Online: <http://www.imf.org/external/index.htm> (Letöltés ideje: 2014.10.01.)

<sup>C</sup> Változók, amelyek megmutatják, hogy az országok korábban egy államhoz tartoztak-e.

<sup>D</sup> *Mayer, T. – Zignago, S.*: Notes on CEPII's distances measures: the GeoDist Database, 2011, CEPII Working Paper 2011-25 (CEPII database)

<sup>E</sup> *eLinguistics*: Calculator, 2014, Online: [http://www.elinguistics.net/Compare\\_Languages.html](http://www.elinguistics.net/Compare_Languages.html) (Letöltés ideje: 2014.11.02.)

<sup>F</sup> *Special Eurobarometer 243*: Europeans and their Languages, 2005, Online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_243\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf) 13. o. (Letöltés ideje: 2014.12.02.)

<sup>G</sup> *Európai Unió*: Az Európai Unió tagországai, 2014, Online: [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2014.10.03.)

<sup>H</sup> *Európai Unió, Regionális politika*: A Duna-régióra vonatkozó európai uniós stratégia, 2010, Online: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/danube/documents/leaflet/danube\\_2010\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/documents/leaflet/danube_2010_hu.pdf), 2–5. o. (Letöltés ideje: 2014.10.10.)

9. TÁBLÁZAT | A dolgozatban alkalmazott változók, azok kiszámításának módja, jellege és jelölése

VÁLTOZÓK	DUMMY VÁLTOZÓ <sup>A</sup>	ALKALMAZOTT MÓDSZER <sup>B</sup>	VÁLTOZÓ JELÖLÉSE
<i>Exportáramlás</i>		Az exportáramlás értéke az adott évben a két ország között (USA dollárban)	$X_{ijt}$
<i>Bruttó nemzeti termék</i>		Bruttó nemzeti termék értéke a reporterországban (USA dollárban)	$Y_{it}$
		Bruttó nemzeti termék értéke a partnerországban (USA dollárban)	$Y_{jt}$
		A két vizsgált ország egy főre jutó bruttó nemzeti termék szorzata (USA dollárban)	$\left(\frac{Y_i Y_j}{Pop_i Pop_j}\right)_t$
<i>Népesség</i>		A népességszám a reporterországban	$Pop_{it}$
		A népességszám a partnerországban	$Pop_{jt}$
<i>Országok távolsága</i>		A két ország fővárosa közötti távolság (kilométerben)	$D_{ij}$
<i>Közös határok</i>	x	Amennyiben a két országnak közös határai vannak: 1, minden egyéb esetben: 0.	$Cont_{ij}$
<i>Országok területe</i>		A két ország területének szorzata (négyzetkilométerben)	$(Area_i Area_j)$
<i>Korábban azonos államok</i>	x	Amennyiben a két ország korábban azonos országhoz tartozott: 1, minden egyéb esetben: 0.	$Samcont_{ij}$
<i>Korábbi kolonialis kapcsolat</i>	x	Amennyiben a két ország korábban azonos régióhoz tartozott/korábban kolonizációs kapcsolatok álltak fent az államok között: 1, minden egyéb esetben: 0.	$Colony_{ij}$
<i>Európai Unió</i>	x	Amennyiben mindkét ország az adott időpontban az Európai Unióhoz tartozott: 1, minden egyéb esetben: 0.	$EU_{ijt}$
<i>Euró</i>	x	Amennyiben mindkét ország az adott időpontban azonos valutát (eurót) használ hivatalos fizetési eszközként: 1, minden egyéb esetben: 0.	$EURO_{ijt}$
<i>Nyelvi hasonlóság vagy azonosság a két ország hivatalos nyelve között</i>	x	Nyelvi hasonlóságot kifejező (szűkebb értelemben vett) dummy változó, amely az azonos hivatalos nyelvet (Ausztria és Németország), valamint a magas hasonlósággal (Csehország és Szlovákia esetén) rendelkező hivatalos nyelveket méri: 1, amennyiben nincs ilyen jellegű azonosság vagy hasonlóság: 0. <sup>C</sup>	$Lang1_{ij}$
		Nyelvi hasonlóságot kifejező (bővebb értelemben vett) dummy változó, amely az azonos hivatalos nyelvet (Ausztria és Németország), valamint a magas hasonlósággal (Csehország és Szlovákia, Szlovénia és Bulgária, valamint Szlovénia és Horvátország esetén) rendelkező hivatalos nyelveket méri: 1, amennyiben nincs ilyen jellegű azonosság vagy hasonlóság: 0. <sup>D</sup>	$Lang2_{ij}$

VÁLTOZÓK	DUMMY VÁLTOZÓ <sup>A</sup>	ALKALMAZOTT MÓDSZER <sup>B</sup>	VÁLTOZÓ JELÖLÉSE
<i>Nyelvismeret</i>		Annak valószínűsége, hogy két véletlenül kiválasztott egyén a vizsgált országokból egymással az adott nyelven (angol vagy német) kommunikálni tudnak egymással. <sup>E</sup> A változót az adott egyenlet alapján került kiszámításra: $P_{f,ij} = \omega_{f,i} + \omega_{f,j}$ , ahol $f = E, G$	$Lang3_{ij}$
<i>Regionális kooperáció (operatív programok)</i>	x	Amennyiben mindkét ország azonos kooperációban (operatív programban) vesz részt: 1, minden egyéb esetben: 0	$COOPERATION_{ijt}$

Forrás: Saját készítésű táblázat

*Megjegyzés:*

<sup>A</sup> A dummy változók x jelet kapnak a táblázatban.

<sup>B</sup> Minden nem dummy változó természetes logaritmusával került az egyenletbe.

<sup>C</sup> Az *eLinguistics.net* kalkulátora alapján a 6 egységnyi és az alatti különbségek esetén, amelyek nagyon közeli nyelvrokon-ságot mutatnak.

<sup>D</sup> Az *eLinguistics.net* kalkulátora alapján a 9 egységnyi és az alatti különbségek esetén, amelyek nagyon közeli nyelvrokon-ságot mutatnak.

<sup>E</sup> *Fidrmuc-Fidrmuc*, i. m. 7. o.

# DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

## *I. helyezett*

VÁRADI KRISZTINA

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,  
Nemzetközi Tanulmányok Mesterszak (francia nyelven),  
elsőéves hallgató

Dolgozat jellegéje: „A.M.K.”

## *II. helyezett*

TÁRNOK BALÁZS

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar,  
ötödéves jogászhallgató

Dolgozat jellegéje: „Hajrá Felvidék!”

## *III. helyezett*

VULCZ LILLA

Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,  
elsőéves jogászhallgató

Dolgozat jellegéje: „EURÓPAI UNIÓ”

## *Különdíjasok*

BÓKAY DÓRA

Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Mesterszak,  
másodéves hallgató

Dolgozat jellegéje: „Charles de Gaulle”

VARGA IMOLA VIRÁG

Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem Nemzetközi Gazdasági  
és Gazdálkodás Mesterszak,

harmadéves hallgató

Dolgozat jellegéje: „Rubik kocka”



# ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS\*

\* 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 and the Minister of Foreign Affairs and Trade in September 2014.





# KRISZTINA VÁRADI

1<sup>ST</sup> PRIZE

*1<sup>st</sup> year student, University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences,  
MA programme in International Relations (in French)*

## The European Union's Common Agricultural Policy, its current situation and its possible directions for development in relation to the Multiannual Financial Framework 2014–2020

Due to the demographic trends and the continuously increasing demand for food, agriculture is considered as a key issue not only in Europe but all around the world. The author considers that well regulated agriculture sector constitutes the basis of a sustainable economy both on local and national level. For that very reason the Common Agricultural Policy (CAP) is one of the oldest and the most important common policy in the European Union (EU).

Since its creation in 1962, significant reforms have been made and the CAP has always been adapted to respond to the various challenges of its time. Extensive reforms were carried out in 2003 and in 2008 (the CAP Health check) in order to modernise the sector and make it more market-oriented. The last reform (2013) of the CAP entered into force in 2015, however there difficulties still exist and issues need to be answered. Regarding the possible future prospects of the CAP, the eventual impact of the negotiations on the EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP) as well as the Russia-Ukraine conflict are also briefly touched upon. In addition, the author focuses on the presentation of the effects of the CAP also from the perspective of Hungary as EU Member State.

The paper is based on the primary sources of the EU institutions and relevant articles in English, Hungarian and French, which helped the author to analyse more aspects of this common policy and to provide complex answers regarding its functioning and its possible challenges.

# BALÁZS TÁRNOK

2<sup>ND</sup> PRIZE

*5<sup>th</sup> year student, Pázmány Péter Catholic University,  
Faculty of Law and Political Sciences*

## The protection of autochthonous national communities and possibilities of fostering their legal status in the European Union with particular regard to the linguistic rights in Slovakia

The aim of the thesis is to display the legal instruments of EU law that, in practice, could be used for the protection of the autochthonous national minorities. The thesis particularly focuses on the linguistic rights of Slovakia in relation to Hungarian communities living in the country. The author provides a precise description of the Slovak regulations on linguistic rights and the possible errors and absurdities of the system are also identified.

The research is based on the hypothesis that despite the fact that the minorities' rights are out of the remit of the EU, there are still some legal instruments and institutions which directly or indirectly affect the rights of minorities and can thus be used for their protection.

The thesis discusses the question whether the documents related to minority rights of the Council of Europe are part of the primary EU law. Another aspect analysed in the paper is how to set up a strict separation of the terms autochthonous/traditional national minority and immigrant minority. Furthermore, the possible key actions of Hungary and the Hungarian community living in Slovakia concerning the more efficient protection of the national minorities are touched upon.

In conclusion, the author states that the efficiency of the EU legal instruments on the protection of minority rights is highly dependent upon the future case law of the Court of Justice of the EU.

# LILLA VULCZ

3<sup>RD</sup> PRIZE

*1<sup>st</sup> year student, Széchenyi István University,  
Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences*

## The European year of development 2015. The impact of the Millennium Development Goals on the evolution of the EU development policy

The development policy is a cardinal and important part of the EU's foreign relations. Since its establishment, the European Community has supported the development of the world's different regions, among them mainly developing countries.

The problems of developing countries – such as raising poverty, conflicts among states, civil wars, their role in drug and arm commerce or international crime organization, the increasing number of natural disasters and so on – are global problems as well, because the unequal connection between local and global markets is getting closer and closer and a worldwide cooperation is required in order to solve the developing countries' problems due to the reciprocal dependence in the global economy. It is essential that developed countries should intervene in improving these developing countries' living standards, with their main objectives to reduce and eradicate poverty, develop the level of education, healthcare and economy as well as to integrate these countries into international economy.

The EU's role in helping the third world is relatively significant since the EU bears with a global character and has an enormous economic power: more than half of the aid given to developing countries comes from the EU and its Member States. On European level, the support is realized through the EuropeAid, which is responsible for all steps related to development cooperation.

Operating a worldwide program like the International Development Cooperation is essential in the current economic situation. The Millennium Goals which were accepted by the UN Member States in 2000, provide the adequate framework and direction of the program.

In the years ahead, the EU's development policy will have to face serious challenges like efficiency, corruption and decreasing willingness of the Member States to support this policy. In addition, further global challenges require sufficient and complex answers in order to achieve the so-called objectives.

# DÓRA BÓKAY

SPECIAL PRIZE

*2<sup>nd</sup> year student, Corvinus University of Budapest, Faculty of Social Sciences,  
MA programme in Political Science*

## Will the well-proven medicine, the intergovernmentalism remain? The effects of the 2014 European Parliament elections on the future of the European Union

The study sets a scenario on the years ahead of the EU after the 2014 European Parliament elections. The aim of the study is to decide whether federalism or the idea of “Europe of the nation states” will prevail. The study argues that in the coming years national governments will have a greater influence on setting the EU agenda.

The researcher examines the future of the EU in an institutional framework: she takes a stock of the changes occurred after the elections in the EP and the European Commission and examines how the European Council reacted to these developments.

The study states that the EU is governed by opposite forces: on the one hand the last changes intend to build a supranational EU concerning the newly introduced procedure to elect the President of the European Commission, while on the other hand we can see that the main decisions are still taken in an intergovernmental endeavour by the heads of states and governments. The author highlights that the main decision-making mechanisms in the EU are of intergovernmental nature, i.e. unanimity is required among Member States.

The author individuates two policy areas where the EU had to react smoothly in the previous years: the economic and financial crisis and the conflicts escalated in its neighbourhood (the Arab Spring, the war in Syria and Ukraine). Both cases reinforced the intergovernmental nature of the EU since the final decisions were taken by the Member States’ governments. From these experiences the author draws the conclusion that should major crisis and conflicts rise between 2015 and 2019, the intergovernmental nature of the EU will be strengthened since governments have to represent their own interests, namely the will of their people.

# IMOLA VIRÁG VARGA

SPECIAL PRIZE

*3<sup>rd</sup> year student, Andrásy University Budapest,  
MA programme in International Economy and Business*

## The effect of the single market in Central Europe – empirical analysis with the gravity model

How significant is the single market for Central Europe and for the Baltic region? Which region was affected more by the single market? What was the influence of joining the EU on the economy of Central Europe? Which economic and social factors exercised significant impact on the intraregional trade? This essay intends to provide answers to these questions.

The essay summarizes the relevance of the effect of the single market by several economic indicators. The Central European cooperation is presented and compared with the Baltic region by analysing several statistical and integration indicators. The main part of the essay deals with the analysis of the trade in the Danube macro region by applying the so-called gravity model of economics.

The statistical analysis argues that the Baltic region is characterised by more significant cooperation in the cases of the flow of goods, capital and the income and it can be said that the single market bears with relevant influence regarding every examined factor. Applying the gravity model, it can be stated that not only the basic parameters, i.e. the income, distance between the states or the common borders have relevant influence on the intraregional trade but also the single market, recent cooperation, the similarity or identity of languages and the knowledge of foreign languages.

Based on the results, the author concludes that such factors and consequences of the EU like the single market, knowledge of foreign languages and the cooperation forms have positive impact on the intraregional trade in Central Europe therefore these factors should be improved in the future with different instruments. The essay confirms that the EU, the regions and the states should support the above listed factors with different programs in order to develop the intraregional trade.



A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, valamint a külgazdasági és külügyminiszter által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2014 szeptemberében 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.



9 789639 848931