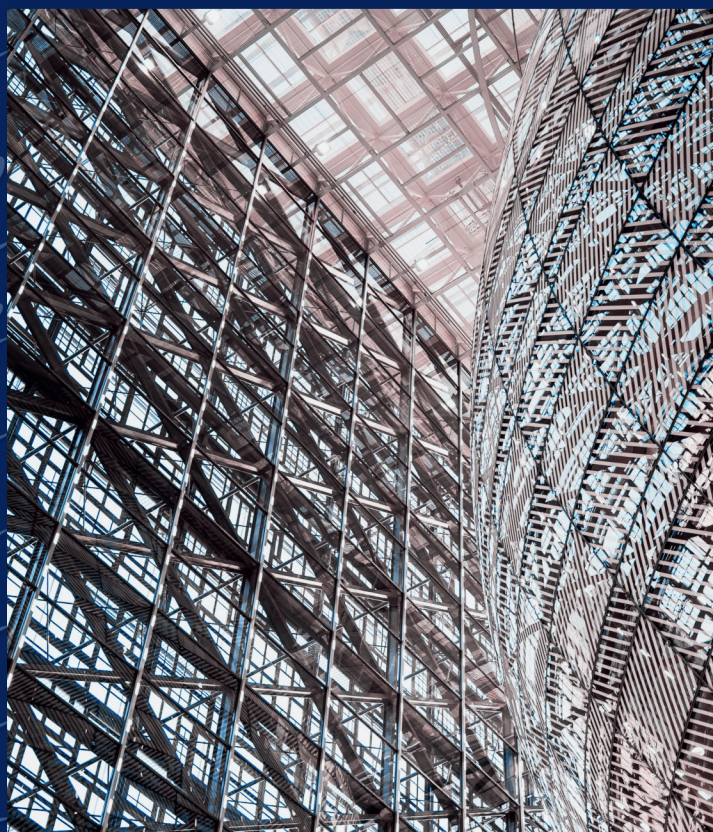


magas szerződő felek
összák az Európai Uniót,
célkitűzéseik elérésé-
re államok hatásköröket
és új szakaszt jelent az
egyre szorosabb együtt-
működésben, amelyben a
megnyilvánosakban és az
lehető legközelebb eső



Az Európai Unió hatásköreinek vizsgálata

Tanulmánykötet



Európai Unió's Ügyek
Minisztériuma

TANULMÁNYKÖTET AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁSKÖREINEK VIZSGÁLATÁRÓL

**A Magyarország Kormánya által 2025 és 2026 között
lefolytatott vizsgálat összegzett megállapításai**

Európai Uniós Ügyek Minisztériuma

„A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikk (2) bekezdés

Bevezető

Az Európai Uniót eredetileg a tagállamok közötti gazdasági együttműködés, a kölcsönös tisztelet, valamint az Európai Unióról szóló szerződésben és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (a továbbiakban együtt: Szerződések) rögzített, felhatalmazáson alapuló hatáskörgyakorlás intézményi keretei alapozták meg. Az EU ugyanis a hatáskör-átruházás elvére¹ épül: a tagállamok döntenek el, mely területeken kívánnak az intézményeken keresztül együttműködni. A hatáskörök közös gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.² A Szerződések ugyanakkor kifejezetten rögzítik, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésében gyökerezik.³ A hatáskörgyakorlás értelmezése ezért nem pusztán technikai, hanem alkotmányos jelentőségű kérdés. Ennek értelmében az uniós fellépés akkor indokolt, ha a kitűzött célok tagállami szinten nem teljesíthetők kellő hatékonysággal, továbbá ha az intézkedés nem haladja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket. A Lisszaboni Szerződés kifejezett célként kezelte a hatáskörmegosztás átláthatóbbá tételét és a döntéshozatal legitimációjának erősítését. Ennek részeként a Szerződések világosabban rögzítették a hatáskörök kategóriáit (kizárólagos, megosztott, valamint támogató, koordináló és kiegészítő hatáskörök), és megerősítették, hogy az Unió csak a tagállamok által közösen gyakorolt hatáskörökben járhat el. A gyakorlati tapasztalatok alapján a hatáskörök értelmezése és az uniós fellépés tartalmának alakítása az intézményi működésben folyamatosan visszatérő kérdés, melynek következtében számos tagállam részéről merült fel annak vizsgálata, hogy a hatáskörgyakorlás tényleges súlypontjai összhangban állnak-e a szerződéses felhatalmazással, illetve hol merülhet fel a túlterjeszkedés kockázata.

A hatáskörmegosztás átvilágítása európai szinten ismert és alkalmazott megközelítés. Az Egyesült Királyság 2012-ben indított el egy átfogó, kormányzati koordináció keretein belül megvalósuló hatáskörvizsgálatot,⁴ melynek célja annak tényszerű feltárása, hogy az uniós hatáskörök hogyan működnek a gyakorlatban, és ez milyen hatással van a nemzeti döntéshozatalra. A felülvizsgálat tematikus jelentésekre épült, széles körű információgyűjtéssel és konzultációval, parlamenti szereplők, gazdasági és civil érintettek, valamint uniós partnerek bevonásával, amelynek az eredményét szakpolitikai jelentésekben rögzítették. Szintén ismert a 2013-ban lefolytatott holland szubszidiaritási felülvizsgálat, amely az „Európai, ahol szükséges, nemzeti, ahol lehetséges” elv mentén a már létező és előkészítés alatt álló uniós szabályozásokat vizsgálta abból a szempontból,

¹ EUSZ 5. cikk (1) bekezdés

² EUSZ 5. cikk

³ EUSZ 4. cikk (2) bekezdés

⁴ „Review of the Balance of Competences”

hogy a szubszidiaritás és az arányosság követelményei ténylegesen érvényesülnek-e, illetve hogy az uniós normák kellő tagállami végrehajtási mozgásteret biztosítanak-e. A brit és a holland felülvizsgálat megállapításai – különösen a gazdaság, migráció, energiapolitika, valamint az oktatás–kultúra és a családpolitikai metszetek területén – több ponton is egybeesnek a jelen kötet következtetéseivel. Franciaországban az uniós döntéshozatal és a tagállami mozgáster rendszeresen megjelenik az intézményi szintű vizsgálatokban. Ennek időszerű példája a francia Államtanács 2024. évi tanulmánya, amely a szuverenitás kérdésén keresztül rendszerszinten értelmezi az állami cselekvőképesség és a közös európai szabályozás kapcsolatát, továbbá azonosítja a szuverenitás gyakorlati érvényesítésének feltételeit a kormányzás keretei között. Ezen kívül több tagállamban felmerült a hatáskörvédelem és az uniós szerződésekben rögzített keretek érvényesítésének igénye. Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróság döntése⁵ az uniós hatáskörök és az arányossági kontroll gyakorlati követelményeit állította a középpontba. A lengyel Alkotmánybíróság az uniós szerződések rendelkezéseinek nemzeti alkotmánnyal való összhangját vizsgálta a hatáskör-átruházás és az intézményi túlterjeszkedés kérdésköréhez kapcsolódóan.⁶ Finnország kormányzati uniós politikája több esetben rögzítette a hatáskörök egyértelmű megosztását, valamint a szubszidiaritás és az arányosság következetes érvényesítését.⁷ Dániában a szuverenitási szempontok és az uniós fellépés terjedelmének folyamatos mérlegelése többek között az euróövezeti bankunióhoz való csatlakozás során is előtérbe került. A tagállamok megközelítéseinek intézményi formája eltérő, a közös cél azonban minden alkalommal annak biztosítása, hogy az uniós intézkedések a ráruházott hatáskörök keretei között maradjanak, és a tagállami döntéshozatali mozgáster a szubszidiaritás és az arányosság követelményeivel összhangban megőrzésre kerüljön. Az említett precedensek igazolják, hogy a szerződéses hatásköri rend és a tényleges intézményi gyakorlat viszonyának szisztematikus értékelése az integrációs dinamika alakulására adott válasz, a számos tagállamban megjelenő, legitimációs és szuverenitásvédelmi igény megjelenése. Ezen megközelítések egyúttal az európai integráció eredeti céljainak megvalósulását hivatottak előmozdítani a Szerződésekben rögzített közös hatáskörgyakorlás kereteinek megerősítésével.

⁵ Német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht), 2020. május 5., 2 BvR 859/15 és társai (PSPP)

⁶ Lengyel Alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny), 2021. október 7., K 3/21.

⁷ A finn kormány jelentése az Európai Unió politikájáról (2021)

Az uniós hatásköri vizsgálat stratégiai indokoltsága

Az elmúlt években az európai integráció további mélyítését célzó törekvések egyre inkább felerősödtek. A föderális irányú integrációs elképzelésekkel szemben a „Nemzetek Európája” szemléletét képviselő, a nemzeti szuverenitás és az európai integráció valódi céljainak megvalósítását szolgáló álláspontokat politikai és ideológiai alapon, hatalmi szándékkal delegitimálják. Az elmúlt időszakban látható tendencia, hogy az Európai Unió egyes intézményei egyre következetesebben törekszenek arra, hogy elvonják azon jogköröket, amelyek a tagállami alkotmányos berendezkedés meghatározásán keresztül a nemzeti identitás megőrzésének biztosítékát adják. Az Európai Unió intézményei, főként az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság), valamint az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) olyan területeken gyakorolnak befolyást, amelyek hagyományosan a tagállami szuverenitás körébe tartoznak, miközben Európa keresztény gyökerei és a kontinensünk identitását meghatározó évezredes hagyományok egyre inkább háttérbe szorulnak. Ennek következménye, hogy az elmúlt években egyre erősebben érvényesült az úgynevezett lopakodó hatáskörbővítés gyakorlata, amelynek lényege, hogy az Európai Unió értelmezési és eljárási eszközök alkalmazásával, fokozatosan, szerződésmódosítás nélkül terjeszti ki befolyását olyan területekre, ahol a Szerződések alapján nincs egyértelmű felhatalmazása. Az európai integráció további mélyítését szolgáló folyamat a tagállamok mozgásterének szűküléséhez és a központosított döntéshozatali törekvések felerősödéséhez vezet, közvetlenül veszélyeztetve a nemzeti szuverenitás érvényesülését. A szubszidiaritás ellenőrzésére szolgáló 2. számú jegyzőkönyvben rögzített kontrollmechanizmusok a gyakorlatban nem biztosítanak olyan hatékony korrekciós eszközt, amely a hatáskör-értelmezés fokozatos túlgúlsát érdemben meg tudná állítani. A hatáskörök értelmezése a demokratikus elszámoltathatóság szempontjából is kulcskérdés, mivel a tagállami döntések közvetlen választói felhatalmazáson alapulnak, az uniós intézmények jelentős része pedig nem visel közvetlen politikai felelősséget a tagállami választópolgárok felé. Ezáltal a hatáskörök intézményi szintre történő átrendeződése nem kizárólag demokratikus legitimációs kérdés, hanem népszuverenitási probléma is. Az uniós intézményi döntések és a tagállami választói felhatalmazás közötti közvetlen kapcsolat hiánya a hatáskör-átrendeződés demokratikus deficitjét erősíti, különösen azon területeken, amelyek a nemzeti alkotmányos identitás körébe tartoznak.

Magyarország kormányának következetes álláspontja szerint az Európai Unió működésében változásra van szükség. A tagállamok a Szerződések urai: az európai integráció jövőjének letéteményeseiként a szuverenitás elsődleges hordozói, ezért kizárólag ők jogosultak dönteni arról, mely hatásköröket kívánják másokkal közösen gyakorolni. Mind az elmúlt évek integrációs

folymatainak mélyítését célzó politikai mítoszok, például az „egyre szorosabb egység” mítosza, mind az uniós intézmények vitatható gyakorlata alapján az uniós jog folyamatos tértnyerése, így az EU hatásköreinek folyamatos kiterjesztése zajlik. Ezzel szemben az Unióban a fékek és ellensúlyok elve, valamint a hatalmi ágak elválasztásának elve a jelenlegi intézményi keretek között nem alkalmazható kellő hatékonysággal, ezért a szuverén nemzetállamok védelme érdekében új megoldásokra és eszközökre, valamint összehangolt fellépésre van szükség.

Ezért Magyarország kormánya 2025. november 6-án elindította az Európai Unió hatásköreinek rendszerszintű átvizsgálását. Az Európai Unió hatáskörbővítési vizsgálata azon szakpolitikai területekre összpontosít, amelyek egyszerre bírnak közvetlen jelentőséggel a tagállami hatáskörgyakorlás szempontjából, továbbá amelyek érdemben befolyásolják a magyar állampolgárok mindennapi életviszonyait. A hatáskör-átvilágítás célja, hogy feltárja a lopakodó hatáskörbővítés gyakorlatát a gazdaságpolitika, energiapolitika, a migráció, a jogállamiság, illetve az oktatás, kultúra és családpolitika területén. A vizsgálat kitér arra is, hogy a tagállami és uniós kompetenciák megosztása mennyiben tekinthető optimálisnak, megvizsgálja, hogy a tagállami hatásköröket védő uniós eszközök miért nem érvényesülnek kellő hatékonysággal a gyakorlatban, és arra is javaslatot tesz, hogy hogyan lehetne olyan megoldásokat bevezetni, amelyek valóban megvédik a tagállami szuverenitást. Mindez nem az európai együttműködés elutasítását, hanem éppen annak eredeti küldetését szolgálja: a nemzetek Európáján alapuló, kiegyensúlyozott közös hatáskörgyakorlást, amelyben erős nemzetek együttműködésére épülő erős Unió képes fellépni a világ színterén, szemben egy ideológiai zsákutcába került föderális unióval.

A vizsgálatot két lépcsőben folytattuk le az Európai Unió Ügyek Minisztériuma koordinációja mellett, külső szakmai partnerek bevonásával. A hatáskörvizsgálat első lépése az Európa-tanulmányok Hálózat 2025. évi, a Nemzeti Közszerológati Egyetemen megrendezett konferenciája volt, ahol a hatáskörök közjogi vonatkozásokat tárgyaló külön szekció kezdte meg a témák feldolgozását. Ezt követően elindult az egyes területeket mélységeiben is elemző szakmai konferenciasorozat „*Hol a határ? - Nemzeti szuverenitás és uniós hatáskörök*” címmel. A külső partnerek közreműködésével megvalósuló tematikus konferenciasorozat a szakmai párbeszéd megerősítését, valamint a megállapítások széles körű ütköztetését szolgált: 2025 novemberétől 2026 januárjáig az öt vizsgált szakpolitikai területen a releváns intézményi, tudományos és szakmai szereplők bevonásával valósult meg. Második lépésként az intézetek szakpolitikai területenként mélyelemzéseket készítettek, amelyben az adott terület uniós és tagállami hatáskörgyakorlásának megoszlását vizsgálták. A gazdaságpolitikai elemzés az Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány és a Századvég bevonásával készült. Az energiapolitikai kidolgozásában a Századvég Alapítvány, valamint az Energiastratégia Intézet vett részt. A

migráció és menekültügy területén a szakmai munkát az MCC Migrációkutató Intézet végezte. A jogállamisági fejezet és a témához kapcsolódó rendezvények szakmai megalapozása a Nézőpont Intézet és a Közép-európai Akadémia (CEA) által valósult meg. Az oktatás, kultúra és családpolitika területéhez kapcsolódó szakmai feladatokat a Károli Gáspár Református Egyetem látta el. A konferenciák eredményei – a felmerült szakmai észrevételekkel és javaslatokkal együtt – beépültek a vizsgálat összegző megállapításaiba. A projekt irányítását dr. Bólya Boglárka, az Európai Unió Ügyek Minisztérium Európai Unió szuverenista reformfolyamatának előmozdításáért felelős miniszteri biztos látta el.

I. A gazdaságpolitikát érintő hatáskörbővítési tendenciák

A gazdaságpolitika a nemzeti választások egyik meghatározó témája, hagyományosan a választói igények és érdeklődés középpontjában áll. Az adópolitika, árszabályozás, támogatási rendszerek és költségvetési prioritások a választói felhatalmazás alapján kialakított nemzeti gazdaságstratégia eszközei. Ezzel összhangban az uniós szerződések szerint a gazdaságpolitika alakítása tagállami hatáskörbe tartozik, miközben a tagállamok a gazdaságpolitikájukat az Unión belül koordinálják. E körben az Uniónak összehangoló hatásköre van, amely során értékelési és ajánlási eszközökkel irányokra tehet javaslatot.⁸

A lefolytatott vizsgálat megállapítása szerint az európai szemeszter eredetileg a tagállami gazdaságpolitikák összehangolását szolgálta, annak érdekében, hogy az ebből fakadó sinergiák kihasználhatók legyenek. A mechanizmus éves ciklusban működik, amelynek során az uniós gazdaságpolitikai célkitűzések a tagállami terveken keresztül valósulnak meg, figyelembe véve a Bizottság és a tagállamok közösen kialakított ajánlásait. Ez képezte az eredeti koncepció alapját. Az európai szemeszter eredetileg soft law, ajánlás-jellegű eszköztára azonban az elmúlt években gyakorlatilag kötelező jellegűvé vált, és a Bizottság a szemeszter mechanizmusain keresztül olyan befolyást épített ki, amely a tagállami gazdaságpolitikai mozgástér tényleges szűküléséhez vezet. A vizsgálat egyértelműen megállapítja, hogy ez a folyamat a soft law eszközök fokozatos normatív megerősödésével valósul meg: a formálisan ajánlás-jellegű elvárások a finanszírozási és eljárási összekapcsolások révén tényleges megfelelési kényszerré alakulnak. Ennek következtében miközben a kormány a választói felhatalmazás alapján alakítja a nemzeti gazdaságpolitikai eszköztárat, az országspecifikus ajánlásoktól való érdemi eltérés az uniós forrásokhoz való hozzáférést és a jövőben forrásvesztés kockázatát is magában hordozhatja. A vizsgálat szerint az európai szemeszter olyan intézményesített értékelési és iránymutatási keretté vált, amelyben a Bizottság az országjelentések alapján azonosítja a főbb kockázatokat, és ezekre építve készíti el az éves országértékelést. Ebből következően a Bizottság javaslatot tesz az országspecifikus ajánlások tartalmára, amelyeket az Európai Unió Tanácsa fogad el. Az így elfogadott ajánlások nem kötelező erejűek.

A vizsgálat szerint az országspecifikus ajánlások ma már nem általános iránymutatások, mivel rendszeresen konkrét szakpolitikai lépéseket, valamint (rövid és középtávú) ütemezést érintő elvárásokat fogalmaznak meg, amelyek a Bizottság országjelentéseiben kialakított

⁸ EUMSZ 2. cikk (3) bekezdés; 5. cikk (1) bekezdés; 119. cikk (1) bekezdés; 120. cikk; 121. cikk (1)–(4) bekezdés.

országdiagnózisra épülnek. Ezek a dokumentumok a Bizottság által alkalmazott makrogazdasági és strukturális értékelési keretrendszer, a már említett szemeszter részei. Mindez a tagállami hatáskört érdemben csökkenti, ugyanis a végrehajtás értékelése a Bizottság által meghatározott kiinduló helyzetértékeléshez és elvárt pályához kötődik. A tagállam mozgástere ezáltal már nem arra terjed ki, hogy szükséges-e változtatni, hanem hogy milyen gyorsan, milyen sorrendben és milyen intézkedéssel kell igazodnia az ajánlások logikájához. A Bizottság országdiagnózisai, és értékelései tagállami szempontból nem tekinthetők kockázatmentesnek, ugyanis azok több esetben alábecsülték Magyarország gazdasági teljesítményét, vagyis az ajánlások teljes rendszere hibás alapokra épült. 2013-ban például a Bizottság költségvetési szigorítást tartott indokoltnak, miközben a tényleges adatok jobb magyar gazdasági teljesítményt mutattak, ezáltal a javasolt megszorítások valójában szükségtelennek bizonyultak, továbbá növekedésképező hatást is eredményezhettek volna. Mindez azért bír kiemelt jelentőséggel, mert amennyiben az országértékelésekre épülő ajánlások kifizetési feltételekké válnak, a téves vagy egyoldalú értékelési kiindulópontok közvetlen pénzügyi következménnyel járhatnak.

Az országspecifikus ajánlások tartalma olyan uniós eljárásokba kerül át, amelyek már tényleges megfelelési kényszert teremthetnek. Emellett fokozatosan ráépültek olyan területekre is, mint a szociálpolitika, oktatás, egészségügy, nyugdíjrendszer, lakáspolitikai, K+F, illetve a zöld és digitális átmenet. Ezáltal a Bizottság olyan, alapvetően tagállami döntéshozatalhoz kötődő eszközöket is értékel, amelyek a nemzeti gazdaságpolitikai modell részét képezik. Ilyen például a kamatstop, a támogatott hitelek rendszere, az árstopok és árréskorlátozások, valamint a szektorális különadók (extraprofitadók) alkalmazása. Az ajánlások kézzelfogható példája, hogy adózási kérdésekben a Bizottság hivatalosan kifogásolta a magyar kiskereskedelmi adót, és annak radikális módosítását vagy eltörlését sürgette, miközben a Bizottság a költségvetési pálya kapcsán is kifejezett elvárásokat fogalmaz meg az adópolitika szerkezetére és stabilitására vonatkozóan. A vizsgálat szerint mindezzel a gazdaságpolitikai koordináció a gyakorlatban több szakpolitikai területre terjed ki, továbbá a tagállami döntéshozatalra is folyamatos nyomást gyakorol.

Az RRF (Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz) révén az országspecifikus ajánlások – köztük nem gazdasági természetű, jogállamisági és intézményi követelmények is – reform és beruházási mérföldkövekhez kötött, a Bizottság által szigorúan ellenőrzött kifizetési feltételekké alakultak. A vizsgálat szerint az RRF jelentős fordulatot hozott azáltal, hogy az országspecifikus ajánlások konkrét, számonkérhető kifizetési feltételekké váltak, amelyek teljesítését a Bizottság a források folyósításának feltételévé teszi. A Bizottság a kifizetési kérelmeket és a mérföldkövek teljesülését szigorúan ellenőrzi, így kizárólag teljesítés esetén kerül sor a kifizetés jóváhagyására. Ez a folyamat egyértelműen szankcióként azonosítható, ugyanis a teljesítés hiánya közvetlen pénzügyi

következményt eredményez, és ezzel a gazdaságpolitikai koordináció a gyakorlatban kényszerítő jellegűvé válik. A hatáskörvizsgálat továbbá előrevetíti, hogy a 2028–2034-es ciklusban a kohéziós és vidékfejlesztési források felhasználásában az ajánlások a nemzeti és regionális partnerségi tervek alapvető viszonyítási pontjává válhatnak. A vizsgálat szerint az RRF-ben kialakított megoldás nem egyszeri kivétel, hanem olyan mintázat, amely során a szemeszterben rögzített reformelvárások fokozatosan kiterjednek az uniós forrásrendszer egészére, különösen a kohéziós és vidékfejlesztési támogatásokra. Ezzel a tagállami gazdaságpolitikai mérlegelés súlypontja eltolódik: a nemzeti célok mellett a Bizottság által elvárt reformmenetrend teljesíthetősége válik elsődleges szemponttá, mert a forráskiesés kockázata közvetlenül beépül a kormányzati döntésekbe. Ezzel a tagállami fejlesztéspolitikai prioritások kijelölése és a forrásfelhasználás egyre inkább olyan megfelelési keretben történhet, amelyben a reformteljesítés közvetlen súlyt kap. A vizsgálat szerint ez különösen érzékeny a felzárkózó tagállamok számára, mert a kohéziós és vidékfejlesztési források a gazdasági növekedés és beruházásösztönzés meghatározó elemei. Megjegyzendő, hogy a jelenleg tárgyalás alatt lévő bizottsági javaslat a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozóan az RRF-et veszi mintául a jogállamisági kondicionalitás vonatkozásában.⁹

A tagállami mozgástér tovább csökken az ipar- és beruházáspolitikában az uniós finanszírozási eszközök támogathatósági feltételei, az adópolitikában pedig az állami támogatási kontroll és a minimumadó uniós átültetése révén. A vizsgálat szerint az ipar- és beruházáspolitikában a mozgástér-szűkülés három csatornán keresztül érvényesül. Egyrészt a közös európai érdekeket szolgáló (IPCEI) keretrendszerben a Bizottság határozza meg, mi minősül közös európai érdekű projektnek, és milyen feltételekkel engedhető meg a tagállami támogatás, másrészt az FDI-átvilágítási mechanizmusban a Bizottság és a tagállamok észrevételei formálisan nem vétőt jelentenek, de ténylegesen befolyásolhatják a beruházási döntéseket. Harmadrészt a fenntartható finanszírozási taxonómia egységes uniós standardjai a beruházások finanszírozását a piaci szereplők oldalán is az uniós elvárásokhoz igazítják, és ezzel közvetetten csökkentik a tagállami fejlesztéspolitikai mozgásteret.

Az adópolitikában a vizsgálat rögzíti, hogy az EU nem rendelkezik hatáskörrel a közvetlen adók harmonizálására, viszont a Bizottság az állami támogatási szabályok alapján nemzeti adórendszereket is vizsgálhat, és jogsértés esetén adókedvezmények visszafizettetését is elérheti. A vizsgálat továbbá megállapítja, hogy a globális minimumadó uniós, kötelező erejű irányelvi

⁹ Európai Bizottság (2025): „Európa költségvetése: A jogállamiság megerősítése ”

átültetése érdemben szűkíti a tagállami fiskális mozgásteret, különösen azoknál az országoknál, amelyek korábban kedvező társasági adókulcsokra építették versenyképességi stratégiájukat.

A hatáskörvizsgálat végül a lopakodó hatáskörbővítés gyakorlati következményeit Magyarországra vetítve rögzíti, hogy a negatív hatások elsősorban a gazdasági felzárkózás és versenyképesség, valamint az alapvető gazdasági szuverenitási kockázatok szintjén jelentkeznek. A visszatartott támogatások a költségvetés deviza-finanszírozási igényét és a kamatterheket növelhetik, miközben a bizonytalanság sérülékenyebbé teheti a forintot a külső, spekulatív jellegű nyomással szemben, amely közvetlen költségnövelő tényezőként jelenhet meg a gazdasági szereplők oldalán.

II. Az energiapolitikát érintő hatáskörbővítési tendenciák

Az energiapolitika a Szerződések alapján megosztott hatáskör, vagyis az EU különösen a belső energiapiac működése, az ellátásbiztonság, az energiahatékonyság és a megújulók előmozdítása, valamint a hálózatok összekapcsolása érdekében jogalkotásra jogosult. Ugyanakkor az energiamix meghatározása a nemzeti gazdasági modell egyik alapvető eleme. Az energiaszerkezet, az árpolitika és az ellátásbiztonsági stratégia közvetlen hatással van a háztartások megélhetési költségeire és a gazdasági versenyképességre, ezért a közös fellépés nem érintheti a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázásának feltételei, az energiaforrások közötti választás és az energiaellátás általános szerkezete, különösen az energiamix meghatározása tekintetében.¹⁰

A lefolytatott vizsgálat megállapítása szerint az energiapolitika területén az uniós másodlagos jog, a soft law jellegű keretek és a Bíróság ítélkezési gyakorlata olyan szabályozási és értelmezési környezetet alakított ki, amely a tagállami mozgásteret ténylegesen szűkíti. E jelenség egyértelműen lopakodó hatáskörbővítésként azonosítható, mivel a tagállami energiaszuverenitás szerződéses garanciái fennmaradnak, de a gyakorlati érvényesülést egyre inkább az uniós szabályozási és végrehajtási keretek határozzák meg. A tagállami mozgástér csökkenése ezért nem egyetlen döntésben, hanem az egymásra épülő szabályozási lépések összeadódó hatásában ragadható meg.

Ennek egyik kézzelfogható példája az uniós „zöldítési” csomagok rendszere. Az Európai Zöld Megállapodás (Green Deal), valamint a Fit for 55 és a REPowerEU olyan kötelezettségeket állapítanak meg, amelyek klímapolitikai célokra hivatkozva vezetnek be, tartalmuk azonban közvetlenül befolyásolja a tagállamok energiarendszereinek alakítását, és az energiamixre vonatkozó döntéseiket indirekt megfelelési kényszer alá helyezi. A kötelező célokhoz a gyakorlatban részletes végrehajtási feltételek, határidők, piaci szabályok és ellenőrizhető kötelezettségek kapcsolódnak, amelyek együtt azt is kijelölik, hogy a teljesítés milyen irányban és milyen ütemben várható el. Az energiahatékonysági és épületenergetikai szabályozás például nemcsak célszámokat rögzít, hanem részletszintű megfelelési követelményeket is meghatároz, amely irányelvi forma mellett is szűk átültetési mozgásteret hagy, továbbá a tagállami eszközválasztást is érdemben befolyásolja. Hasonló terhelést jelent a metánkibocsátás csökkentésére vonatkozó rendeleti szabályozás is, ugyanis a szigorú adminisztratív kötelezettségek és a rövid alkalmazkodási idő azonnali, közvetlen végrehajtási feladatként jelenik meg.

¹⁰ EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés; 194. cikk (1), (2) bekezdés

Az orosz–ukrán háború nyomán kialakult energiaválságra adott uniós válasz olyan intézkedéseket hozott, amelyek érdemben kiterjesztették az uniós beavatkozási képességet és tartós precedenst teremthetnek a rendes jogalkotás megkerülésére. A REPowerEU keretében, az EUMSZ 122. cikkére - amely eredetileg átmeneti válságkezelési intézkedésekre szolgál - támaszkodó rendkívüli jogalapok aktiválása gyorsított beavatkozást tesz lehetővé, és ezzel a tagállami kontroll klasszikus garanciáinak súlyát mérsékelhetik. Az erre épülő intézkedések több esetben közvetlenül alkalmazandó tanácsi rendeleti megoldásokban öltönek testet, és a piaci működésre, illetve az ellátásbiztonságra vonatkozó elvárásokat a tagállamok számára végrehajtási kötelezettséggé jelenítik meg. Ilyen irányba mutat a közös beszerzés és a kereslet összevonása (EU Energy Platform) köré szervezett uniós fellépés is.

A REPowerEU a válságkezelő beavatkozások mellett az orosz energiáról való leválást hosszabb távú ütemtervként is rögzíti, amelyet már nem kizárólag a fosszilis energiahordozók, hanem a nukleáris üzemanyag-ellátás területére is kiterjeszti. A REPowerEU Roadmap az orosz eredetű nukleáris üzemanyag-beszerzés forrásainak fokozatos kivezetését jelöli ki, és az orosz dústott urán behozatalát kereskedelmi intézkedésekkel kívánja nehezíteni. Ezzel párhuzamosan a Roadmap iránya, hogy lecsökkenjenek az új, orosz beszállítókkal kötendő üzemanyag-beszerzési szerződések lehetőségei, amely a tagállamok számára nem egyszerűen politikai célkitűzésként, hanem beszerzési döntéseket közvetlenül érintő korlátozásként jelenik meg. A Bizottság 2025. júniusi bejelentése szerint a nukleáris területet érintő intézkedések bevezetésének határideje eltolódhat, ugyanakkor az irány egyértelműen a teljes leválás felé mutat, a nyersanyagokon és a feldolgozott termékeken túl az orosz nukleáris technológia fokozatos kivezetésével. A Roadmap logikája különösen érzékeny abból a szempontból, hogy az üzemanyag-ellátási szerződések a jövőben a Bizottság jóváhagyáshoz köthetők, amely további jogvitákat és kockázatot hordozhat. Magyarország szempontjából ez az ellátásbiztonság és az energiamix gyakorlati alakíthatósága miatt jelenthet kockázatot, ugyanis az alternatívák korlátozottsága mellett a Paksi Atomerőmű, valamint a Budapesti Kutatóreaktor üzemeltetése is sérülékenyebbé válhat.

Az orosz fosszilis energiahordozókról való leválás körében a vizsgálat kiemeli a jogalapválasztás jelentőségét is. A Bizottság 2025. június 17-én bemutatott orosz földgáz- és kőolajimport tilalmára vonatkozó rendeletjavaslata kapcsán arra mutat rá, hogy amíg a külpolitikai szankciók elfogadása egyhangúságot igényel,¹¹ addig a Bizottság az importtilalmat politikai célszerűségi megfontolások mentén kereskedelempolitikai tárgyú rendeletként terjesztette elő, amely minősített többséggel is elfogadható.¹² A Bizottság által javasolt megoldás több szempontból aggályos, ugyanis az így

¹¹ EUSZ 29. cikk; EUSZ 31. cikk (1) bekezdés

¹² EUMSZ 207. cikk

előterjesztett importtilalom - tartalmát és hatását tekintve - egyértelműen szankciós jellegű, továbbá a szerződéses jogalap megkerülése veszélyezteti a tagállamok energiamix meghatározására vonatkozó, Szerződésekben biztosított döntési autonómiájának gyakorlati érvényesülését. Ez a megoldás a döntéshozatali feltételeket hosszabb távon is átírhatja, mivel precedenst teremthet arra, hogy az egyhangúságot igénylő döntések helyett minősített többséggel is elfogadhatóvá váljanak olyan intézkedések, amelyek a beszerzési források megválasztását és az ellátásbiztonsági mérlegelést közvetlenül érintik. A Bizottság rendeletjavaslata a jelenlegi formájában korlátozná a beszerzési források körét, megdrágíthatja a teljes energiainportot, és a hatályos beszerzési szerződések módosítását is kikényszerítheti kártérítési kockázatok mellett. A jogalapváltás így szerkezeti kockázatot hordoz a tagállami energiamix-meghatározás szerződéses autonómiájának gyakorlati érvényesülésére, a finanszírozási összekapcsolások az uniós forráskifizetések rendszerében pedig tovább erősítik a szabályozási nyomást.

A Bizottság a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) forrásaihoz való hozzáférést jogállamisági eljárásokhoz és a szemeszter ajánlásokhoz kapcsolja, amelyekben a fosszilis tüzelőanyagok kivezetésére irányuló elvárások is megjelennek. Ennek következményeként az energiapolitikai átalakításra vonatkozó elvárások a forrásokhoz való hozzáférésnél meghatározó megfelelési szemponttá válhatnak. Végül a vizsgálat arra is rámutat, hogy az energiapolitikai mozgástér nem kizárólag jogalkotási úton szűkül, hanem a Bíróság belső piaci tárgyú ítélezése révén is. Továbbá az Európai Unió Bírósága több ügyben is abból indul ki, hogy az energiaágazatban alkalmazott nemzeti beavatkozások csak szigorú, az uniós belső piaci követelményekhez igazodó feltételek mellett tarthatók fenn. Ennek következményeként a tagállami árszabályozási eszközök nemcsak politikai mérlegelés kérdése, hanem egyre inkább uniós megfelelési feltételekhez kötött, vitatható és kockázatos eszközökké válnak. E bírói megközelítés a beruházási döntésekre is közvetlen hatást gyakorol. A stratégiai jelentőségű energiaprojektek esetében az uniós ellenőrzési és jóváhagyási mechanizmusok önmagukban is olyan végrehajtási kockázatot jelentenek, amely a projektek ütemezését és megvalósíthatóságát érdemben befolyásolhatja.

III. Migrációt érintő hatáskörbővítési tendenciák

A migrációs politika nemcsak közigazgatási vagy humanitárius kérdés, hanem a nemzeti közösség összetételét, kulturális és társadalmi szerkezetét hosszú távon befolyásoló stratégiai döntési terület, amelynek demokratikus legitimációja különösen erős. Ezáltal a hatásköri keretek meghatározása kiemelt jelentőséggel bír a migráció és a menekültügy területén. E kérdésben ugyanis megosztott hatáskör áll fenn a tagállamok és az Unió között, továbbá az Unió hatásköre kiterjed a külső határok igazgatására, a közös menekültügyi rendszerre és a bevándorlás egyes területeire is. Az integrációs intézkedések terén az Unió támogató hatáskörrel rendelkezik, így a tagállamok hatáskörében marad annak meghatározása, hogy munkavállalás céljából mennyi harmadik országbeli állampolgár belépését engedélyezik.¹³

A migráció és a menekültügy körüli uniós szabályozás az elmúlt évtizedben nemcsak a jogalkotás szintjén, hanem a jelenség értelmezési kereteiben is átalakult. A közbeszédben erősödött a humanitárius megközelítés, miközben a migráció és a menekültügy fogalmi elhatárolása sokszor elmosódik, amely közvetlenül visszahat arra, hogy milyen eszközök tűnnek indokoltnak uniós szinten. A tényadatok ugyanakkor arra utalnak, hogy az EU külső határait évente nagyságrendileg 700 millió fő lépi át, és ezen belül 2022-ben 5,3 millió, 2023-ban 4,3 millió fő telepedett le tartósan az Unióban különböző jogcímeken. A lefolytatott vizsgálat főbb megállapításai szerint a migráció és a menekültügy az elmúlt évtizedben az uniós hatáskörbővítés egyik kiemelt területe lett. A Bizottság kezdeményező és felügyeleti szerepe több esetben politikai nyomásgyakorlásként jelenik meg a tagállami hatáskörök megkerülésével, miközben a Bíróság kiterjesztő jogértelmezése szűkíti a tagállami mozgásteret, és olyan precedenseket hoz létre, amelyekre a Bizottság és az Európai Parlament később hivatkozási alapként támaszkodik.

Az uniós menekültügyi szabályozás történetében kiemelt jelentőséggel bírt a 2015-ös migrációs válság. Az EU a szolidaritás elvére építve két lépésben szervezte meg a Görögországból és Olaszországból történő áthelyezést, kezdetben önkéntes jelleggel, majd kvótákkal meghatározott kötelező konstrukcióként, összesen 160 000 fő célértékkel. E folyamat keretében született meg a kötelező relokációs kvótahatározat, amelyet az EUMSZ 80. cikkben rögzített szolidaritási elvre hivatkozva fogadtak el. A határozat ellen Magyarország és Szlovákia az EU Bíróságához fordult, de keresetüket a Bíróság elutasította, és a kvótadöntést jogszerűnek minősítette. A mechanizmus gyakorlati működése már ekkor megmutatta a rendszer korlátait: Az eredetileg 160 000 menedékkérő áthelyezését célzó program végül mindössze mintegy 35 000 fő relokációját

¹³ EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés; 77. cikk (1) bekezdés; 78. cikk (1) bekezdés; 79. cikk bekezdései

eredményezte, vagyis a kitűzött cél kevesebb mint egynegyede teljesült. A Bizottság válságintézkedése megmutatta, hogy tagállami ellenállás mellett is keresztülvihető, ugyanakkor a végrehajtási hiányosságok politikai és intézményi értelemben tartós feszültségeket eredményeztek.

A Bizottság az említett precedenst arra használta fel, hogy 2024-ben elfogadott új migrációs és menekültügyi paktumban a kötelező szolidaritási mechanizmust ne eseti válságintézkedésként alkalmazza, hanem a rendszer működésének állandó részévé tegye. Ezáltal a paktum olyan tartós keretet hozott létre, amelyben a szolidaritási hozzájárulás éves szinten visszatérő kötelezettséggént jelenik meg, és annak mértékét, illetve teljesítésének feltételeit a Tanács rendszeresen felülvizsgálja. A kötelező szolidaritás az éves uniós keretszámhoz (30 000 fő/év) kapcsolódó kötelező szolidaritási mechanizmusból fakadó kvóta szerinti felosztása, az alternatív pénzügyi hozzájárulás (20 000 euró/fő) lehetősége, valamint az automatizmus (önkéntes vállalások hiányában a kvóta szerinti átvétel vagy kötelező fizetés) révén a tagállami döntést érdemben a teljesítés formájára szűkíti. Ennek következtében a tagállami mérlegelés döntően a teljesítés módjára szorul, miközben a hozzájárulás kötelezettsége és az éves célérték rögzített.

A migrációs paktumot jellemző folyamat további sajátossága, hogy a közös politika egyre több elemét rendeleti szintre emelik, így a szabályozási kereteket uniós szinten rögzítik, és a tagállami mérlegelés súlypontja jellemzően a végrehajtás módjára szűkül. A korábbi szabályozási szerkezetben a menekültügyi szabályok többsége irányelvekre épült, amelyek a célokhoz kötött, de nemzeti jogalkotói mozgásteret meghagyó végrehajtást tettek lehetővé. Ezzel szemben az új migrációs és menekültügyi paktum korábbi irányelvi logikáját döntően közvetlenül alkalmazandó rendeletek váltják fel, amely tovább csökkenti a tagállamok mérlegelési lehetőségét. A jogforrási szerkezet átalakulása különösen nagy jelentőséggel bír, ugyanis a korábbi rendszerben a menekültügyi eljárások, a befogadási feltételek és a státusz-elismerés szabályai terén jellemzően nemzeti mozgásteret hagytak. Ezzel szemben a paktum tíz jogszabályából kilenc rendelet, vagyis közvetlen alkalmazású, egységesített szabályozási forma. A közvetlen alkalmazhatóság gyakorlati jelentőségét tovább erősíti, hogy a végrehajtás több ponton számszerűsített kapacitás- és mennyiségi kötelezettségekhez kapcsolódik. Magyarország számára 7 716 főben határozták meg a határon lefolytatott eljárások számát, ez azt jelenti, hogy 7 716 férőhelyet kell fenntartani állandó jelleggel. Ez a kapacitás folyamatosan bővül, a 2026. június 12. és 2027. június 12. közötti időszakra 15 432, míg a 2027. június 13. és október 1. közötti időszakra évenként akár 23 148 kérelem elbírálását kellene biztosítani. E kötelezettségek meghatározása olyan korábbi statisztikai adatokon alapulnak, amelyek a migrációs útvonalak havi ingadozását csak korlátozottan képesek

lekövetni, miközben a kapacitásfenntartást a tényleges forgalomtól függetlenül írja elő. A nemteljesítés ezzel együtt kötelezettségszegési eljárás kockázatát is magában hordozza.

A határvédelemhez kapcsolódó politikai vitákban a magyar gyakorlat megítélése körül különösen élesen jelenik meg a kettős mérce kérdése. Magyarország 2015-ben ideiglenes határőrizeti kerítést épített a szerb–magyar határon, amit uniós szinten erős bírálata kísérte, és a Bizottság a kerítések támogatását, illetve a határvédelemmel összefüggő költségek uniós viselését elutasította. Ezzel párhuzamosan a magyar határvédelmi megoldások jogi vitája tartósan napirenden maradt, és a későbbi bírósági eljárások, illetve pénzügyi jogkövetkezmények a politikai vitát közvetlen költségkockázattá tették. Ugyanakkor más határhelyzetekben az uniós intézményi reakciók eltérőek voltak: a török–görög határválság idején a határlezárás támogató politikai keretben jelent meg, a görög kapacitások megerősítéséhez uniós pénzügyi források is társultak. Hasonló elmozdulás figyelhető meg a belarusz irányból érkező nyomás kezelésében, ahol a lengyel határzár megítélése már lényegesen megengedőbb volt, és uniós forrásokat kapcsoltak hozzá. Ezáltal az a megoldás, amely Magyarország esetében elutasított volt, az más tagállamoknál elfogadottá vált, sőt finanszírozás is társult hozzá. A kettős mérce tehát nem elszigetelt esetekben, hanem strukturális visszatérő mintázatként jelenik meg: azonos jogi helyzetek eltérő politikai kontextusban, eltérő intézményi reakciót váltanak ki, amely aláássa a szabályozás kiszámíthatóságát és az egyenlő bánásmód elvét. A migrációs szolidaritási rendszer körében szintén tetten érhető a kettős mérce. Az Unió egyes tagállamok esetében rugalmasan kezeli, hogy mi minősül „aránytalan tehernek”, más esetekben viszont ehhez nem igazítja a kötelezettségeket. Lengyelország esetében az uniós intézmények migrációs nyomásként értékelték a belarusz határhoz kapcsolódó helyzetet, és a nagyszámú ukrán menekült ellátását is olyan tényezőként vették számításba, amely indokolhatja a menedékkérők átvételi kötelezettsége alóli kivételt. Ezzel szemben Magyarország számára nincs hasonló kivétel, miközben a déli határ mentén a migrációs nyomás a rendelkezésre álló adatok alapján tartós és jelentős. A rendszer nem számolja el szolidaritási intézkedésként a határvédelem megerősítéséből fakadó, tényleges tagállami erőfeszítéseket és költségeket sem, így a határőrizetben vállalt szerep nem jelenik meg a tehermegosztás korrekciós tényezőjeként. Ennek következménye, hogy a szolidaritás gyakorlati érvényesítése nem egységes szempontok szerint alakul, hanem eseti kivételekkel és eltérő értékeléssel, amely a tagállami terhek igazságos figyelembevételét rendkívül vitathatóvá teszi.

A hatáskörbővítési törekvések a Bizottság mellett a Bíróság ítélkezési gyakorlatán keresztül is érvényesülnek. A Bíróság Magyarországgal szemben 200 millió euró átalányösszeget és napi 1 millió euró bírságot állapított meg, arra hivatkozással, hogy Magyarország nem tett eleget a korábbi ítéletben megállapított kötelezettségeinek. A Bíróság a folyamatosan növekvő pénzügyi

terhet saját indokolása szerint a korábbi ítélet végrehajtásának előmozdítására, illetve kikényszerítésére alkalmazza. Arra tekintettel, hogy a korábbi döntésben megállapított jogsértés megítélése is vitatott, a szankció a gyakorlatban inkább nyomásgyakorló eszközként értelmezhető, jogi formába öntve. Ennek következtében azonban a migrációs jogviták természete is megváltozik. A szankció nem egyszeri, lezárt jogkövetkezményként jelenik meg, hanem tartós nyomásként, amely a tagállami mozgásteret költségvetési értelemben is szűkíti, és a végrehajtási döntéseket közvetlen pénzügyi kockázattá teszi. Az ilyen mértékű szankciók a végrehajtási kötelezettséget a gyakorlatban tényleges megfelelési kényszerré alakítják, mert a tagállam nemcsak jogi vitát folytat, hanem folyamatosan növekvő pénzügyi terhet visel mindaddig, amíg az uniós elvárásoknak megfelelő intézkedések meg nem történnek. A pénzügyi szankció rendkívüli nagyságrendje önmagában is üzenetértékű: a Bíróság eszköztára ez által olyan intenzitású kényszerítő erővel bővül, amely túlmutat a klasszikus kötelezettségszegési eljárás logikáján, és a tagállami migrációs politika egészére kiterjedő hatást fejt ki. Mindez precedensteremtő, és elrettentő hatással bírhat a tagállamok számára.

IV. Jogállamiságot érintő hatáskörbővítési tendenciák

A hatáskörvizsgálat a jogállamiság uniós szintű érvényesítését olyan fejlődési ívben mutatja be, amelyben a Bizottság a 2000-es évektől kezdődően egyre következetesebben törekszik arra, hogy az uniós értékekkel összefüggő fellépésnek önálló, folyamatosan működő intézményi keretet adjon. E folyamatban a közleményeknek és egyéb, jogilag nem kötelező erejű dokumentumoknak különös szerep jut: ezek a dokumentumok egyszerre szolgálnak fogalmi rendezésre, módszertani keretezésre és olyan mércék kijelölésére, amelyek később intézményi gyakorlatban köszönnek vissza, majd finanszírozási döntések előkészítő alapjaként funkcionálnak. Az alapító szerződések nem határozzák meg a jogállamiság pontos tartalmát, miközben az egyszerre jelenik meg alapelveként és az EUSZ 2. cikkében nevesített uniós értékként. Ez a kettősség önmagában is tág értelmezési mozgásteret nyit az intézményi gyakorlat számára. A fogalom értékként való megjelenítése morális-azonosságképző többlettartalmat is hordoz, ami – egy pontosan körülhatárolt, szerződéses jogalaphoz kötött hatáskörgyakorlással szemben – alkalmasabb arra, hogy az Unió intézményei politikai napirendhez igazodó követelményrendszereket építsenek rá, és azokat különböző eljárásokon keresztül európai standardként érvényesítsék. Jellemzően a Bizottság maga is több, alapvetően nem kötelező erejű és nem uniós eredetű támpontból építkezett a jogállamiság meghatározása kapcsán.

A vizsgálat szerint a jogállamiság az EU politikai nyomásgyakorlása mellett a hatáskörgyakorlás tényleges kiterjesztésének eszközeként is funkcionál. Az erre irányuló törekvések leginkább a Bizottság és a Bíróság gyakorlatában figyelhetők meg. A jogállamiság intézményi védelme tehát ma már nem csak a Szerződésekben nevesített, kivételes eljárásokra korlátozódik, hanem több, egymásra épülő eszközön keresztül valósul meg: a tagállamok folyamatos megfigyelése és értékelése a Bizottság által kialakított mechanizmusok mentén zajlik, miközben a tagállami mozgásteret biztosító eljárási garanciák szűkeek, és a tényleges döntési súly egyre inkább a Bizottság, illetve a Bíróság értelmezési gyakorlatához igazodik.

A hatáskörbővítési törekvések egyik jele, hogy a Bizottság olyan tárgyköröket is bevon a jogállamisági látótérbe, amelyekre nézve a Szerződések nem biztosítanak önálló uniós hatáskört. Ezt több esetben mindössze az EUSZ 2. cikke szerinti uniós értékekre, valamint az EUSZ 10. cikkére történő hivatkozással igyekszik alátámasztani, ezáltal a jogállamiság, önálló hivatkozási alapként is megjelenhet. A jogállamiság pontos tartalmának szerződéses meghatározatlansága a gyakorlatban olyan értelmezési térként működik, amelyben az intézményi szempontok és politikai prioritások könnyen normatív követelménnyé szerveződnek. Ezt a Bizottság 2014. március 11-i

közleménye is jól mutatja, amelyben a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret kialakítását javasolta. A javaslat kifejezetten az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazását hivatott megelőzni, amelyben a mérce kijelölése és az értékelés elsődlegesen a Bizottság kezében összpontosul. Az eljárás három szakaszból áll, ahol a Bizottság előbb értékeli és párbeszédet folytat, majd ajánlást bocsáthat ki és nyomon követheti annak végrehajtását. Végül soron pedig a 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásának lehetőségét is felvetheti. A szakirodalomban széles körben elfogadott álláspont szerint azonban az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás jellegét tekintve elsődlegesen politikai természetű mechanizmus.

A jogállamisági mércék kijelölése és a tagállamok értékelése önmagukban nem teremti automatikusan közvetlen jogkövetkezményeket. A megállapítások jelentősége ott válik kézzelfoghatóvá, ahol az uniós forrásokhoz való hozzáférés feltételrendszerébe épülnek be. A jogállamiságra vonatkozó, eredetileg ajánlás jellegű elvárások az uniós kifizetésekhez kapcsolva a gyakorlatban kényszerítő hatást nyerhetnek.

A hatáskörvizsgálat alapján a Bizottság egy átfogó, jogi és politikai eszköztárat kíván felállítani, amely törekvése egymást erősítő mechanizmusok hálózatában jelenik meg. A Bizottság a jogállamiság fogalma alá rendezi a korábban eltérő célra létrehozott mechanizmusokat. Ezzel olyan értékelési keretet hoz létre, amely a tagállamok széles körű belső szabályozási és intézményi kérdéseire is kiterjedhet. A politikai nyomásgyakorlás legfőbb eszköze a kondicionalitási eljárás, amelynek keretén belül a Bizottság az uniós költségvetés védelmére hivatkozva a kohéziós (és egyéb, a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított) forrásokhoz való hozzáférést olyan, jogállamisági tárgyú feltételrendszerhez kapcsolja, amely tartalmánál és gyakorlati hatásánál fogva túlmutathat a költségvetési érdekek védelmére, és ezáltal de facto szankciós eszközzé vált. A kondicionalitási rendelet kapcsán ráadásul a Bíróság olyan értelmezést is elfogadott, amely szerint az uniós jogalkotó a 7. cikk mellett másodlagos jogban további eljárásokat is létrehozhat a jogállamisághoz kapcsolódó vizsgálatokra, amennyiben azok célja és tárgya elkülönül. A jogállamiság sérelméhez ténylegesen kapcsolódó, forrásfelfüggesztéssel járó következmények fényében azonban a cél szerinti elhatárolás a gyakorlatban könnyen kiüresedik, hiszen a pénzügyi korlátozás lényegét tekintve olyan hátrányt idéz elő, amely a tagállami mozgásteret érdemben szűkíti. A kettős mérce kockázatát már nemcsak politikai állítások, hanem intézményi visszajelzések is alátámasztják. Az Európai Számvevőszék a 2024. február 22-én közzétett különjelentésében kifejezetten rögzítette, hogy a Bizottság nem értékelte és nem dokumentálta szisztematikusan az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatást minden érintett tagállam esetében, és belső útmutatója alapján az információforrások felhasználása nem valamennyi tagállamra kiterjedően, hanem eseti alapon történik.

A kondicionalitási eljárás egyértelműen megmutatja, hogy az uniós forrásokhoz való hozzáférés miként válhat a jogállamiság fogalmának intézményi (és politikailag átértelmezett) alkalmazásán keresztül a szankcionálás eszközévé, mivel a szükséges korrekciós intézkedések széles körű intézményi elvárásokat írnak elő (többek között az Integritás Hatóság felállítását, a korrupcióellenes munkacsoport létrehozását, valamint a Bizottság Arachne kockázatértékelési eszközének kiterjesztett alkalmazását is). Eközben az alapítványi működésű egyetemek (KEKVA-k) ügye a Bizottság eljárásuralmi nyomásgyakorlásának és a feltételek politikai mérlegelés mentén történő alkalmazhatóságának egyik legfőbb példjaként említhető.

A Bizottság hatáskörgyakorlási ambícióinak további példája, hogy a tagállamok általi bármilyen felhatalmazás vagy felkérés hiányában döntött az ún. jogállamisági felülvizsgálati ciklus létrehozásáról, amelynek célja az összes tagállam jogállamiság helyzetének figyelemmel kísérése. A ciklus központi eleme a Bizottság éves jelentése, amely köré intézményközi párbeszédet, tagállami kapcsolattartói gyakorlatot és tanácsi vitákat szervezett úgy, hogy a mérce meghatározása és a tematizálás ténylegesen továbbra is a Bizottság kezében marad. Ezáltal a jogállamisági diskurzus nem eseti válaszként működik, hanem állandósult értékeléssé válik, amely a tagállamok számára folyamatos megfelelési kényszert hoz létre.

A hatáskörbővítési törekvések másik fő eszköze az éves jogállamisági jelentés. A Bizottság 2020 óta az éves jogállamisági jelentéseiben négy pillér mentén vizsgálódik, amelyet „belső piaci dimenzióval” bővített ki, ezáltal még több, akár uniós hatáskörökön túlmenő területet is vizsgálat alá vonhat. A pillérek tartalma az évek során a stabilizálódás helyett jelentősen tágult: új területek kerültek be, a vizsgálati szempontok egyre részletezőbbé váltak, és olyan kérdések is megjelennek, amelyek mögött nem azonosítható kifejezett uniós joganyag. Különösen problémás, amikor a Bizottság európai sztenderdekre hivatkozva – például nemzetközi szervezetek ajánlásaira – alakít ki elvárásokat, majd ezeket országspecifikus követelményként tünteti fel, anélkül, hogy világos lenne, miként válnak ezek uniós szinten számonkérhető mércévé. Ezzel párhuzamosan a jogállamiság „érvényesítését” a közös költségvetési és pénzügyi kormányzási logikához köti, vagyis a politikai értékelést pénzügyi következménnyé képes alakítani. Ennek intézményközi lenyomata, hogy a Tanács 2014. december 16-án létrehozta az éves jogállamisági párbeszédet az Általános Ügyek Tanácsában, mégis 2020-tól a tanácsi viták tartalmi alapjául jellemzően a bizottsági éves jelentések országfejezetei szolgálnak. Ennek következtében a Bizottság így nemcsak értékeli, hanem a viták napirendjét is meghatározza.

A soft law eszközök jogállamisági célú felhasználására további példa az európai szemeszter és az uniós igazságügyi eredménytábla, amelyeket a Bizottság az éves jogállamisági jelentéseihez vesz

figyelembe. Az európai szemeszter eredendően gazdasági és költségvetési koordinációs keret, az igazságügyi eredménytábla pedig adat- és összehasonlító információs eszköz. A Bizottság ugyanakkor az európai szemesztert korai figyelmeztető és megelőző eszközként kezeli, és ezzel párhuzamosan az igazságügyi eredménytábla megállapításait is beemeli a jogállamisági értékelésekbe, így azok nemcsak a pénzügyi hozzáférés feltételrendszerének információs alapjává válhatnak, hanem az átpolitizált értelmezési környezetben a nyomásgyakorlásra is alkalmas hivatkozási alapként szolgálhatnak.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság jogalap és kifejezett felhatalmazás hiányában olyan országspecifikus ajánlásokat ad ki a tagállamoknak, amelyek végrehajtását a következő jelentésekben saját minősítési kategóriáival értékeli. Ez a gyakorlat – különösen, ha a forrásokhoz való hozzáféréssel összekapcsolódik – ténylegesen átminősíti az ajánlások jellegét: formálisan nem kötelezőek, de a következményrendszerben úgy működnek, mintha azok lennének. A Bizottság nemcsak a jogszabályok elfogadását, hanem azok alkalmazását és az alkalmazás során szerzett tapasztalatok értékelését is feltételként kezeli, vagyis a pozitív döntés eltolható és tartós függő helyzet alakítható ki. E jelentések az uniós hatáskörön túlmutató területeken is politikai részrehajlásra alkalmas megállapításokat tartalmaznak, mivel nem nyilvános, vagy nehezen ellenőrizhető információs csatornákra, illetve nem kormányzati szereplők értékeléseire is támaszkodnak, miközben a tagállami hivatalos álláspontok hivatkozási aránya alacsony.

A Bizottság szerepének az elmúlt években megfigyelhető erősödése nem kizárólag a Bizottság saját intézményi kezdeményezéseinek eredménye. Az Európai Unió Bírósága az uniós fellépés jogi kereteit következetesen tágító értelmezéssel, illetve az uniós célkitűzésekhez igazított intézményi logikával a Bizottság mozgásterét érezhetően szélesítette, és ezzel összességében az Európai Unió hatásköreinek tényleges kiterjesztését segítette elő. A Bíróság szerepének erősödése a jogállamisági területen abban ragadható meg, hogy az uniós jog érvényesülésének biztosítását a tagállami igazságszolgáltatás szervezeti és működési garanciáival kapcsolja össze. Az EUSZ 19. cikkéből és az Alapjogi Charta 47. cikkéből kiindulva olyan jogállamisághoz kötött bírói elvárásrendszert alakított ki, amely nemcsak egyedi eljárásokban jelennek meg, hanem kihatnak a tagállami közjogi és igazságszolgáltatási berendezkedés több elemére is, így különösen a kinevezési és előmeneteli szabályokra, a fegyelmi rendszerekre, az ügyelosztás rendjére, a mandátumgaranciákra és az igazgatási struktúrákra. A hatásköri feszültséget tovább erősíti, hogy a Szerződések nem tartalmaznak tételes, részletes jogállamiság-definíciót, ezért az elvárások köre a bírói joggyakorlatban esetről esetre bővíthetnek, amely számottevően csökkenti a tagállamok számára a követelmények tartalmának és terjedelmének előreláthatóságát. Ezzel egyben a jogbiztonság elvének érvényesülése is jelentősen sérül. A koherencia és a következetesség

szempontjából ide kapcsolódik, hogy az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása továbbra sem valósult meg, miközben az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése kifejezett kötelezettségként írja elő. A csatlakozás fennakadása a Bíróság véleményéhez¹⁴ vezethető vissza, amely az uniós jogrend autonómiájának védelmére hivatkozva ezt érdemben megakasztotta. A helyzet aggasztó következménye, hogy miközben a Bizottság a jogállamisági mérce kijelölésénél rendszeresen támaszkodik az EJEB jogállamiság-koncepcióira, az Unió kívül marad azon egyezményes rendszeren, amely e követelmények intézményi garanciáját adja. Mindez hitelességi és jogbiztonsági kérdéseket is felvet, ugyanis nehezen igazolható, hogy a jogállamiságra való hivatkozás valóban megfelel a jogbiztonság követelményének, amikor az Unió a saját szerződésében vállalt csatlakozási kötelezettségét sem teljesíti.

¹⁴ EUB 2/13. véleménye

V. Oktatás, kultúra és családpolitikát érintő hatáskörbővítési tendenciák

Az oktatás, kultúra és családpolitika a nemzeti identitás, értékrend és társadalmi modell átörökítésének elsődleges területei, ezért ezek az uniós szerződések logikája szerint is a tagállami önrendelkezés kiemelten védett szférájába tartoznak. Ez alapján, az oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, valamint a kultúra területén az Unió támogató, koordináló és kiegészítő hatáskörrel rendelkezik. Az oktatási rendszerek tartalma és szervezése tagállami hatáskör, a kultúra terén pedig az EU kiegészítő hatáskörrel rendelkezik a nemzeti és regionális sokszínűség tiszteletben tartása mellett. A családpolitika pedig kizárólagos tagállami hatáskör.¹⁵

A vizsgálat szerint az oktatás–kultúra–családpolitika területén a hatáskörök tényleges eltolódása két, egymást erősítő módon jelenik meg. Egyrészt az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata, másrészt az Európai Bizottság terjeszti ki befolyását a tagállami hatáskörben maradt területekre. A két intézmény közös pontja, hogy az uniós fellépés nem közvetlen, ágazati hatáskörként jelenik meg, hanem kapcsolódó jogalapokra támaszkodva épül be a tagállami tárgykörökbe, ezáltal olyan jogi keretet hoz létre, amelyben az Unió a klasszikusan nem harmonizált oktatási, kulturális és családpolitikai döntésekre is érdemi kontrollt tud gyakorolni. Ebben a folyamatban a Bíróság evolúciós jogértelmezése különösen meghatározó, ugyanis a kapcsolódó jogalapokra támaszkodó, kiterjesztő megközelítés képes úgy érdemi uniós követelményeket kialakítani, hogy közben a formális hatásköri keretek nem változnak. Mindezt elsősorban a belső piaci jogalapokra, az Alapjogi Charta rendelkezéseire, valamint az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós értékekre támaszkodva szélesíti ki, amely megközelítés a szerződéses egyensúly megbomlását idézi elő. Ennek példája a Magyarország ellen indított, gyermekvédelmi tárgyú eljárásban előterjesztett főtanácsnoki indítvány, amely a belső piaci szabályok és az uniós alapértékek érvényesítését kiterjesztő módon értelmezi, miközben a tagállami hatáskörökre és a közrend védelmére alapított érvelés mérlegelési terét szűkítő megközelítést tükröz. Az említett esetben a Bizottság a gyermekvédelmi törvény¹⁶ egyes rendelkezéseit egyszerre kapcsolta belső piaci szabályokhoz, alapjogi hivatkozásokhoz, és az uniós értékekhez is. Ez az együttes folyamat precedenst teremthet arra, hogy az oktatáshoz, kultúrához és családpolitikához kapcsolódó tagállami szabályozások uniós értékek alapján közvetlenebb vizsgálat alá kerüljenek.

¹⁵ EUMSZ 6. cikk c) és e) pont; 165. cikk (1) bekezdés; 166. cikk (1) bekezdés; 167. cikk (1) és (5) bekezdés; vö. EUSZ 4. cikk (1) bekezdés; 5. cikk (2) bekezdés; EUMSZ 81. cikk (3) bekezdés

¹⁶ 2021. évi LXXIX. törvény

Hasonló kérdést vet fel a Klubrádió-ügy,¹⁷ miszerint meddig terjedhet az uniós jogi kontroll a médiapluralizmus érvényesítése körében, a tagállami szabályozói mérlegelés rovására. A vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy az uniós hírközlési és médiaszabályozási keretből levezetett eljárási követelmények (különösen az átláthatóság, az objektivitás, az egyenlő elbánás és az arányosság) alapján a frekvenciahasználati döntések is uniós kontroll alá kerülhetnek, és ez ténylegesen szűkíti a nemzeti szabályozó hatóság mérlegelési mozgásterét.

A családjog körében megjelenő uniós fellépés jellemzően kapcsolódó jogalapokra támaszkodva jelenik meg. A családjogi intézmények tartalma formálisan tagállami hatáskörben marad, ugyanakkor a személyek szabad mozgásához, az uniós polgársághoz, valamint a polgári igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó joganyagok révén a tagállamoknak meghatározott helyzetekben el kell ismerniük más tagállami jogállásokat vagy okiratokat. Erre példa a Coman-ügy, amelyben a Bíróság a tartózkodási jog biztosítását az uniós mozgásszabadság logikájából vezette le, és a családi kapcsolatok elismerését e jog gyakorlásának feltételeként értelmezte. Továbbá ide sorolható a szülői jogállás elismerésével összefüggő ügyek is, ahol a Bíróság az uniós polgárság és a mozgásszabadság tényleges érvényesülésének biztosítását helyezi előtérbe. Ennek következménye, hogy a tagállami családjogi szabályok alkalmazását több esetben a mozgásszabadság tényleges biztosítása korlátozza, és a Bíróság ezt alapjogi érvekkel is alátámasztja.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság soft law dokumentumokban közös érték- és identitásalapú elvárásokat fogalmaznak meg, amelyek fokozatosan erősítik a tagállami szakpolitikák uniós elvárásokhoz való igazítását. Az „Európai Kulturális Iránytű” kezdeményezést is jelzésértékű, amely önmagában még nem jogalkotási aktus, azonban a kultúrát más szakpolitikákkal összekapcsoló megközelítése előrevetíti a Bizottság kulturális tárgyú cselekvésének ambiciózusabb törekvését, és felveti azt a kérdést is, hogy az értékekre való hivatkozás és a költségvetési szempontok milyen módon kapcsolódhatnak össze a kulturális területet érintő uniós fellépésben. Az oktatás területén megjelenő átfogó uniós kezdeményezéscsomag (Európai Oktatási Térség) olyan logikát követ, amelybe illeszkednek az EU-tudatosságot erősítő elemek, továbbá a „közös európai diploma címke” koncepciója, amelynek feltételei között az EUSZ 2. cikk szerinti értékeknek való megfelelést is megjelenik. Megállapítható, hogy az oktatási együttműködés tartalmilag egyre részletezőbb, és így nemcsak együttműködési kereteket teremt, hanem tartalmi elvárásokat és követelményeket is megjeleníthet. Másrészt, hogy a „közös európai diploma címke” három szakaszban, 2029-ig tartó folyamatként jelenik meg, amelynek egyik

¹⁷ C-92/23 sz. ügy

deklarált előfeltétele az EUSZ 2. cikk szerinti értékekhez kapcsolt megfelelés. Ez a szerződéses hatáskörkorlátok fényében azt a kérdést veti fel, hogy az értékekhez kötött feltételek miként jelenhetnek meg olyan területen, ahol az Unió főszabály szerint nem harmonizálhat.

Ezzel párhuzamosan az uniós intézmények további hatáskörbővítési eszköze az uniós forrásokhoz való hozzáférés. A KEKVA-k¹⁸ ügye jól mutatja, hogy a kondicionalitási eszköztár révén az uniós intézmények az oktatás és a felsőoktatás területén is közvetlen, azonnali hatású beavatkozást tudnak érvényesíteni. A jogállamisági feltételelességi eljárás nyomán a KEKVA-k által fenntartott felsőoktatási intézményeket kizárták az Erasmus+ és a Horizont Európa programokból, amely több százezer hallgató, oktató és kutató részvételi lehetőségeit érintette. A kifogások formálisan az összeférhetetlenségi kockázatokra és az uniós forrásfelhasználás átláthatóságára irányultak, a korlátozás ténylegesen azonban a magyar felsőoktatási modell uniós politikai megítélését tükrözte. A magyar jogalkotó a közfeladatot ellátó alapítványokra kiterjesztette a közbeszerzési és összeférhetetlenségi szabályokat, majd a KEKVA-törvény¹⁹ módosításával a vezető testületek körében további, a korábbi elvárásokon túlmutató garanciákat vezetett be (összeférhetetlenségi szabályok szélesítése, lehülési időszak, mandátumkorlát, alkalmassági feltételek, külső ellenőrzés és vagyonnyilatkozati kötelezettség). Ennek ellenére a Bizottság nem javasolta a korlátozás feloldását, hanem további 12 olyan kritériumot határozott meg, amelyek közül több semmilyen érdemi módon nem kapcsolódik sem a kondicionalitási rendelethez, sem a Tanács által azonosított hiányosság orvoslásához. Különösen visszás, hogy a korlátozás olyan programokra is kiterjed, ahol a források felhasználása eleve kötött és jelentős részben központilag ellenőrzött, így a pénzügyi kockázat tényleges igazolása nem átlátható. Ezáltal az uniós forrásokhoz való hozzáférés feltételrendszere önálló nyomásgyakorlási eszközzé vált az oktatáspolitikai és intézményfenntartási kérdésekben, a tagállami mozgástér pedig finanszírozási korlátozásokon keresztül csökkent.

¹⁸ közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok

¹⁹ 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról

A hatáskörvizsgálat eredménye és reformjavaslatai

A hatáskörvizsgálat eredményeként összeállított tanulmánykötet célja annak rendszerszerű bemutatása, hogy az Európai Unió az egyes szakpolitikai területeken milyen mértékben marad a Szerződésekben rögzített hatáskörgyakorlás keretein belül, továbbá hol jelennek meg az uniós intézmények olyan hatáskörbővítési törekvései, amelyek a tagállami döntéshozatali autonómiát érdemben korlátozzák. Ennek keretében a kötet egyrészt tárgyyszerűen rögzíti a vizsgált területeken kirajzolódó hatáskörrelvonási gyakorlatot, másrészt kijelöli azokat a szakpolitikai területeket, ahol különösen indokolt a nemzeti döntéshozatali kompetenciák következetes védelme és tartós megerősítése.

A folyamat során megszerzett tudásanyag és a szakpolitikai következtetések hozzájárulnak ahhoz, hogy Magyarország a jövőbeli uniós reformfolyamatok aktív és meghatározó szereplőjévé váljon. Emellett a tanulmánykötet ösztönzőként szolgálhat hasonló tagállami vizsgálatokhoz, elindítva ezzel a szakmai párbeszédet, és a közös fellépést megalapozó együttműködést. Ezek alapján olyan intézkedésekre teszünk javaslatot, amelyek időszerű alkalmazásával előmozdítható a tagállami hatáskörgyakorlás helyreállítása és érvényesülése. A javaslatok szerint a hatáskör-átruházás elvéből következően a tagállami mozgástér védelmét szolgáló mechanizmusoknak eljárásjogi és intézményi szinten megerősíthető keretekre van szüksége, amik magukba foglalhatják az uniós intézményrendszer jelentős átalakítását is. A reformok célja, hogy megerősítsék a tagállamok nemzeti szuverenitásának uniós szinten történő érvényesülését és biztosítsák, hogy az Unió a tagállamok érdekeit szolgálja, nem pedig a nemzetek felett álló politikai érdekeket, továbbá biztosítsák a Bizottság elszámoltathatóságát.

Ezen reformok hozzájárulnak az Unió és a tagállamok közötti bizalom helyreállításához, hiszen ez a kölcsönös bizalom szolgált az európai integráció alapjaként. E körben a javaslatok egyrészt a szerződésmódosítás nélkül végrehajtható, másrészt a szerződésmódosítást igénylő reformjavaslatok.

I. Szerződésmódosítás nélkül megvalósítható reformok

A javaslatcsomag első csoportját azok az intézményi és eljárási megoldások alkotják, amelyek a Szerződések fennálló rendelkezéseire támaszkodva, szerződésmódosítás nélkül is végrehajthatók. A javaslatok lényege, hogy a tagállami mozgástér védelmét szolgáló garanciák egy része már a hatályos szerződéses keretben is megerősíthető, amennyiben az alkalmazásukhoz szükséges intézményi struktúrák és eljárásrendek kialakításra kerülnek. A felvetések célja, hogy az uniós jogalkotás és jogértelmezés hatásköri kontrollja a gyakorlatban is érdemben erősödjön, különösen a szubszidiaritás érvényesítése és a tagállami szereplők eljárási pozícióinak megerősítése révén.

a.) Hatásköri bíróság kialakítása

A Nizzai Szerződés rendelkezik a szakosított bíróságok felállításáról bizonyos területeken, amely rendelkezést később a Lisszaboni Szerződés is kodifikálta. Ennek értelmében eddig egyetlen különleges hatáskörrel rendelkező bíróság, a 2005-ben létrejött Közszolgálati Törvényszék (Civil Service Tribunal) jött létre, amely az Európai Unió Bíróságának részeként működött 2016-ban történő megszüntetéséig. Az EUMSZ 270. cikke értelmében a Közszolgálati Törvényszék hatáskörrel rendelkezett az Európai Unió és alkalmazottai között felmerülő vitás ügyek rendezésére. A Közszolgálati Törvényszék mintájára megfontolásra javasoljuk egy, a hatáskör-megosztással kapcsolatos viták elbírálására szakosodott bíróság kialakításának vizsgálatát, amely a Nizzai Szerződésekben foglaltak értelmében hatáskörrel rendelkezik a kompetenciákat érintő Unió és a tagállamok között felmerülő viták rendezésére.

b.) Szubszidiaritás ellenőrzési mechanizmus kialakítása

Az EUMSZ-hez csatolt szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 8. cikkének értelmében a nemzeti parlamentek is nyújthatnak be keresetet az Európai Unió Bíróságához. Ezzel alapozta a francia Nemzetgyűlés a 2024. augusztus 14-én benyújtott keresetét, amelyben kifogásolta a 2024. május 14-i európai parlamenti és tanácsi rendelet, vagyis a köznyelvben a migrációs és menekültügyi paktum egyik központi elemét. E rendelet a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeleteket módosító és reformokat előíró uniós intézkedés.²⁰ A kereset elindításához a közgyűlési képviselők szavazatának egytizede (azaz 577 képviselőből 60) elegendő. E mechanizmus ilyen formában lehetőséget ad arra, hogy a kisebbségben lévők is megkérdőjelezhessék azokat az uniós jogszabályokat, amelyek szerintük sértik a szubszidiaritás elvét, különösen akkor, ha a sárga- és narancssárga lapos eljárások a

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1351 rendelete

kisebbségi pozíció miatt nem alkalmazhatók. A nemzeti szuverenitás érvényesülése és védelme érdekében megfontolásra javasolt egy hasonló jellegű szubszidiaritás ellenőrzési mechanizmus kialakítása a magyar Országgyűlésben.

c.) Negatív hatásköri lista felállítása

Az intézményi eljárásrendek terén általában véve is javasolt megerősíteni és operacionalizálni a nemzeti parlamentek tagállami hatáskörök védelmével kapcsolatos jogköreit. Ehhez praktikus lehet egy negatív hatásköri lista azokról a jogszabályalkotási tárgyokról, amelyek egyértelműen nemzeti hatáskörbe tartoznak. Amennyiben uniós jogszabálykezdeményezés ilyen területet érint, az országgyűlés automatikusan sárga lapos eljárást kezdeményezne.

II. Szerződésmódosítást igénylő javaslatok

A javaslatok második kategóriája szerződésmódosítást igényel. Megfontolandó egy hatásköri katalógus elfogadása, ami felsorolja azokat a jogköröket, ahol Magyarország elidegeníthetetlen önrendelkezési joga érvényesül. A hatásköri katalógus feltérképezné, hogy mely hatáskörök megtartása nemzeti prioritás, és mely hatáskörök területén biztosíthat előnyt vagy hozzáadott értéket az uniós szabályozás, továbbá mely hatáskörök területén szükséges a rugalmas, megosztott hatáskörgyakorlás. A nemzeti szuverenitás és a tagállami mozgástér hosszútávú megőrzése érdekében indokolt egy szuverenista reformfolyamat elindítása. Ez a folyamat ellenpontja lehet az Európai Parlament törekvéseinek, ugyanis az Európai Parlament az Európa jövőjéről szóló konferencia ajánlásaira hivatkozva maga is kezdeményezte a Szerződések felülvizsgálatát, és javaslatait az EUSZ 48. cikke szerinti eljárásban az Európai Tanács elé terjesztette.²¹

a.) Hatásköri katalógus felállítása

A tagállami hatáskörgyakorlás tartós megerősítése érdekében indokolt egy részletesebb, a gyakorlati szempontokat követő hatásköri katalógus beillesztése a Szerződésekbe. Ugyan a Szerződésekben²² a hatáskörök kategorizálása már megjelenik, a 2009 óta felhalmozódott tapasztalatok azt mutatják, hogy a jelenlegi keret nem nyújt egyértelmű, előre látható iránymutatást a hatáskörök tényleges gyakorlásához, és nem bizonyult alkalmasnak a hatásköri feszültségek érdemi mérséklésére. Mindez azért különösen problematikus, mert a Szerződések elején rögzített alapelvek – a lojális együttműködés, a tagállamok egyenlősége, a szubszidiaritás és az arányosság–

²¹ Alábbi javaslatok többsége már felmerültek az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat magyar javaslataiban.

²² A hatáskörök elosztását az EUMSZ 2. cikke írja elő, továbbá a 3–6. cikkek részletezik.

a közös hatáskörgyakorlás működési rendjének, egyben az európai integráció alkotmányos alapjainak meghatározó elemei. A katalógus célja ezért az, hogy egyértelműen és áttekinthetően rögzítse azokat a területeket, ahol az uniós fellépés tényleges hozzáadott értéket képes biztosítani, továbbá hogy mely területeken gyakorol az Unió hatáskört a saját intézményein keresztül, mely tárgykörök tartoznak kizárólag a tagállamokhoz, illetve mely területeken indokolt a megosztott vagy rugalmas hatáskörgyakorlás. A hatásköri katalógus elősegítheti, hogy az uniós hatáskörök változása ne informális, jogilag megalapozatlan és kifejezett politikai döntések hiányában megvalósuló folyamatok eredményeként történjen, hanem átlátható és ellenőrizhető keretek között. A katalógus emellett hozzájárulhat a hatáskör-átruházás elvének gyakorlati érvényesüléséhez, mivel világosabb elválasztást teremthet a tagállami felelősségi körök és az uniós beavatkozás ténylegesen indokolható esetei között, csökkentve a kompetenciahatárok elmosódásából eredő értelmezési vitákat.

b.) Nemzeti parlamentek szerepének megerősítése: a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv módosítása

Indokolt a piros és zöld lapos eljárások bevezetése,²³ ami a nemzeti parlamentek szubszidiaritási kontrolljára épülő korai figyelmeztető rendszer (sárga és narancssárga lapos eljárás) továbbfejlesztése. A jelenlegi mechanizmus a Bizottságot felülvizsgálatra kényszerítheti ugyan, de önmagában nem ad megfelelő jogosítványokat a tagállami parlamentek kezébe. A piros lapos eljárás értelmében a tagállamoknak lehetőségük nyílna elutasítani egy jogszabály-tervezetet, amennyiben a nemzeti parlamentek legalább 55%-a indokolt véleményében az uniós javaslat ellen foglal állást. A zöld lapos eljárás keretében pedig a tagállamok jogosultak lennének jogszabályok kezdeményezésére, amennyiben a nemzeti parlamentek legalább egyharmada ezt támogatja.

c.) Az Európai Tanács jogköreinek erősítése

Az Európai Unió demokratikus és hatékony működéséhez elengedhetetlen az Európai Tanács hatásköreinek megerősítése. Rögzíteni kell a tagállamok jogát arra, hogy alapvető nemzeti érdekeikre és alkotmányos identitásuk védelmére hivatkozhatnak. Ezek érvényesítésére megfelelő jogi eljárást kell kialakítani, amelyre megoldásul szolgálhat a jogalkotásba beépített „vérszék klauzula”, mely szerint, ha a tagállamok bizonyos része nyilatkozatban jelzi a stratégiai nemzeti érdekeinek vagy alkotmányos tradícióinak veszélyeztetettségét egy adott javaslat kapcsán, az eljárás továbbvitelére csak az Európai Tanács egyhangú döntése alapján kerülhet sor.

²³ A „piros lapos” mechanizmus a Brexit előtti brit újratárgyalási folyamat során, David Cameron 2016-os kezdeményezése keretében is felmerült.

Továbbá javasoljuk rögzíteni a Bizottság kötelezettségét az Európai Tanács és a Tanács által kért jogalkotási javaslatok megtételére.

d.) A „koncentrikus körök Európája” modell

A differenciált integráció igénye a közelmúltban a föderalista diskurzusban is újabb lendülettel jelent meg: a Németország és Franciaország felkérésére készített reformterv, illetve legutóbb Mario Draghi egy „kétsebességes Európa” kialakítását javasolta. Mindez indokoltá teszi, hogy az Unió jövőjéről szóló vitákban egy szuverenista megközelítést tükröző rugalmas együttműködési rendszerről is induljon diskurzus. Olyan integrációs modellt kidolgozását és megvitatását javasoljuk, amely a jelenlegi logikát többszintű együttműködési szerkezettel váltja fel. A koncepció kiindulópontja, hogy az Európai Uniót belülről feszítő ellentétek és a dezintegráció elkerülése érdekében az integrációt együttműködési körök mentén rendezzük újra. Az legkülső körben azok az országok helyezkednének el, amelyek két területen akarnak együttműködni: a katonai biztonságban és az energiabiztonságban. A második kör a közös piachoz kapcsolódó együttműködést is magában foglalja. A harmadik körben szereplő tagállamok az euróövezeti részvétel mellett közös költségvetéssel is rendelkeznek. A negyedik, legbelső körben azok a tagállamok működnek együtt, amelyek politikailag és alkotmányos unióra is nyitottak. A koncentrikus körök Európájának modellje hozzájárulhat ahhoz, hogy az integráció szintjét a tagállamok tudatos és szuverén döntése határozza meg, az integráció mélyítése pedig ne hatáskörelvonási mechanizmusok és lopakodó hatáskörbővítés révén történjen.

TARTALOMJEGYZÉK

GAZDASÁGPOLITIKA	43
Az európai szemeszter ajánlásainak elemzése Magyarország gazdaságpolitikai szuverenitásának szemszögéből	44
Vezetői összefoglaló	44
1. Rövid áttekintés az európai szemeszterről	51
1.1Európai szemeszter létrehozásának körülményei és létjogosultsága	51
1.2Az európai szemeszter vázlatos fejlődéstörténete (2011-2025)	52
1.3Az európai szemeszter magyar nyelvű szakirodalmának áttekintése	54
2. Az európai szemeszter és a tagállami gazdaságpolitika viszonya	63
2.1Az európai szemeszter, mint gazdaságpolitikai csomag.....	63
2.2A szuverén tagállami gazdaságpolitika létjogosultsága	64
2.3Az európai szemeszter hatása a tagállami gazdaságpolitikára	65
3. Az európai szemeszter és az RRF kapcsolata	67
4. Az EU ajánlásai Magyarország gazdaság-, szociál-, foglalkoztatás-, strukturális és költségvetési politikájáról	71
4.1Bizottsági álláspont Magyarország gazdasági és pénzügyi helyzetéről	71
4.2Rezsicsökkentés	78
4.2.1 Helye és létjogosultsága a gazdaságpolitikai mixben	78
4.2.2 Az Európai Bizottság álláspontja a rezsicsökkentéssel kapcsolatban.....	80
4.2.3 A magyar álláspont a rezsicsökkentéssel kapcsolatban.....	80
4.2.4 Gazdaságpolitikai hatások (költségvetés, háztartások, érintett iparágak, nemzetgazdaság)	81
4.3Kamatsapkák	82
4.3.1 Kamatstop a magyar gazdaságban és gazdaságpolitikában.....	82
4.3.2 Az európai szemeszterben megjelenő kritikák és a magyar kormányzat álláspontja	84
4.4Támogatott hitelek	85
4.4.1 Háztartások számára elérhető támogatott hitelek	86
4.4.2 Háztartások számára biztosított támogatott hitelezés hatásai, kritikája	87
4.4.3 Vállalatok számára elérhető támogatott hitelek	87

4.4.4	Vállalatok számára biztosított támogatott hitelezés hatásai, kritikája	88
4.5	Élelmiszerárak, kiskereskedelem, adminisztratív intézkedések	89
4.5.1	Az intézkedések háttere, helyük és létjogosultságuk a gazdaságpolitikai mixben	89
4.5.2	Az európai szemeszterben megjelenő kritikák és a magyar kormányzat álláspontja	90
4.5.3	Élelmiszerár-stop	93
4.5.4	Üzemanyagár-stop	94
4.5.5	Rezsicsökkentés	96
4.5.6	Kötelező akciózás	96
4.5.7	Online árfigyelő	96
4.5.8	Árréskorlátozás (árrésstop)	98
4.5.9	Önkéntes árcsökkentés	100
4.6	Extraprofitadók	101
4.7	Lakáspiac	104
4.7.1	EU-ajánlások a lakáspolitikában	105
4.7.2	Magyar válasz és intézkedések	106
4.8	Adórendszer	108
4.8.1	Költségvetési pálya, hiány és az adórendszer	108
4.8.2	A szociális igazságosság és a magyar adórendszer	109
4.8.3	Szektorális különadók, verseny és jogbiztonság	109
4.8.4	Energia- és környezetpolitika: adókedvezmények és fosszilis támogatások	110
4.8.5	Tőkepiacok, megtakarítások és adók	111
4.8.6	Ezzel szemben mit mond a magyar kormány az adórendszerről?	111
4.8.7	Európai szemeszter és a kormány álláspontja	113
4.9	Munkaerőpiac	115
4.9.1	Munka alapú társadalom	115
4.9.2	Hátrányos helyzetű csoportok a munkaerőpiacon és támogatásuk	118
4.9.3	Bizottsági javaslatok és kormányzati álláspont a munkaerőpiac vonatkozásában	123
4.9.4	Átképzések, továbbképzések fontossága és helyzete Magyarországon	125
4.9.5	Kormányzati LLL-támogató programok	126
4.9.6	Munkanélküli ellátás Magyarországon	127
4.10	Szegénység, jövedelmi és vagyoni különbségek	128
4.10.1	Szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázata a magyar lakosságnál	128
4.10.2	Jövedelmi és vagyoni különbségek a magyar lakosságnál	134
4.11	Védelmi kiadások	136

4.12 Költségvetés, államadósság fenntarthatósága és a költségvetési tervezés	137
4.13 Nyugdíjrendszer fenntarthatósága	140
4.13.1 A szakpolitikai változtatások legfontosabb irányait az EU részéről	140
4.13.2 Általános célok.....	140
4.13.3 A magyar kormányzat álláspontja.....	141
4.14 Kohéziós alapok	146
4.14.1 Az EU kohéziós politikája	146
4.14.2 Az Európai Unió által kivetett akadályok	149
4.15 K+F+I	150
4.15.1 K+F intenzitás	151
4.15.2 K+F kiadások forrásszerkezete	151
4.15.3 Kutatói munkakörülmények.....	152
4.15.4 Technológiatranszfer.....	153
4.15.5 Adminisztratív terhek.....	153
5. A magyar kormányzat és gazdaságpolitika álláspontja az európai szemeszter országajánlásaival kapcsolatban.....	154
5.1 Változó európai szemeszter, változó kormányzati álláspontok	154
5.2 Európai szemeszter 2025 és a magyar gazdaságpolitika mozgástere	156
6. Több európai szemeszter és kevesebb autonóm gazdaságpolitika - Veszélyben az EU-s szintű versenyképesség?.....	158
6.1 Az EU versenyképességi helyzete és kihívásai	158
6.2 Egységes Európai Unió?	159
Összegzés	160
Irodalomjegyzék.....	163
Tagállami szuverenitás és az uniós gazdaságpolitika hatáskörmegosztásának vizsgálata	175
1. Vezetői összefoglaló	175
2. Kutatási módszertan	176
2.1 A kutatás háttere.....	176
2.2 Elsődleges adatfelvétel módszertani bemutatása.....	178

2.3Elsődleges adatfelvételt kiegészítő, másodlagos adatfelvételi-adatgyűjtési módszertan bemutatása	178
3. Elméleti bevezetés	179
3.1Iparpolitika az Európai Unióban – a hatáskörök megoszlása és az iparpolitika szerepe	179
3.1.1. Történeti háttér – az európai iparpolitika átalakulása	180
3.1.2. Modern iparpolitika: négy irányítási mechanizmus	181
3.2Adópolitika az Európai Unióban	183
3.2.1 Az állami támogatások feletti rendelkezés adópolitikára gyakorolt hatása	184
3.2.2 Nemzetközi korlátok – adóminimum és „puha jog” koordináció.....	184
3.2.3 Koordinált fiskális autonómia	185
3.3Beruházás-ösztönzés az Európai unióban	185
3.3.1 Alaphelyzet és a Juncker bizottság változásai	186
3.3.2 FDI átvilágítási mechanizmus	187
3.3.3 EU taxonómia.....	189
3.3.4 Az RRF vonatkozásai a tagállami hatáskörre	190
3.4Az uniós energiapolitika hatáskört érintő elemei.....	191
3.4.1 Energiapolitikai hatáskör a szerződések szerint	192
3.4.2 Az Energiaunió kialakulása	193
3.4.3 A Green Deal új irányvonala	193
3.4.4 Tovább lépés a REPowerEU keretében.....	195
3.4.5 A szankcióspolitikai újrafelfelfogása.....	196
3.4.6 Az elméleti fejezet összefoglalása	197
4. A lopakodó hatáskörbővítés gyakorlati következményei Magyarországon	198
4.1Felzárkózás és versenyképesség	198
4.2Közvetlen gazdasági károk	199
4.3Alapvető szuverenitási kockázatok.....	200
4.4A szakértői mélyinterjúk tapasztalatai	201
5. Konklúzió a szakpolitikai döntéshozó számára	203
5.1Európai és tagállami iparpolitika	203
5.2Nemzetközi versenyképesség	204
Irodalomjegyzék.....	205

ENERGIAPOLITIKA	209
A tagállami szuverenitás és az uniós energia- és klímapolitika hatáskörmegosztásának vizsgálata	210
1. Vezetői összefoglaló	210
2. Kutatási módszertan bemutatása	211
2.1A kutatás háttere.....	211
2.2Kutatási módszertan	212
3. Tanulmány.....	213
3.1Fogalmi és keretmeghatározás	213
3.1.1 A fogalmi tisztázás: hatáskörtágítás vs. hatáskörelvonás	213
3.1.2 A „Zöld Forradalom” mint rendszerváltó kísérlet.....	214
3.2Energia és szuverenitás Európában	216
3.2.1 Szerződéses hatáskörök és tagállami szuverenitás	216
3.2.2 Az Európai Unió energia- és klímapolitikája	221
3.2.3 Uniós befolyás fő csatornái	228
3.2.4 A REPowerEU program.....	231
3.3Hatáskörök alakulása időben.....	237
3.3.1 A belső piac kiépítése	240
3.3.2 Válságok mint fordulópontok	242
3.4A „Zöld Forradalom” mint rendszerváltó kísérlet	250
3.4.1 A „zöld átállás” gazdasági és fizikai kényszerpályái	251
3.4.2 Infrastrukturális csapdák és új függőségek	254
3.4.3 Rendszeregyensúly és technológiai realitások	256
3.5A hatalomszerzés mechanizmusa	258
3.5.1 A krízisek hatása a megosztott hatáskörre	258
3.5.2 A „Rally around the flag” (zászló köré gyűlés) hatás	259
3.5.3 A folyékony hatóság elmélete	260
3.5.4 A folyékony hatóság tendenciái az EU energiapolitikájában	261
3.6Soft law és intézményi hatások	263
3.6.1 A soft law szerepe az EU energiapolitikájában	264
3.6.2 Intézményi hatások és a keményebb puha kormányzás	266

3.7	Politikai és gazdasági eszköztár a renitens államokkal szemben.....	267
3.7.1	A „Zöld” és „Barna” gazdaságok politikai szétválasztása.....	268
3.7.2	Versenyszeg mint technológia-vezérlő eszköz.....	270
3.7.3	A szolidaritás mint ellátásbiztonsági kockázat.....	270
3.7.4	Az energiapolitika kompetenciáinak változása.....	272
3.7.5	Befektetések ellenőrzése.....	273
3.7.6	Titkos integráció.....	273
3.7.7	Jogalkotási hatáskörök.....	274
3.8	Szakmai interjúk tapasztalatai.....	276
3.8.1	Interjú I.....	276
3.8.2	Interjú II.....	278
4.	Konklúzió a szakpolitikai döntéshozó számára.....	280
	Irodalomjegyzék.....	282
	Az Európai Unió hatásköreinek vizsgálata az energiapolitika területén.....	286
1.	Bevezetés: az EU energiapolitikai kerete.....	286
1.1	Az Európai Unió Bíróságának szerepe az EU energiapolitika határainak definiálásában.....	290
1.2	Derogációk, különleges státuszok.....	290
1.3	Szubszidiaritás elvének érvényesülése.....	291
2.	A magyar nemzeti érdekek szempontjából hol előnyös, hogy az Unió szabályozási hatáskörrel rendelkezik az adott területen?.....	291
2.1	Fenntartható fejlődés és klímavédelmi célok elérése.....	291
2.2	Gazdasági versenyképesség növelése és piaci hatékonyság erősítése.....	292
2.3	Az energiaellátás biztonságának és a regionális együttműködéseknek az erősítése.....	292
3.9	Kiegészítő kapacitás a villamosenergia-piacon.....	293
3.10	Határkeresztező kapacitások.....	294
3.11	Fogyasztói jogok biztosításának elősegítése EU-s szinten.....	294
3.12	Egységes szabályozás és szabványok.....	295
3.13	Társadalmi és politikai egység erősítése.....	295
3.	A magyar nemzeti érdekek szempontjából hol hátrányos, hogy az Unió szabályozási hatáskörrel rendelkezik az adott területen?.....	295

3.1 Szerkezeti hátrányok:	295
3.1.1 Szuverenitás csökkenése	295
3.1.2 Rugalmatlanság, alkalmazkodási nehézségek és gazdasági terhek	295
3.1.3 Túlzó adminisztratív terhek.....	296
3.1.4 Rezsicsökkentés	296
3.1.5 Okosmérők.....	297
3.2 Versenyképességet csökkentő hátrányok:	298
3.2.1 A klímapolitikai szabályozások versenyképességi hatásai.....	298
3.2.2 Az uniós kibocsátási rendszer kiterjesztése az épületekre és az közúti közlekedésre (ETS2)	299
3.2.3 Ágazati, nemzeti célszámok meghatározása a tagállami sajátosságok figyelembevétele nélkül, az ezekhez vezető technológiák korlátozásával együtt (RED, EED, metánrendelet)	300
3.2.4 Kereskedelmi korlátozás/tilalom bevezetése az orosz földgáz- és kőolajimportra (REPowerEU rendelet)	301
3.2.5 A nukleárisenergia-beruházások finanszírozásának megnehezítése	302
3.2.6 A Paks II projekt hátráltatása	303
3.2.7 Az orosz nukleáris fűtőelem beszerzésének korlátozása	303
4. Összegzés	304
Irodalomjegyzék.....	305
MIGRÁCIÓ	309
Tanulmány az Európai Unió intézményeinek hatáskörátlépéséről a migrációs és menekültpolitika kapcsán	310
1. Bevezetés	310
2. A migrációs és menekültválságról való nyelvi kommunikáció átalakítása	314
3. A keretek – a közös európai menekültügyi rendszer létrehozása	318
4. Az Európai Bizottság lopakodó hatásköri bővítése a migrációs és menekültpolitika terén – az új migrációs és menekültügyi paktum	322
4.1 A kötelező szolidaritási mechanizmus az új Migrációs és Menekültügyi Paktumban	324
4.2 A határon lefolytatott eljárások kötelező kapacitásának problémája	327
4.3 Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA)	328
4.4 A paktum elfogadásának sürgetése a minőség kárára	328

4.5 A Bizottság fellépése nemzeti hatáskörben: példa a "Nemzeti Kártya" ügyre	329
4.6 Uniós megállapodások harmadik országokkal: a Tanács mellőzése és információhiány	331
4.7 Visszatérési rendelet-javaslat: újabb terület veszélyben	334
4.8 A „biztonságos harmadik országok” újraértékelése	337
4.9 Konklúziók az Európai Bizottság kapcsán	338
5. Az európai unió kettős mércéje	339
5.1 Határkerítések és határvédelem	339
5.2A migrációs szolidaritás és a kvóták	342
6. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában megnyilvánuló lopakodó hatáskörelvonás	344
6.1Magyarországot érintő jogesetek	345
6.1.1 A „minősített információk” ügye	345
6.1.2 Nemzetbiztonsági kérdések mellett uniós állampolgár EU-n kívüli családtagját érintő ítélet.....	347
6.1.3 A Bizottság kérelméhez képest eltúlzott mértékű büntetés	348
6.1.4 A személyek nem szerinti tagállami nyilvántartásának uniós felülbírlata	350
6.2Más tagállamokat érintő jogesetek	351
6.2.1 Nem EU-s családtagokra vonatkozó hatáskörelvonás	351
6.2.2 Kiutasítás megtagadása uniós állampolgár kiskorúra tekintettel	352
6.2.3 A szabad mozgásról szóló irányelv kiterjesztése humanitárius megfontolásból, a nemzetállami biztonsági szabályok felülírásával	353
6.2.4 Kettős tagállami állampolgárral kapcsolatos hatáskör-elvonás	354
6.2.5 Az azonos neműek házasságának eltérő tagállami és uniós megítélése	356
7. Konklúzió	357
Irodalomjegyzék.....	359
JOGÁLLAMISÁG.....	374
Jelentés tanulmány a jogállamiságot érintő uniós hatáskör bővítési tendenciákról	375
1. Az uniós értékek.....	375
1.1 A jogállamiság megjelenése az uniós jogban	375
1.2 A jogállamiság mint az Unió alapvető értékének pontosan meghatározhatatlan természete	377

2. A Bizottság jogállamisági tárgyú közleményei.....	380
2.1 A Bizottság 2003. évi közleménye az uniós értékek tiszteletéről és támogatásáról	380
2.2A Bizottság 2014. évi közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről.....	381
2.3A Bizottság 2019. évi közleményei az Unión belüli jogállamiság további erősítéséről	383
3. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás	384
3.1Az uniós értékek érvényesítésére hivatott eljárás kialakulása	384
3.2Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás(ok).....	389
3.3Az értékek súlyos sérelme, valamint ennek veszélye az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban	391
3.4Az EUSZ 7. cikk alapján indított eljárások	392
3.5A meghallgatások eljárási sajátosságai és kihívásai 2017-2023 között.....	395
3.6A 2024-ben bekövetkezett változások az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásában	397
4. A Tanács jogállamisági párbeszéde	402
5. A Bizottság éves jogállamisági jelentése	404
5.1 A Bizottság jogállamisági jelentésének szerkezeti felépítése.....	406
6. A kondicionalitási eljárás.....	424
6.1A kondicionalitási eljárás lezárásához szükséges korrekciós intézkedések	430
1. Az Integritás Hatóság felállítása	430
2. A Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása	432
3. A korrupcióellenes keret erősítése	433
4. Az uniós támogatás közérdekű vagyonkezelő alapítványok általi felhasználása átláthatóságának biztosítása.....	434
5. A közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén alkalmazandó különös eljárás bevezetése	439
6. Az audit- és ellenőrzési mechanizmusok megerősítése az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében	440
7. Az uniós forrásokból finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése és 8. A nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése.....	441
9. Jelentéstételi eszköz kialakítása az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások ellenőrzésére és bejelentésére és 10. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) fejlesztése az átláthatóság fokozásáért	442
11. A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozása és 12. Cselekvési terv elfogadása a közbeszerzési verseny fokozása érdekében	443

13. A mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó, a közbeszerzési gyakorlatokról szóló képzés és 14. Támogatási rendszer kialakítása mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvétele költségeinek megtérítésére	444
15. A Bizottság Arachne kockázatértékelési eszközének kiterjesztett használata	445
16. Az OLAF-fal való együttműködés megerősítése	446
17. Jogszabály elfogadása a közkiadások fokozott átláthatóságának biztosítása érdekében.....	446
7. Európai szemeszter.....	447
8. Az uniós igazságügyi eredménytábla	448
9. Kötelezettségzegési eljárások	449
9.1A horizontális feljogosító feltétel	450
9.2Kitekintés: az Unió következő többéves pénzügyi keretére (2028–2034) vonatkozó bizottsági javaslat....	451
Irodalomjegyzék.....	454
OKTATÁS, KULTÚRA ÉS CSALÁDPOLITIKA	467
Az uniós fellépés korlátjai az oktatás, a kultúra és a család terén.....	468
1. Bevezetés.....	468
2. Az oktatás, kultúra és családpolitika terén kialakított első uniós lépések és tagállami válaszok	469
3. Az európai cselekvés jelenkori tendenciái.....	472
3.1Európai Bíróság alapszabadságokhoz fűződő jogfejlesztő szerepe	472
3.2 A legújabb uniós jogalkotási törekvések	477
4. Az uniós cselekvés korlátai	480
4.1Az uniós jog, az alkotmányos elvek és a nemzetközi jog által szabott korlátok.....	480
4.2Az oktatás, a kultúra és a család összefüggésrendszerének szerepe az európai államok életében.....	483
5. Az uniós cselekvés funkciója	485
6. Az érintett magyar vonatkozású ügyek	486
6.1 C-92/23. sz. ügy; Európai Bizottság kontra Magyarország (az úgynevezett Klubrádió-ügy).....	486
6.1.1 Az ügy háttere	486

6.1.2 Az ügyben meghozott főtanácsnoki vélemény.....	487
6.2 C-66/18. sz. ügy; Európai Bizottság kontra Magyarország (a felsőoktatási törvény módosításával kapcsolatos kötelezettségszegési eljárás, ún. „CEU-ügy”).....	489
6.2.1. Az ügy háttere.....	489
6.2.2. A Bizottság keresete és az alkalmazandó jogi keret	490
6.2.3. Az ügy érdemi elbírálása a GATS alapján.....	490
6.2.4. Az uniós belső piac szabadságainak sérelme.....	490
6.2.5. Az Alapjogi Charta sérelme.....	491
6.2.6. Összegző értékelés.....	491
6.3 C-769/22. sz. ügy; Európai Bizottság kontra Magyarország (a gyermekvédelmi ügy)	491
6.4 A magyar felsőoktatási intézmények Erasmus+ -és Horizon Europe programokból való kizárása	494
Irodalomjegyzék.....	496

GAZDASÁGPOLITIKA

Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány

és

Századvég Alapítvány

Az európai szemeszter ajánlásainak elemzése Magyarország gazdaságpolitikai szuverenitásának szemszögéből

Szerkesztette: Pásztor Szabolcs, Erdélyi Dóra, Németh Viktória, Jávor Balázs, Horváth Sebestyén

Vezetői összefoglaló

Az elmúlt másfél évtizedben az európai szemeszter csendes, de nagyon mély átalakuláson ment keresztül. Amit 2011-ben még válságkezelő, elsősorban „puha” koordinációs mechanizmusként vezettek be – költségvetési és makrogazdasági ajánlások laza keretként –, az mára fokozatosan egy olyan gazdaságpolitikai irányítási platformmá vált, amely a tagállamok szakpolitikáit pénzügyi kondicionalitással és közép távú kötelezettségvállalásokkal kapcsolja össze. Ennek következtében az Európai Bizottság – a Tanács mögötti tényleges motor – egyre inkább, de facto gazdaságpolitikai döntéshozóvá lép elő: nem csupán értékeli és „javasol”, hanem a forrásokhoz való hozzáféréseken keresztül irányt szab a tagállami reformoknak.

A jelen összefoglaló fő állítása, hogy:

- az európai szemeszter eredetileg puha, ajánlás-jellegű szabályai az elmúlt években felkeményedtek;
- az RRF (Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz) „gyakorlóterep” volt arra, hogyan lehet az országspecifikus ajánlásokat közvetlen pénzügyi feltételekké alakítani;
- a következő lépés a kohéziós politika: a jelenlegi tervek szerint a 2028–2034-es költségvetési ciklusban a kohéziós források kifizetése sokkal szorosabban kötődik majd az európai szemeszterben rögzített reformok és célok teljesítéséhez;
- mindez azt jelenti, hogy ami ma még „ajánlás”, az a gyakorlatban kvázi kötelezővé, sőt a források feltételévé válik.

A tagállami – köztük a magyar – gazdaságpolitika mozgástere így nem formálisan, de ténylegesen szűkül: egyre több szakpolitikai döntésnek kell illeszkednie egy uniós szinten kialakított, Bizottság által meghatározott fejlődési pályához.

1. Az európai szemeszter: a válságkoordinációtól az irányító pultig

Az európai szemesztert 2010-ben hozták létre a 2008-as pénzügyi és az azt követő európai adósságválság tanulságaként. Eredeti célja az volt, hogy időben azonosítsa a költségvetési és makrogazdasági kockázatokat, koordinálja a stabilitási és növekedési paktum (SGP) szerinti fiskális politikákat, és alapvető iránymutatást adjon a strukturális reformokról.

A szemeszter első szakaszában az eszköztár fő jellemzői puha jog (*soft law*), az országspecifikus ajánlások (CSR), a jelentések, „*scoreboardok*”, a *peer pressure*, politikai szégyenpad voltak, de érdemi szankció ritkán történt. Illetve szűk volt a fókusz: elsősorban fiskális egyensúly, adósságpálya, makrogazdasági egyensúlytalanságok (MIP) jelentek meg. A végrehajtás korlátozott volt: az Európai Számvevőszék 2020-as jelentése szerint a CSR-ek mindössze kb. egynegyede teljesült érdemben, további részben volt „némi előrelépés”, és nagyjából 30%-uknál alig történt változás.

Másképp fogalmazva: a szemeszter eleinte ajánlásgyár volt – fontos, technokratikus dokumentumokkal, de csekély kikényszerítő erővel. A Bizottság diagnózisa jelen volt a nemzeti vitákban, de a tagállamok politikai preferenciái és szuverenitása láthatóan erősebbek maradtak.

A 2010-es évek második felétől azonban két, egymással összefüggő folyamat indult el. Egyrészt fókusz bővülés történt: beépült a Szociális Jogok Európai Pillére, megjelent az oktatáspolitikai, az egészségügyi, a nyugdíjrendszer, a segélyezés, a lakáspolitikai, a K+F, a zöld és digitális átmenet, vagyis a szemeszter már nemcsak költségvetési, hanem szinte teljes közpolitikai spektrumot értekel. Másrészt pedig erősödni kezdett a kondicionalitás. Az országspecifikus ajánlások fokozatosan összekapcsolódtak a forrásfelhasználással, először inkább puha módon (*ex ante* feltételek, „tematikus koncentráció” a kohéziós politikában), majd a COVID-válság után az RRF-en keresztül kemény pénzügyi feltételekké váltak. A szemeszter így mára nem egyszerű monitoring-mechanizmus, hanem komplex gazdaságpolitikai csomag, amelyben a Bizottság: közös narratívát fogalmaz meg arról, „mi a jó politika” az EU-ban; részletes országdiagnózist készít; ajánlásokat tesz; majd – egyre inkább – forrásokat kapcsol ahhoz, hogy mennyiben valósul meg ez a forgatókönyv.

2. A „puha” koordináció felkeményedésének logikája

Formálisan a szemeszteres országspecifikus ajánlások ma sem minősülnek kötelező uniós jognak: nem irányelvek vagy rendeletek, hanem Tanácsi ajánlások, amelyek nemzeti jogrendbe való átültetése nem automatikus. A tartalom azonban fokozatosan „keményedik” három csatornán keresztül.

Jogilag puha, gyakorlatilag kemény jelzések az ajánlások, amelyek bázist adnak a Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti eljárásokhoz (például túlzothiany-eljárás), hivatkozási alapot jelentenek a Makrogazdasági Egyensúlyhiány-eljárás (MIP) keretében, és bekerültek számos egyéb uniós jogi aktus preambulumaiba, feltételrendszerébe (pl. Szociális Jogok Pillére, különböző irányelvek, rendeletek).

Így bár maguk az ajánlások nem kötelezőek, tartalmuk „átszivárog” kötelező erejű szabályokba és eljárásokba.

A valódi fordulatot azonban az jelenti, hogy a szemeszter egyre szorosabban kapcsolódik az uniós pénzek kifizetéséhez: a 2014–2020-as kohéziós időszakban már megjelentek az ún. *ex ante* feltételek, majd a 2021–2027-es ciklusban a kohéziós politikában és a mezőgazdasági forrásoknál is erősödött az a logika, hogy a tagállamok partnerségi megállapodásaiban és programjaiban vissza kell köszönnie az országajánlásoknak; a 2020 utáni időszakban pedig az RRF (Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz) tette explicit, számonkérhető feltétellé a szemeszter elvárásait.

Itt következik az a „minőségi ugrás”, amely a korábbi, puhán koordinált ajánlásokat de facto kötelező érvényű kritériumokká emeli: ha egy tagállam nem teljesíti az országjelentésben azonosított reformokat és beruházási célokat, nem jut hozzá a forrásokhoz. Ez már messze túlmutat azon, hogy „legfeljebb rossz pontot kapunk Brüsszeltől”.

3. Új gazdasági kormányzási keret: nettó kiadási pályák

Az uniós gazdasági kormányzás 2024-ben elfogadott reformja (nettó kiadási pályák, középtávú fiskális-strukturális tervek) tovább erősíti ezt a trendet: (i) minden tagállamnak többéves kiadási pályát kell benyújtania, amelyet a Bizottság értékel és a Tanács jóváhagy; (ii) ezekben a tervekben szerepelnek a főbb reformok és beruházások, nagyrészt az európai szemeszterben azonosított kihívásokra reagálva; (iii) a tagállamoknak évente „eredményjelentésekben” kell beszámolniuk az előrehaladásról.

A jogi forma továbbra is koordinációs, de a logika egyre inkább hasonlít egy közös költségvetési „pályaszabályozásra”, ahol a nemzeti kormány mozgástere a Bizottsággal folytatott egyeztetés során szűkül.

4. Az RRF mint „gyakorlóterep”: a szemeszter átlép a vörös vonalon

A COVID-válságra adott uniós válasz, a NextGenerationEU és azon belül az RRF minőségileg új helyzetet teremtett: először történt meg, hogy az EU nagy volumenben közösen vett fel hitelt a pénzügyi piacokon; először kötötték ilyen szorosan a pénz kifizetését előre meghatározott reform- és

beruházási mérföldkövekhez; és először vált az európai szemeszter a kifizetések fő kapujává, nem csupán háttérelmző rendszerré.

Az RRF esetében minden tagállamnak Helyreállítási és Rezilienciaépítési Tervet (RRP) kellett benyújtania; ezeknek közvetlenül reagálniuk kellett az európai szemeszter országspecifikus ajánlásaiban azonosított fő kihívásokra (pl. nyugdíjrendszer, rezsicsökkentés, extraprofitadók, igazságszolgáltatás függetlensége, korrupció, oktatási reform stb.). A Bizottság tételesen értékeli a Terveket, majd a Tanács csak a Bizottság pozitív véleménye alapján adhat politikai jóváhagyást; a kifizetések pedig mérföldkövek és célértékek teljesítéséhez kötődnek – ha nincs teljesítés, nincs pénz.

Ezzel az európai szemeszter retorziós eszközzé vált és a Bizottság számára lehetőséget teremt, hogy az általa elvárt reformokhoz kösse az uniós forrásokat. A korábban puha országspecifikus ajánlásokat kemény pénzügyi kondíciókká fordítja le, a jogállamisági és intézményi feltételek (bírószábi függetlenség, korrupcióellenes intézkedések stb.) is ugyanabba a mechanizmusba épülnek be.

Magyarország és Lengyelország példája jól mutatja, hogy ez már nem pusztán elméleti lehetőség: mindkét ország esetében jelentős forrásokat fagyasztottak be a jogállamisági és szemeszteres kritika miatt, és csak részleges, szakaszos feloldás történt politikai alkuk nyomán.

5. Lopakodó hatáskörbővítés az RRF révén

Az eredetileg gazdaságpolitikai koordinációra szánt szemeszter fokozatosan alkotmányos jelentőségűvé válik. A Bizottság végrehajtó hatása megnő: ő értékeli, ő javasol, ő dönt a kifizetések engedélyezéséről, a Tanács és különösen az Európai Parlament szerepe háttérbe szorul, ami demokratikus elszámoltathatósági kérdéseket vet fel. A szakirodalom ezt nevezi lopakodó hatáskörátlépésnek: formálisan nem változtatják meg az uniós Szerződéseket, de a szemeszter révén a Bizottság olyan területeken is érdemi befolyást gyakorol (pl. nyugdíjkorhatár, segélyezés, lakáspolitikai, adórendszer részletei), amelyek eredendően tagállami hatáskörbe tartoznak.

6. A következő lépés: a kohéziós politika „szemeszteresítése”

A jelenlegi jelzések szerint az RRF-ben kipróbált kondicionalitási logika nem egyszeri kivétel, hanem előképe a jövő kohéziós politikájának. A 2028–2034-es többéves pénzügyi keret (MFF) körüli vitákban egyre erősebben jelenik meg az az elképzelés, hogy:

- a kohéziós alapok (regionális fejlesztés, szociális felzárkóztatás, infrastrukturális beruházások)

- és az agrártámogatások (különösen a vidékfejlesztési források)
- szorosabban kötődjenek a tagállami közép- és hosszú távú partnerségi tervekhez, amelyeknek tartalmát az európai szemeszter ajánlásai nagyban meghatározzák.

A logika a következő:

1. a tagállam elkészíti nemzeti és regionális partnerségi terveit;
2. ezekben be kell mutatnia, hogyan kezeli a szemeszterben azonosított fő kihívásokat (pl. energiapiac, lakhatás, nyugdíjrendszer, szegénység, adórendszer torzulásai);
3. a Bizottság értékeli ezeket a terveket;
4. a források kifizetésének feltétele, hogy a tagállam érdemben haladjon a vállalt reformok végrehajtásával.

Ezzel a kohéziós politika mindinkább (i) nyomásgyakorló eszközzé válhat a tagállami szakpolitikákkal szemben, (ii) a felzárkóztatási támogatások csendes ára az lesz, hogy az ország lényegében végrehajtja a szemeszterben előírt reformok nagy részét, ha egy kormány ezt megtagadja, az uniós támogatások egy részének elvesztésével szembesülhet.

Már ma is léteznek ilyen jellegű eszközök (pl. makrogazdasági kondicionalitás, jogállamisági mechanizmus), de a jövőbeni tervek egy lényegesen szorosabb, automatizáltabb kapcsolatot vetítenek előre a szemeszter és a kohéziós pénzek felhasználása között.

7. Mit jelent mindez a tagállami gazdaságpolitikai szuverenitás szempontjából?

Kettős elszámoltathatóság jöhet létre a választó és Bizottság között. Eddig a tagállami kormány fő elszámoltathatósági viszonyban a saját választóival állt: ha egy adott gazdaságpolitikai mix (például rezsicsökkentés, kamatstop, extraprofitadók, családtámogatások, saját nyugdíjpolitika) tetszett a többségnek, a kormány ezért politikai felhatalmazást kaphatott – akkor is, ha Brüsszel ezt „ortodox” szempontból kritizálta.

A szemeszter felkeményedésével azonban létrejön egy második, pénzügyileg nagyon is valóságos elszámoltathatósági viszony:

- a kormánynak egyszerre kell megfelelnie a választóknak és a Bizottságnak;
- ha a választói akarat és a Bizottság elvárásai között ellentmondás van, a kormány forrásvesztés kockázata és belpolitikai legitimációja között lavíroz;
- az ajánlások figyelmen kívül hagyása már nem kockázatmentes politikai különvélemény, hanem több milliárd eurós tét.

Ez a kettősség nem jogellenes, de erősíti azt az érzetet, hogy az EU – elsősorban a Bizottság – lassan önálló gazdaságpolitikai döntéshozó szintre lép, amely szankcionálni képes az eltérő tagállami modelleket.

8. Tematikus példák: energiapiac, adórendszer, nyugdíj

A szemeszter országspecifikus ajánlásai ma már olyan területeken is részletes elvárásokat fogalmaznak meg, mint:

- energiaár-szabályozás, rezsicsökkentés, fosszilis támogatások kivezetése;
- szektorális különadók (extraprofitadók, kiskereskedelmi adó, bankadó) csökkentése, egyszerűbb és horizontálisabb adórendszer kialakítása;
- nyugdíjrendszer: korhatár-politika, indexálási szabályok, minimálnyugdíj, jövedelmi egyenlőtlenségek kezelése;
- lakáspolitikai: támogatási rendszerek célzottsága, szociális bérlakás-szektor fejlesztése;
- szegénység- és segélyezéspolitika, munkanélküli ellátások hossza, összege, célzása.

Ezek mind olyan területek, amelyeket a tagállami alkotmányok hagyományosan nemzeti politikai döntés körébe sorolnak. A szemeszter és az ahhoz kapcsolódó kondicionalitás azonban azt eredményezi, hogy e kérdésekben:

- a Bizottság preferált modellje válik az uniós normává (pl. piaci energiaárak, célzott támogatások, horizontális adózás, vegyes indexálás és magasabb minimálnyugdíj, szélesebb szociális transzferek);
- a tagállami „unortodox” megoldások (pl. rezsicsökkentés, széles körű szektorális adók, inflációkövető indexálás és alacsony minimálnyugdíj, nagyon rövid munkanélküli ellátás) folyamatos kritikának és pénzügyi nyomásnak vannak kitéve.

9. Versenyképesség kontra pluralizmus

Az uniós érvelés szerint az erősebb koordináció és kondicionalitás (i) javítja az EU versenyképességét, (ii) csökkenti a „rossz” gazdaságpolitikák által okozott fertőző kockázatokat, (iii) és elősegíti a tagállamok konvergenciáját a jóléti állam és a zöld–digitális átmenet ügyében. Ezzel szemben a tagállami szuverenitás szempontjából a kérdés az, hogy (i) mennyi pluralizmust bír el az EU: lehet-e egymás mellett többféle gazdaságpolitikai modell, vagy a szemeszter egy „egyutas reformdoktrína” felé tolja a rendszert; (ii) milyen demokratikus kontroll érvényesül a Bizottság ajánlásait illetően, ha azokhoz ilyen erős pénzügyi következmények kapcsolódnak; (iii) hogyan lehet biztosítani, hogy a tagállamok ne csupán „végrehajtói” legyenek az uniós központi gazdaságpolitikai agendának, hanem aktív alakítói is.

10. Összegző üzenetek döntéshozóknak

1. A szemeszter ma már nem pusztán monitoring, hanem a közös gazdaságpolitika központja: a tagállami gazdaság-, költségvetési, szociális, foglalkoztatási, adó- és nyugdíjpolitika alapvető paraméterei mind megjelennek benne, és az országjelentés–ajánlás páros határozza meg, mit tart „helyesnek” az EU.
2. Az RRF-élmény megmutatta, hogy a Bizottság képes a forrásokat fegyelmező eszközzé tenni: a helyreállítási eszközben a szemeszter elvárásai konkrét mérföldkövekké váltak; a kifizetések a reformok és az intézményi feltételek teljesítéséhez kötődnek. Ez a logika várhatóan megjelenik a kohéziós politikában is.
3. A kohéziós és agrárforrások várható „szemeszteresítése” a következő nagy lépés: a 2028 utáni időszakra vonatkozó elképzelések szerint a tagállam csak akkor férhet hozzá teljes mértékben a forrásokhoz, ha a partnerségi terveiben és azok végrehajtásában érdemben követi az európai szemeszter ajánlásait. A „puha” koordináció így válik forrásalapú, kvázi kötelező szabályrendszerre.
4. A tagállami gazdaságpolitikai szuverenitás formálisan megmarad, de a tényleges mozgástér szűkül: a kormányok nem tilthatók el bizonyos politikáktól, de ha tartósan eltérnek a szemeszter által preferált irányoktól, számolniuk kell a forrásvesztés, szankciók vagy politikai nyomás fokozódásának kockázatával.
5. A politikai és szakmai közösség feladata, hogy a folyamat demokratikus kontrollját erősítse: a nemzeti parlamentek, a társadalmi partnerek, a tudományos és elemző közeg bevonása nélkül fennáll a veszély, hogy a szemeszter „fekete dobozként” működik: Brüsszelben születnek döntések, amelyeket a tagállam csak végrehajt, majd belpolitikai szinten viseli a következményeket.

Az európai szemeszter szabályai korábban puhák voltak, és a tagállami gazdaságpolitika végső soron nemzeti szinten dőlt el. Az RRF bevezetésével és a kohéziós forrásokhoz kapcsolódó tervezett kondicionalitással azonban ezek a szabályok fokozatosan felkeményednek, és a jövőben – a pénzügyi csatornákon keresztül – kvázi kötelező érvényűvé válnak. Ebben az új helyzetben az Európai Unió – mindenekelőtt a Bizottság – nem csupán koordinálja, hanem érdemben formálja a tagállamok gazdaságpolitikáját, és ezzel olyan kérdéseket nyit meg, amelyek egyszerre érintik az uniós versenyképességet és a nemzeti szuverenitás politikai–alkotmányos kereteit.

1. Rövid áttekintés az európai szemeszterről

Az európai szemeszter az Európai Unió éves gazdaság- és szociálpolitikai koordinációs kerete, amelynek célja a tagállamok költségvetési, gazdaságpolitikai és szociálpolitikai intézkedéseinek összehangolása az uniós célokkal és szabályokkal. A szemeszter minden évben megismétlődő ciklusban zajlik, amely során az uniós tagállamok együtt vitatják meg gazdasági és költségvetési terveiket, és ezek alapján az Európai Bizottság elemzéseket, országjelentéseket és országspecifikus ajánlásokat készít. Az Európai Bizottság által tagállamonként elkészített két fő dokumentumot, az adott nemzetgazdaság állapotáról szóló országjelentést, illetve a strukturális, egész gazdasági egységre kiható kockázati tényezők megelőzésére megfogalmazott országspecifikus jelentéseket a Bizottság megküldi az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament tagjai számára. Az együttműködés küldetését tekintve elősegíti a gazdasági növekedést, a munkahelyteremtést, a makrogazdasági stabilitást és a felelős költségvetési politikát.

A ciklikusan ismétlődő európai szemeszter főbb lépései:

- November: az Európai Bizottság előterjeszti az éves növekedési jelentést és az őszi csomagot, amely meghatározza a következő időszak gazdasági, foglalkoztatáspolitikai és szociális prioritásait.
- Tél-tavaszi: a Bizottság elemzéseket és országjelentéseket készít, értékeli a tagállamok által benyújtott nemzeti reformprogramokat, költségvetési terveket.
- Tavasz: minden tagállam benyújtja a saját nemzeti reformprogramját.
- Május-június: a Bizottság országspecifikus ajánlásokat ad ki az egyes országokra szabott gazdaság- és költségvetéspolitikai útmutatásokkal.
- Nyár-ősz: a tagállamok beillesztik ezeket az ajánlásokat a következő évi költségvetési terveikbe és politikáikba.

1.1 Európai szemeszter létrehozásának körülményei és létjogosultsága

Az Európai szemesztert 2010-ben hozták létre, első teljes ciklusa 2011 januárjában indult. Az alapvető ok a 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság volt: a válság rámutatott arra, hogy az EU tagállamai gazdaságilag erősen egymásra vannak utalva, és világossá vált, hogy a gazdaság-, költségvetés- és szociálpolitikai koordináció szintje nem volt elegendő ahhoz, hogy megelőzze vagy mérsékelje a válság negatív hatásait.

Létrehozás időpontja:

- 2010: az Európai szemeszter hivatalos bevezetése.
- 2011: első ciklus elindítása a tagállamok elemzésével és koordinációjával.

Létrehozás okai:

- A 2008-as pénzügyi válság miatt szükséges volt a gazdaságpolitikai irányítás megerősítése.
- Célja: biztosítani a tagállami politikák jobb összehangolását, fenntartható növekedést, makrogazdasági stabilitást, felelős költségvetési politikát és a krízisekre való gyorsabb válaszadást.
- Az új keret nagyobb átláthatóságot, rendszeresebb nyomon követést és összehangoltabb reagálást tesz lehetővé az EU gazdasági kihívásaira.

Az európai szemeszter tehát a válságokból levont tanulságokra adott strukturális válasz, hogy a tagállami politikák jobban támogassák az EU egészének gazdasági stabilitását és fejlődését, mindemellett a kezdeményezés a különböző szakpolitikák folyamatos monitoringját jelenti.

1.2 Az európai szemeszter vázlatos fejlődéstörténete (2011-2025)

A 2008-2009 közötti pénzügyi világválság rámutatott, hogy az uniós országok között nagyobb koordinációra van szükség a társadalmi-gazdasági problémák kezelésére. Az EU 2010-ben hozta létre az európai szemesztert, hogy a rendszeres tagállami elemzésekkel rámutasson az országspecifikus kockázati tényezőkre, mielőtt azok tovább gyűrűzve az egész integrációs szervezetre kiterjedő strukturális válsággá fejlődnének. A 2009-ben indult európai szuverén adósságválság 2012-es csúcspontja rámutatott az európai szemeszter létszükségletére. Azonban az elmúlt szűk másfél évtizedben a kezdeményezés rámutatott, hogy nem a legmegfelelőbb és eredményesebb eszköz az országspecifikus válságtünetek kezelésére. A kezdetben a kríziskirobbantó kockázatok eliminálására megalkotott véleményezési rendszer az Európai Bizottság eszközévé vált, hogy fokozatosan egyre több hatáskört vonjon magához. A lopakodó jogkörbővítést néven elhíresült jelenséget a strukturális kockázatok elleni hatékonyabb fellépésnek álcázták.

Az európai szemeszter megalkotásakor széleskörűen reformálták az uniós szakpolitikákat. Ezzel párhuzamosan új eszközöket hoztak létre a kialakuló válságok kezelésére és a pénzügyi/likviditási tagállamok megsegítésére, ilyen például az Európai Stabilitási Mechanizmus.

Az európai szemeszter ezen eszközök eljárásainak az összehangolásáról és ciklikus ismétléséről szól. Az európai szemeszter ajánlásainak szempontrendszere tartalmazza a maastrichti kritériumokat, vagyis az árszínvonalra és eladósodásra vonatkozó konvergencia-feltételeket. A

szemeszter egyik fő funkciója a tagállamok költségvetési pozícióinak a felmérése volt. A Makrogazdasági Egyenlőtlenség Eljárást (*Macroeconomic Imbalance Procedure*, MIP) 2011 után vezették be, és azóta az Európai Szemeszter részeként futó megfigyelési/korrekciós keret. A célja az volt (és alapvetően ma is ez), hogy az EU időben kiszűrje, megelőzze és kezelje azokat a potenciálisan káros makrogazdasági egyensúlytalanságokat, amelyek veszélyeztethetik egy tagállam, az euróövezet vagy az egész EU gazdasági stabilitását.

Az európai szemeszter fejlődéstörténetének következő jelentős állomása a Szociális jogok európai pillérének 2017-es beépülése volt a monitoring rendszerbe. Ennek értelmében a korábban csak gazdasági fókusszal rendelkező ellenőrző eszköz kiegészült az EU szociális dimenziójával. Ez a folyamat is szervesen illeszkedik az európai integrációs folyamatba. Az EU vezetése a kezdetben csupán a közös gazdasági ügyekben illetékes koordinációs feladatokról elmozdult a szélesebb szerepkör felé. Így az integrációs folyamat előrehaladtával az uniós szintű vezetés felügyeleti területei bővülnek. Az EU szociális jogainak pillére 20 alapelvet tartalmaz. Ezeket három kategóriába lehet rendezni: esélyegyenlőség és munkaerőpiachoz való hozzáférés, tisztességes munkakörülmények, szociális védelem és társadalmi befogadás. Az európai szemeszter részeként évente elkészítik az úgynevezett szociális eredménytáblát (Social Scoreboard). A tagállami reformprogramok és uniós ajánlások immár a társadalmi jólét, szegénységcsökkentés, munkahelyteremtés, életminőség-javítás céljait is közvetlenül értékelik és szorgalmazzák. Ennek gyakorlati következménye, hogy a tagállamoknak nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a minimálbérre, a munka-magánélet egyensúlyára, a munkavállaló és a környezet számára egészséges munkakörnyezetre, a gyermekgondozásra, illetve a szociális szolgáltatásokra. Az európai szemeszter készítői a sokrétű kapcsolódó terület miatt immár olyan szigorúan tagállami hatáskörbe tartozó területeket is véleményezni kezdtek, mint az oktatási és egészségügyi, valamint nyugdíjrendszer, segélyezési rendszer, foglalkoztatáspolitikai, szegénység felszámolására irányuló felzárkóztatási intézkedések.

Ezt követően a koronavírus-járvány okozta gazdasági válságra adott uniós szintű válaszlépés nyitotta meg az európai szemeszter következő fejezetét. A Helyreállítási és Ellenálló-képességi Eszköz (RRF) keretében megvalósult közös uniós hitelfelvétel önmagában magasabb integrációs szintre emelte az EU-t. A program legfőbb végrehajtási keretévé az európai szemeszter vált. A pandémia okozta gazdasági krízissel párhuzamosan Európa versenytársaihoz viszonyított versenyképességi lemaradásának jelei is szaporodni kezdtek. A versenyképességi hátrány orvoslása érdekében 2020-tól az országspecifikus ajánlások része az innovációra, digitális transzformációra és fenntarthatóságra vonatkozó tanácsok. 2022-ben ezek tovább bővültek zöld és digitális prioritásokkal.

Az országspecifikus ajánlások hatékonysága vegyes: a tagállamok részéről az implementációs készség (szankciók nélküli rendszerben) idővel csökkent, ennek javítására a Bizottság 2019-től erősebb kondicionalitást, és 2020 után nagyobb pénzügyi ösztönzőket alkalmazott.

1.3 Az európai szemeszter magyar nyelvű szakirodalmának áttekintése

Bíró-Nagy és Laki (2021) az Ajánlások és teljesülésük az európai szemeszterben című tanulmányában az európai szemeszter országspecifikus ajánlásainak (*Country Specific Recommendations, CSR*) megvalósulását vizsgálja a visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) példáján keresztül, európai összehasonlításban. A tanulmány főbb megállapításai és tartalma a következő:

- Az Európai Unió 2010-ben vezette be a mechanizmust a gazdaságpolitikák koordinációjára, célja a pénzügyi válság következményeinek kezelése, a fenntartható növekedés, és makrogazdasági stabilitás elősegítése. A Bizottság ajánlásokat tesz a tagállamoknak, de azok végrehajtása a nemzeti kormányok aktív részvételén múlik. A szemeszter évente ismétlődő ciklus, ami a gazdasági helyzet elemzésén és országjelentéseken alapul.
- Visegrádi országok átlagosan közepes teljesítményt mutatnak az uniós ajánlások megvalósításában, az EU-s tagállamok mezőnyének második feléhez tartoznak. Hosszabb távon azonban az uniós ajánlások jelentős hatást gyakorolnak a tagállamok közpolitikai döntéseire, így azok betartása kedvező az EU-s tagországok mindegyike számára.
- Szakpolitikai területi eltérések: az ajánlások végrehajtási aránya szakpolitikánként eltérő, a pénzügyi, fiskális és foglalkoztatási javaslatok teljesülnek inkább, míg például az adózással kapcsolatosak kevésbé.
- Hatékonyság, problémák: az ajánlások teljesülése az évek során csökkenő tendenciát mutat, ami összefügg a tagállami szuverenitás védelmével és azzal, hogy a nemzeti kormányok nem mindig hajlandók elfogadni a Bizottság által javasolt megoldásokat. Az éves monitorozás szerint 2011 és 2014 között a teljesülés kb. 40%, majd később még kevesebb volt.
- A szemeszter természete: hibrid jellegű mechanizmus, amely egyszerre tartalmaz kemény szabályokat és puhább koordinációs elemeket. A parlamentek és a demokratikus kontroll szerepe vitatott, elsősorban technokrata-eszközök dominálnak.

- Javaslatok a hatékonyság javítására: a tanulmány felveti, hogy az európai szemeszter fókuszáljon a valóban releváns problémákra, mérsékelve az adminisztratív terheket, és jobban kommunikáljon a tagállami vitákban elfoglalt szempontokról.

Egy másik tanulmány az európai szemesztert és a szakszervezetek feladatai veszi górcső alá. A szerzők szerint az európai szemeszter az EU tagállamok gazdaság- és költségvetéspolitikájának összehangolására szolgáló mechanizmus, amely az EU 2020 stratégiához és a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz kapcsolódik. Az eljárás kétszer hat hónapos ciklusban zajlik, évente megismétlődve, és célja, hogy az egyes tagállamok gazdasági és reformtervei összhangban legyenek az uniós prioritásokkal, csökkentve a túlságosan eltérő nemzeti gazdaságpolitikákból eredő kockázatokat.

Ebben a rendszerben a szakszervezetek szerepe az, hogy végig együttműködnek az Európai Bizottsággal a jelentések elkészítése során. Ezek mellett kiemelt feladatuk van a ciklusokban február végétől kezdődően, amikor az országjelentések véleményezik:

- Megismerik és feldolgozzák az országjelentések tartalmát, különös tekintettel a munkavállalókat érintő gazdasági, szociális és költségvetési kérdésekre.
- Szakértők bevonásával kialakítják álláspontjukat a reformpolitikai és egyéb intézkedések vonatkozásában.
- Felhívják a kormányokat, hogy a háromparti szociális párbeszéd keretében tárgyalják meg a nemzeti reformprogram prioritásait a szakszervezetekkel és munkáltatókkal, ezzel érvényesítve a munkavállalók érdekeit.
- Céljuk, hogy a szakszervezeti vélemények megjelenjenek az Európai Bizottság által készített országspecifikus ajánlásokban.

Az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) 2016-ban iránymutatásokat és eszköztárat adott ki a szakszervezetek támogatására ebben a folyamatban, és javasolta, hogy minden tagállamban hozzanak létre háromoldalú összekötő irodákat a kormány és a szociális partnerek közötti rendszeres konzultáció elősegítése érdekében.

Egy harmadik tanulmány és beszámoló az európai szemeszter országjelentéseinek jelentőségét és azok társadalmi, tudományos, döntéshozói párbeszédben betöltött szerepét elemzi, különös hangsúlyt fektetve Magyarországra.

- Az európai szemeszter országjelentéseinek szerepe: az országjelentések alapvető elemei az európai szemeszternek, amely 2010 óta működik az EU gazdaságpolitikáinak uniós szintű koordinációjára. A jelentések az egyes tagállamok gazdasági és szociális helyzetét elemzik,

és 12-18 hónapos időtávra ajánlásokat fogalmaznak meg a rendezett államháztartás, a makrogazdasági egyensúly, a foglalkoztatás, a növekedés, valamint a strukturális reformok és beruházások ösztönzésére.

- Tudományos és döntéshozói párbeszéd: a Magyar Tudományos Akadémia Székházában tartott nyilvános bemutatón hangsúlyozták, hogy a jelentések nyilvános és széles körű megvitatása – beleértve kormánytagokat, kutatókat, diplomátákat, elemzőket, vállalati vezetőket – elengedhetetlen a szakmai konszenzus és a további előrelépés érdekében. Lovász László akadémiai elnök rámutatott, hogy a tudományos közösség felelőssége és szerepe a szakpolitikai döntések támogatása mellett az is, hogy előremutató, racionális és hatékony válaszokat adjon a globális kihívásokra.
- Közös célok és stratégiai ajánlások: az országjelentés nemcsak helyzetelemzés, hanem alapot adhat közép- és hosszú távú stratégiai ajánlások kidolgozásához, különösen társadalmilag érzékeny és jövőbe mutató témákban. Az MTA tudományos támogatása hozzájárul ahhoz, hogy a döntéshozók megalapozott módon, tudományos tényeken nyugvó háttérrel dolgozzák ki politikáikat.
- Kiemelkedő eredmények és kihívások: Magyarország és az MTA kutatói kiemelkedő eredményeket értek el uniós kutatási pályázatokon, bár továbbra is van lemaradás a „rég” uniós tagállamokhoz képest. Az akadémia támogatja a V4 országok közötti együttműködést a közös problémák kezelésére és az uniós pályázati rendszerek javítására.
- A viták és egyeztetések szerepe: Lovász László hangsúlyozta, hogy az őszinte, konstruktív viták és a szakmai egyeztetések elengedhetetlenek a fejlődéshez és a problémák hatékony megoldásához. Az országjelentés alkalmat ad erre a szélesebb körű, nyilvános diskurzusra, amely segíthet a stratégiai irányok kijelölésében.

Az Európai Számvevőszék 2020-as jelentése az európai szemeszter országspecifikus ajánlásainak (CSR) végrehajtását és az ezzel kapcsolatos nehézségeket elemzi és a főbb megállapításai a következők:

- Alacsony végrehajtási arány: 2011 és 2018 között a CSR-ek mintegy 26%-át hajtották végre jelentős mértékben vagy teljes egészében, további 44%-uknál volt némi előrelépés, de 30%-uk esetében korlátozott vagy semmilyen előrelépés sem történt.
- Nem megfelelő indoklás és visszacsatolás: az ajánlások sokszor nem magyarázzák meg, miért fontosabb egy-egy reform, és a Bizottság nem mindig ad írásos visszajelzést a nemzeti reformprogramok hiányosságairól.

- Lassú előrehaladás a szegénység és kutatás területén: bár az Európa 2020 stratégia hat fontos célt elért, a szegénység enyhítésében és a kutatás-fejlesztési kiadások növelésében kevés előrelépés történt. Több tagállam esetén hiányoztak a szegénység kezelésére vonatkozó ajánlások, miközben nőtt a szegénységben élők száma.
- Szociális dimenzió gyengesége: a jelentés arra hívja fel a figyelmet, hogy a szociális szempontok és a fenntartható fejlődési célok nagyobb hangsúlyt kell kapjanak a szemeszter folyamatában.
- Az uniós alapok és ajánlások közti kapcsolat erősítése szükséges: a végrehajtás hatékonyságának javítása érdekében szorosabb összhang szükséges az uniós finanszírozás és az országspecifikus ajánlások között.
- Jogállamisági kérdések megjelenése: néhány országjelentés kitért a jogállamisággal kapcsolatos problémákra, például a bíróságok függetlenségére és a korrupcióra, ami az európai szemeszter hatókörének bővülését jelzi.

Európai Számvevőszék 2020-as jelentésének javaslatai a következők:

- Több figyelmet kell fordítani a szociális és kutatási területekre.
- Szigorúbb nyomon követés és átláthatóbb értékelés szükséges.
- Írásbeli visszajelzést kell adni a nemzeti reformprogramokra.
- Az országspecifikus ajánlásoknak egyértelműbbnek és indokoltabbnak kell lenniük.

Az Európai Számvevőszék adatai szerint az országspecifikus ajánlások körülbelül egynegyedét hajtották végre jelentősen vagy teljesen, és további 44 százalékban történt legalább „némi előrelépés”. Ugyanakkor 30 százalékban kevés vagy semmilyen előrelépés nem történt. Ez is jelzi, hogy az ajánlások betartása nem kötelező, és a végrehajtás mértéke változó. Az elemzés rámutat, hogy a Bizottság nem mindig méri fel pontosan a tagállamok helyzetét, ami téves gazdasági előrejelzésekhez vezethet. Példaként említhető a 2013-as magyarországi eset, ahol a Bizottság konzervatívabb hiány- és GDP-növekedési számokat prognosztizált, mint ami a valóság lett. Hasonlóképp Ausztria kapcsán is tévesnek bizonyultak bizonyos költségvetési kockázatok előrejelzései, amelyeket a COVID-19 járvány tapasztalatai is árnyaltak.

Az európai szemeszter az indulása óta több változáson ment keresztül, és ma már egyre inkább hangsúlyt kapnak benne a foglalkoztatási és szociálpolitikai ajánlások is, például a nyugdíjkorhatárral kapcsolatban. Míg a költségvetési, mikro- és makrogazdasági kérdések az egyik oldalon állnak, addig a strukturális reformok, melyek összhangban vannak az Európa 2020

Stratégiával, jelentős szerepet kapnak a másik oldalon. Ez a bővülő fókusz azt jelzi, hogy az európai szemeszter már nem csupán gazdaságpolitikai koordinációról szól, hanem komplexebb szakpolitikai irányításról.

A Közgazdasági Szemlében több tanulmány is foglalkozott Magyarország 20 éves EU-s tagsága kapcsán az integráció és az európai szemeszter kérdésével. A folyóirat egyik tanulmánya áttekintést nyújt az európai uniós és magyar kutatás-fejlesztési (K+F) stratégiákról, valamint az európai szemeszter 2019-es országjelentésének K+F-re gyakorolt hatásairól. A főbb megállapítások a következők.

Európai uniós kutatás-fejlesztési stratégiák: az EU a Lisszaboni Szerződés alapján korlátozott hatáskörrel rendelkezik a K+F területén, de összhangban az Európa 2020 stratégia „Innovatív Unió” kezdeményezésével igyekszik előmozdítani az innovációt, különös tekintettel az éghajlatváltozásra, energiahatékonyságra, egészségügyre és demográfiai kihívásokra. A Horizont 2020 program 2014–2020 között 79 milliárd eurós költségvetéssel, majd a 2021–2027-es időszakban 25%-kal nagyobb összeggel (100 milliárd euró) támogatja a K+F tevékenységeket, célként kitűzve az innovatív ötletek piacra juttatását és a munkahelyteremtést. A Horizont Európa program az Unió globális élvonalbeli helyzetének fenntartását célozza a K+F területén.

Magyar kutatás-fejlesztési helyzet és stratégia: Magyarország a GDP-arányos K+F ráfordítások tekintetében az EU középmezőnyébe tartozik. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFI) látja el a K+F támogatások központi koordinációját, a Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013–2020) célul tűzte ki a K+F ráfordítás GDP-arányos növelését 1,8%-ra 2020-ra, és hosszabb távon 3%-ra 2030-ra. A szakértői értékelések hangsúlyozzák a humán tőke fejlesztésének, a kutatás és ipar közötti kapcsolat erősítésének, a teljesítményalapú finanszírozásnak és az innováció ösztönzésének fontosságát.

Az uniós foglalkoztatáspolitikai koordinációja az európai szemeszterben c. tanulmány megállapítása szerint az uniós foglalkoztatáspolitikai koordinációjának központi eszköze az európai szemeszter, amely az Európai Unió tagállamainak gazdasági és szociális politikáinak összehangolását szolgálja. Álláspontja szerint ez a mechanizmus lehetővé teszi, hogy az EU egységesen kezelje a foglalkoztatással kapcsolatos kihívásokat, elősegítve a munkaerőpiacok szerkezetének modernizálását és a fenntartható, inkluzív növekedést. A jelen vizsgálat megállapításai szerint azonban az európai szemeszter a gyakorlatban inkább a tagállamokra irányuló nyomásgyakorlás eszközeként működik, semmint a gazdasági növekedés tényleges előmozdítását szolgáló koordinációs keretként.

Az európai szemeszter éves ciklus keretében elemzi a tagországok makrogazdasági helyzetét és foglalkoztatási politikáit, majd országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. A fókusz a strukturális reformokon, a munkaerőpiaci részvétel növelésén, a készségek fejlesztésén, valamint a társadalmi befogadás erősítésén van. Az ajánlások kiterjednek a fiatalok, a nők és a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatási esélyeinek javítására, valamint a munka világának változó igényeihez való alkalmazkodásra.

A koordináció során nagy hangsúlyt kap a nemzeti reformprogramok és a közös uniós célok harmonizálása. A foglalkoztatási politikák összehangolása elősegíti a munkaerőpiacok rezilienciáját és alkalmazkodóképességét, amelyeket a digitális és zöld átmenet is kihívások elé állít. Ezen túlmenően a szemeszter támogatja a készségfejlesztési stratégiák integrációját, amelyek célja a munkaerőpiaci igények kielégítése és a versenyképesség növelése.

Az európai foglalkoztatáspolitikai koordinációja révén a tagállamok közösen törekednek a munkahelyteremtésre és a méltányos munkafeltételek biztosítására, miközben alkalmazkodnak a globális gazdasági változásokhoz és demográfiai kihívásokhoz. A szemeszter így nem csupán gazdasági, hanem szociális integrációs eszköz is az EU-ban.

Az európai szemeszter hatásai Magyarország gazdaságpolitikájára című tanulmány számba veszi a 2011 és 2020 között az Európai Bizottság által évente készített azokat az országspecifikus jelentéseket és ajánlásokat Magyarország számára, amelyek a gazdasági kihívásokra, költségvetési tervezésre és strukturális reformokra fókuszáltak.

Az elemzések alapján az európai szemeszter mérsékelt hatást gyakorolt Magyarország gazdaságpolitikájára. Az országspecifikus ajánlások tartalma részben eltér a magyar nemzeti reformprogramoktól, és végrehajtásuk elviekben önkéntes, nem kötelező.

További fontos megállapítás, hogy a Bizottság gyakran alábecsülte Magyarország gazdasági teljesítményét a prognózisokban, például 2013-ban, amikor a javasolt költségvetési megszorítások kontrarezisztensnek bizonyultak, hiszen a valós adatok jobb gazdasági teljesítményt mutattak.

Az ajánlások végrehajtásának alacsony mértéke nem egyedi jelenség az EU-ban, és főként abból adódik, hogy sok esetben a javaslatok tagállami hatáskörbe tartozó, érzékeny politikai területeket érintenek, amelyek átalakítása politikailag nehéz. Ezért a szemeszter hatékonysága korlátozott, és inkább politikai eszközként működik, mint tényleges gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus.

Összességében az európai szemeszter inkább politikai nyomásgyakorló faktorként járult hozzá Magyarország európai gazdaságpolitikai irányaihoz, miközben a stratégiai célkitűzések jelentős

részét Magyarország önállóan is elérte volna. A rendszer működése jól mutatja, hogy a gazdasági integráció csak politikai eszközök segítségével képes erősíteni ajánlásait és koordinációs képességét a tagállamokban.

Más szerzők az európai szemeszter hatásait kutatják Magyarország makrogazdasági politikájára. Jól ismert tény, hogy a szemeszter működésének folyamata során a Bizottság éves elemzéseket készít a tagországok makrogazdasági helyzetéről, majd országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg, amelyeket az EU Tanácsa hagy jóvá. A tagállamok ezeket az ajánlásokat figyelembe véve mutatják be nemzeti reformprogramjaikat, de az ajánlások nem jogilag kötő erejűek, így végrehajtásuk önkéntes.

Magyarország esetében az elemzés rámutat, hogy az európai szemeszter mérsékeltén gyakorolt hatást a gazdaságpolitikára az adott időszakban. Noha a Bizottság ajánlásai szakpolitikai iránymutatást nyújtanak, a végrehajtás mérsékelt, és a tartalmi eltérések a nemzeti reformprogramokhoz képest nem számottevőek. Az országspecifikus ajánlások nem jelentettek markáns irányváltást Magyarország gazdaságpolitikájában, részben a tagállamok politikai érdekeinek érvényesülése miatt a koordinációs folyamatban.

Továbbá több esetben a Bizottság prognózisai alulbecsülték a magyar gazdasági teljesítményt, mint a 2013-as ajánlások példája mutatja, amelyekben a Bizottság konzervatívabb makrogazdasági paramétereket javasolt, mint ami a valóságban teljesült. Ez a tény hozzájárult ahhoz, hogy az ajánlások követése nem mindig volt célszerű vagy ésszerű a hazai körülmények között.

Az Európai Bizottság emellett számos országban javasolt strukturális reformokat, amelyek részben tagállami hatáskörbe tartoznak, így politikailag érzékenyek, és nehéz azokat egységesen végrehajtani. Ezért az ajánlások végrehajtási aránya általában alacsony, és Magyarország sem kivétel ezen a téren.

A 2024. évi európai szemeszter keretében az EU Tanácsa jóváhagyta az egyes tagállamok gazdasági, szociális, foglalkoztatási, strukturális és költségvetési politikáira vonatkozó országspecifikus ajánlásokat. Ez a folyamat a tagállamok gazdasági és költségvetési politikáinak koordinálását szolgálja, hozzájárulva az uniós gazdaság fenntartható növekedéséhez és a foglalkoztatás javításához.

- Az idei évben az európai szemeszter ciklusa az újonnan bevezetett uniós gazdasági kormányzási kerethez igazodik. Ennek megfelelően a tagállamok ősszel készítik el nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terveiket, amelyek tartalmazzák kiadási pályájukat, valamint kiemelt reformjaikat és beruházásaikat. Az országspecifikus ajánlások arra irányulnak, hogy mely reformokat és beruházásokat érdemes beépíteni ezekbe a tervekbe,

különösen azokban az országokban, ahol a költségvetési kiigazítás időszaka négy évről hét évre hosszabbodik, ezzel csökkentve az éves kiigazítási terheket.

- A 2011-ben bevezetett európai szemeszter eszközként szolgál a tagállamok gazdaság-, költségvetési és foglalkoztatáspolitikáinak összehangolására, valamint a felmerülő gazdasági kihívások kezelésére. Az Európai Bizottság éves szinten készít országspecifikus ajánlatokat, amelyek szakpolitikai iránymutatást adnak a rendezett államháztartás fenntartása, a foglalkoztatás bővítése és a gazdasági növekedés érdekében. Amennyiben egy tagállam nem követi ezeket az ajánlásokat, köteles magyarázatot adni a Tanácsnak.
- A most jóváhagyott ajánlások az egyes tagállamok országspecifikus politikáit érintik, beleértve Magyarországot is, amelyre vonatkozó részletes dokumentumok elérhetők az Európai Unió hivatalos oldalain.

Az Európai Unió kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiáját jelentősen alakítja az európai szemeszter, ezért a hazai szakirodalomban is komolyabb jelentőséget kap a két terület összekapcsolódása. Az Európai Unió kutatás-fejlesztési és innovációs (K+F+I) stratégiája alapvető szerepet játszik az uniós gazdaság növekedésében és versenyképességének erősítésében, melynek keretében kiemelt figyelmet kap az Európai Kutatási Térség (European Research Area, ERA) kialakítása és kiteljesítése. Az ERA célja egy egységes, a világ előtt nyitott kutatási térség létrehozása, ahol a tudományos munkaerő, ismeretek és technológia szabadon áramlanak, elősegítve a közös társadalmi és gazdasági kihívások kezelését.

- Az EU 2015 és 2020 között az ERA menetrendben meghatározott prioritások mentén fejlesztette K+F+I rendszerét, fokozva a nemzeti kutatási rendszerek hatékonyságát, támogatva a határokon átnyúló együttműködést, elősegítve a kutatói mobilitást, valamint ösztönözve a nemek közötti egyenlőséget és a tudományos eredmények nyílt hozzáférését. Az Európa 2020 stratégia három fő növekedési pillért fogalmaz meg: intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést, ahol alapvető szerepet kap a kutatás és innováció, amely a tudásalapú gazdaságot és a társadalmi felzárkózást szolgálja. A GDP 3%-ának K+F-re való fordítása 2020-ig a stratégia egyik kulscélja.
- Az Innovatív Unió kezdeményezés részeként az EU fokozza a kutatás és innováció finanszírozását, különösen a társadalmi-gazdasági kihívások kezelésére (pl. éghajlatváltozás, egészségügy, energiahatékonyság). Az uniós kutatási programok – mint a Horizont 2020 – támogatják a tudományos kiválóságot, az ipari versenyképességet, valamint a társadalmi problémák megoldását, különösen a kis- és középvállalkozások innovációs képességeinek fejlesztésével.

- Az európai szemeszter keretében az EU folyamatosan értékeli a tagállamok K+F+I politikáit és stratégiáit, ország-specifikus ajánlásokat fogalmaz meg a hatékonyabb innovációs rendszerek, az oktatási rendszerek korszerűsítése és a kutatói utánpótlás biztosítása érdekében. Az Európai Bizottság szerint ez a monitorozás hozzájárul a nemzeti stratégiák összehangolásához az uniós célokkal, és elősegíti a strukturális alapok, valamint az uniós kutatási programok közötti szinergiák kiaknázását.

Az Európai Bizottság 2024. évi őszi szemeszter csomagja az új EU-s gazdasági kormányzási keret első jelentős dokumentumcsomagja, amely a tagállamok makrogazdasági stabilitását, fenntartható és inkluzív növekedését célozza meg. A keret egyszerűbb, átláthatóbb szabályokat vezet be, melyek egyetlen fő operatív mutató, a többéves nettó kiadási pálya alapján értékelik a tagállamok költségvetési fegyelmét. Ennek célja, hogy a költségvetési kiigazításokat kockázatalapúan, a konkrét reformok és beruházások figyelembevételével lehessen végrehajtani.

- A 2024-es őszi csomag egybeesik az EU gazdaságának lassú kilábalásával, amelyet a jövőben a Next Generation EU Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközéből, valamint más uniós forrásokból származó beruházások erősítenek. A tagállamok középtávú tervei hiteles ütemterveknek minősülnek, amelyek a költségvetési fenntarthatóság, a növekedésösztönző reformok és a kiemelt közberuházások hármására épülnek.
- A Bizottság szerint a Szemeszter támogatja az európai gazdaság rezilienciájának, versenyképességének és biztonságának megerősítését, különösen a globális geopolitikai kihívások kezelésében. Emellett elősegíti a zöld és digitális átállást, valamint az EU biztonsági kapacitásainak erősítését.
- A Tanács és az eurócsoport a csomag elemeit jóváhagyva felügyeli a középtávú terveket, amiket a tagállamok éves eredményjelentésekkel alátámasztva teljesítenek, elősegítve a folyamatos végrehajtást és a gazdasági stabilitás fenntartását.
- A hivatalos brüsszeli kommunikáció szerint ez a reformcsomag jelentős előrelépés az uniós gazdasági irányítás fejlesztésében, amely egy fenntarthatóbb, inkluzívabb és versenyképesebb gazdasági jövőt vetít előre az Európai Unió számára.

2. Az európai szemeszter és a tagállami gazdaságpolitika viszonya

2.1 Az európai szemeszter, mint gazdaságpolitikai csomag

A 2008-as pénzügyi válság felszínre hozta az Európai Unió belüli gazdaságpolitikai koordináció gyenge pontjait. A tagállamok között nem volt megfelelő hatékonyságú mechanizmus a fiskális, makrogazdasági és strukturális politikák összehangolására, ez is hozzájárult a válság elmélyüléséhez. Az európai szemeszter eredetileg e hiányosságnak a kezelése céljából jött létre, azonban mára a tagállamokkal szembeni megfelelési kényszer erősítésének eszközeként alkalmazzák, és az EU gazdasági kormányzásának egyik központi pillérévé vált.²⁴

Az európai szemeszter egy rendszeres, éves ciklusú eljárás, aminek keretében az Európai Bizottság elemzi a tagállamok költségvetési terveit, gazdasági pályáit és reformprogramjait. A többlépcsős koordinációs folyamatban az uniós szintű célkitűzések és szakpolitikai stratégiák közvetlenül kapcsolódnak a tagállami szakpolitikákhoz. Az európai szemeszter országspecifikus ajánlásokon alapuló, a végrehajtás monitoringjával támogatott gyakorlata a korábbi, fragmentált uniós kormányzási struktúrákhoz képest elmozdulást jelent egy közös gazdaságpolitikai irányítási platform kialakítása felé.

Az európai szemeszter ugyanis komplex szakpolitikai csomagként működik, amely több gazdaságpolitikai dimenziót ölel fel. Az évente megfogalmazott ajánlások csak a koordinációs mechanizmus bevezetésének kezdetén korlátozódtak a költségvetési fegyelem és a makrogazdasági egyensúly biztosítására, később fokozatosan kiterjedtek a foglalkoztatáspolitikára, a szociális- és oktatáspolitikára, az egészségügyre, az innovációra, valamint a zöld és digitális átmenetre is. A brüsszeli álláspont szerint a sokdimenziós megközelítés a gazdaságpolitikai koordinációt átfogóvá teszi, és a tagállamokat olyan strukturális reformok felé tereli, amelyek az EU egészének versenyképességét szolgálják az uniós intézmények, különösen a Bizottság értékelése szerint.²⁵

Az európai szemesztert uniós rendelet intézményesíti, de az annak keretein belül megalkotott dokumentumok nem rendelkeznek jogi kötőerővel. Így a Bizottsági közleményekben, illetve a Bizottság javaslatai alapján elkészített Tanácsi ajánlásokban foglaltak nem kötelezőek a tagállamokra nézve.²⁶ Ugyanakkor az európai szemeszter ajánlásai a gyakorlatban kötelező erejű uniós keretrendszerek (például a Stabilitási és Növekedési Paktum (SGP), a Makrogazdasági

²⁴ Lásd: az Európai Bizottság weboldalát az Európai Szemeszterről.

²⁵ Bekker, 2015

²⁶ Zeitlin – Vanhercke, 2014

Egyensúlyhiány-eljárás (MIP)) iránymutatásaival is összekapcsolódhatnak. Ezeken keresztül, illetve az uniós források rendelkezésre bocsátásán vagy visszatartásán keresztül az EU akár szankciókat is alkalmazhat az ajánlásoktól jelentősen és tartósan eltérő tagállamokkal szemben.

A Szemeszter politikai funkciója a Bizottság, a Tanács és a tagállamok rendszeres, strukturált gazdaságpolitikai kommunikációjának biztosítása. Ez a közös normateremtés az egyes országok kormányzati döntéshozatalaira is – bár különböző mértékben, de - hatással van, és fokozza a nemzeti politikák konvergenciáját. Az Európai Bizottság ajánlásai gyakran beépülnek a tagállami reformprogramokba, különösen azokban az országokban, amelyek jelentős mennyiségű pénzügyi támogatást kapnak az EU-tól (pl. a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz révén).

2.2 A szuverén tagállami gazdaságpolitika létjogosultsága

Az európai szemeszter keretében az uniós intézmények befolyásolni igyekeznek a tagállamok gazdaságpolitikai döntéseit, hogy azok nagyobb összhangban álljanak az uniós szakpolitikai prioritásokkal, miközben ezt a gazdasági stabilitás és a fejlődési célok előmozdításaként keretezik. A szuverén tagállami gazdaságpolitikák létjogosultsága azonban sem legitimációs, sem eredményességi szempontból nem vonható kétségbe.

Legitimáció

A nemzeti szinten kialakított gazdaságpolitikák a parlamenti választások, a demokratikus elszámoltathatóság révén közvetlen kapcsolatban állnak az állampolgárokkal. A legitimitásuk a demokratikus döntéshozatalra és az alkotmányokban lefektetett eljárasmódokra alapul. Ha a tagállamok saját döntéseiken keresztül képesek alakítani politikáikat, az állampolgárok jobban azonosíthatják azokat a döntéshozókkal, és így erősebb legitimitást nyerhetnek. A nemzeti parlamentek ezért központi szerepet játszanak a közös uniós monetáris és költségvetési politika legitimitásának megteremtésében.²⁷

Mivel a nemzeti szintű döntéshozatal érzékelhetőbb, közvetlenebb és jobban kommunikálható, nagyobb eséllyel építhet ki bizalmat az állampolgárok körében, amennyiben a kormányzás minősége egyébként megfelel a politikai elvárásoknak. A politikai bizalom tartós megléte jelentősen hozzájárulhat a gazdasági fejlődéshez régiós szinten az EU-ban.²⁸ Az uniós szinten kialakított döntések azonban kevésbé szorosan kötődnek az állampolgári választáshoz, a centralizált mechanizmusokat demokratikus deficit árnyékolja. Így a tagállami gazdaságpolitikák

²⁷ Neyer, 2015, pp. 219–236

²⁸ Muringani et al., 2024, pp. 2059–2089

legitimációs előnnyel rendelkeznek a közös, egységesített gazdaságpolitika kialakítását célzó törekvésekkel szemben.

Eredményesség, hatásosság

Az egyes tagállamok politikai döntéshozói jobban ismerik saját országuk sajátosságait, a gazdasági szerkezetet, a kulturális tényezőket, a politikai realitásokat, az intézményi kapacitásokat. Ez olyan gazdaságpolitikai beavatkozások kialakítására teszi őket képessé, amelyek jobban illeszthetők az adott ország környezeti adottságaihoz. A centralizált uniós irányítási keretrendszerek ezzel szemben univerzálisabb ajánlásokat tudnak megfogalmazni, amelyek nem feltétlenül képesek minden releváns országspecifikus körülményt megfelelő mértékben figyelembe venni.²⁹ A tagállami politika alkalmazkodóképessége erősebb, rugalmasabban reagál a helyi kihívásokra, ami a tagállami gazdaságpolitikánál hatékonyságelőnyként jelentkezhethet.

A tagállamok kormányai számára sokkal közvetlenebb politikai következményekkel jár a politikájuk parlamenti választásokon megmért eredményessége vagy kudarca, ezért nagyobb a motiváció a kitűzött reformok hatékony végrehajtására. Ha a kormány felelős a választói felé, erősebb lehet a választási ígérek megvalósítására vonatkozó politikai akarat. Ezzel szemben az uniós koordinációs keretek, így az európai szemeszter is, inkább indirekt motívumokat kínálnak (értékelések, ajánlások), ami kevésbé biztosítja a végrehajtás intenzitását.

A kivitelezés hatékonyságát a szükséges intézményi kapacitás megléte is befolyásolja. Azok az intézményi csatornák, amelyek a gazdaságpolitikai döntések kialakítását és azok végrehajtását kezelik, például minisztériumok, parlamenti bizottságok, szakmai szervezetek, jellemzően tagállami szinten állnak rendelkezésre. Ez az intézményi közelség javíthatja a koordinációt, a visszacsatolás és a korrekció gyorsaságát, megfelelőségét. Ezzel szemben az uniós szintű koordinációs rendszerek bonyolultabbak, több szereplőt érintenek, és végrehajtásuk gyakran függ a tagállami adminisztratív kapacitástól, ami különböző országokban eltérő lehet. Az intézményi távolság mellett ez a heterogenitás is csökkentheti az uniós keretrendszer hatékonyságát.

2.3 Az európai szemeszter hatása a tagállami gazdaságpolitikára

Koordináció mint válságkezelési eszköz

A 2008-as válság tanulsága, hogy akár egyetlen tagállam felelőtlen fiskális vagy makrogazdasági politikájának következményei is gyorsan és nagy hatásokkal gyűrűzhetnek át más tagállamokba. A határokon átnyúló gazdasági hatások különösen intenzívek a monetáris unió tagjai között. Az

²⁹ Marzinotto et al. , 2012

Európai Bizottság szerint az európai szemeszter révén megvalósuló koordináció segíthet csökkenteni a negatív hatások mértékét és a közösségi kockázatokat.

A belső piac hatékonysága és az euró stabilitása megköveteli, hogy a tagállamok ne kövessenek egymással versengő, így a közösséget destabilizáló politikákat.³⁰ Az európai szemeszternek, mint koordinációs és egyeztetési platformnak az a küldetése, hogy az uniós stratégiákban és megállapodásokban megjelenő célkitűzéseket lebontsa az egyes tagállamok szintjére. Koordináció nélkül növekedhetnek a beruházási- és foglalkoztatáspolitikai különbségek a tagállamok között, ami politikai feszültségekhez és a belső piac torzulásához vezethet. Az országspecifikus ajánlások és a végrehajtásuk nyomon követése az uniós országok strukturális reformjainak közösségi szintű optimalizálását szolgálhatják.

Az európai szemeszter az EU közösségi szintű válasza lehetne a külső sokkokra, a válságokra. A nemzeti intézkedéscsomagok uniós felülvizsgálata és az adott országra szabott ajánlások növelhetik a gazdaságpolitikai intézkedések átláthatóságát, ami nagyobb tervezési és végrehajtási fegyelmezettséget eredményezhet. Az európai szemeszter tehát a közelmúlt válságaiból levont strukturális tanulságként szolgálhat, ami a koordináción és a folyamatos monitoringon keresztül azt kívánja elősegíteni, hogy a tagállami politikák jobban támogassák az EU egészének gazdasági stabilitását és fejlődését.

Korlátozott hatás

Ugyanakkor az európai szemeszternek nincs érdemi, legitim felhatalmazása a tagállami gazdaságpolitikai döntések felülbírálására, ezért nem kezelhető valódi közös gazdaságpolitikai keretként. A tagállamok gazdaságpolitikájának alapvető irányát és részleteit továbbra is a nemzeti parlamentek és kormányok határozzák meg. Az európai szemeszter országspecifikus ajánlásai nem kötelező erejűek, az Európai Számvevőszék 2020-as jelentése³¹ a végrehajtásuk szelektivitásáról számol be. A jelentés szerint 2011 és 2018 között az ajánlások mintegy 26%-át hajtották végre jelentős mértékben vagy teljes egészében, további 44%-uknál volt némi előrelépés, de 30%-uk esetében korlátozott vagy semmilyen előrelépés sem történt. A tagállamok egyes esetekben csak a már folyamatban lévő reformjaikat igazítják utólag a Szemeszterben megfogalmazott ajánlásokhoz.

Ahogy arra a korábbiakban már rámutattunk, egy az ajánlások tagállami végrehajtásának gyakorlatát elemző 2020-as tanulmány³² szerint a négy visegrádi ország öt év átlagában

³⁰ Vanhercke – Verdun, 2021

³¹ Az Európai Számvevőszék különjelentése, 2020

³² Bíró-Nagy - Laki, 2020, pp.7–34.

egymáshoz hasonló teljesítményt nyújtott. Az EU egészét tekintve valamennyien a mezőny második feléhez tartoznak, a közepesnél némileg gyengébb szintű haladást értek el az ajánlások nemzeti szintű megvalósításában. Az ajánlások végrehajtási aránya szakpolitikáinként eltérő, a költségvetési és a foglalkoztatáspolitikai javaslatok teljesülnek inkább, míg például az adózással kapcsolatosak kevésbé. Ugyanakkor az ajánlások végrehajtása az évek során csökkenő tendenciát mutat, ami összefügg a tagállami szuverenitás védelmével és azzal, hogy a nemzeti kormányok nem minden esetben hajtanak fejet a Bizottság által javasolt megoldások előtt, mivel fenntartják a saját szakpolitikai mérlegelésüket.

Az ajánlástól eltérő tagállami cselekvési hajlandóságot azok a konkrét esetek is erősítik, amelyeknél a Bizottság pontatlan helyzetértékelése téves gazdasági előrejelzéshez vezetett.³³ Például 2013-ban a Bizottság Magyarországra vonatkozóan megfogalmazott hiány- és GDP-növekedési prognózisa és a bekövetkező valóság között érdemi eltérés mutatkozott. Hasonlóképp Ausztria kapcsán is tévesnek bizonyultak egyes költségvetési kockázatok előrejelzései, amelyeket a COVID-19 járvány tapasztalatai is árnyaltak.

3. Az európai szemeszter és az RRF kapcsolata

A koronavírus-járvány hatására jelentős átalakuláson ment át az európai szemeszter megközelítése. Az európai szemeszter kibővült olyan politikai kérdésekkel, amelyek a Bizottság által jogállamisági szempontból aggályosnak tartott tagállami szabályozásokra és intézkedésekre irányulnak. A Bizottság a tagállamok pénzügyi támogatási programokban való részvételét, különösen a Helyreállítási és Reziliencia-Eszköz (Recovery and Resilience Facility, RRF) forrásaihoz való hozzáférést az országspecifikus ajánlásokban elvárt reformok végrehajtásához kötötte és köti a mai napig.³⁴ Az Európai Bizottság minden kifizetési kérelmet és a mérföldkövek teljesülését³⁵ szigorúan ellenőrzi, és csak a reformok, beruházások, valamint a hozzájuk kapcsolódó célértékek elérését követően teljesíti az uniós források átutalását. Tehát az RRF-program legfőbb végrehajtási keretével az európai szemeszter vált, a kettő szoros szimbiózisban van egymással. Ezzel azonban az európai szemeszter egy retorziós eszközzé alakul. Valamint felmerülhet, hogy az európai szemeszter a tagállami gazdaságpolitikák helyére kíván lépni, amivel a Bizottság a jogállamiság normáinak megsértését kockáztatná, és jelentősen átlépné az uniós

³³ Bagi, 2023

³⁴ Fromont - Van Waeyenberge, 2025

³⁵ Ministers Chambers and Donohoe welcome Ireland's third payment under the EU's Recovery and Resilience Facility. Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2025)

szerződésekben lefektetett hatáskörét. Ráadásul nemcsak a gazdasági ajánlásokhoz kötik az RRF-források kifizetését az adott tagországnak, hanem a nem gazdasági természetű, jogállamisággal és egyéb intézményi feltételekkel összefüggő ajánlások végrehajtása is feltétele lett az RRF-források kifizetésének.³⁶

Az RRF-források kifizetésének összekapcsolása az európai szemeszterben megfogalmazott bizottsági ajánlások végrehajtásával a legerősebb megjelenési formája az EU lopakodó hatáskörátlépésének; ez azonban nem az egyetlen eszköz, amellyel az unió érvényesíti elvárásait. Ezt az is alátámasztja, hogy a jogi kötőerővel nem rendelkező jogi aktusok, mint az országspecifikus ajánlások, vagy egyéb dokumentumok, például a Szociális Jogok Európai Pilléréről szóló nyilatkozat tartalma, a releváns jogszabályokban feltételként kerül rögzítésre mind az egyes finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés, mind a költségvetési tervezés során, így azok végrehajtása kikényszeríthetővé válik.

Ahogy már említettük, az RRF keretében, a források kiutalása érdekében a tagállamok helyreállítási terveinek alkalmazkodniuk kell az országspecifikus ajánlásokban foglalt kihívások kezeléséhez. Emellett a gazdasági kormányzási keretrendszer részeként a tagállamoknak közép távú költségvetési-strukturális terveikben (MTFSP) be kell mutatniuk, miként valósítják meg az európai szemeszterben azonosított fő reformokat és beruházásokat. Továbbá, a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés során is figyelembe veszik ezeket az országspecifikus ajánlásokat, például megfelelő *ex ante* feltételek rögzítésével, ugyanakkor az Európai Bizottság és az Európai Parlament megbízásából készült 2019-es tanulmány³⁷ szerint a kondicionálás hatékonysága mérsékelt. Az intézményes lehetőségek ugyan adóttak az európai szemeszterben megfogalmazott elvárások beépítésére, a gyakorlatban ez mégis következtelenül és kismértékben valósul meg. Ha vannak is kapcsolódások, azok túl általánosak, ezért még bőven van tere a kondicionalitás erősítésének.

Az európai szemeszter és az RRF összekapcsolása egy olyan erős kényszerítő feltételrendszert hozott létre, amely túlmutat a szemeszter eredeti célján, a gazdaságpolitikai koordináción. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy politikai tartalmú kérdések is erőteljesen befolyásolják a folyamatot. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy adott helyreállítási terv (RRP) vagy középtávú költségvetési terv (MTFSP) nem felel meg ezeknek az elvárásoknak, nem ad ki pozitív értékelést, és ebben az esetben a Tanácsnak nincs lehetősége cselekedni, mert nem tudja megismerni vagy felülbírálni a Bizottság szubjektív döntését. Így a döntéshozatalban a Bizottság dominanciája

³⁶ Bokhorst, 2021

³⁷ Scheinert, - van Lierop, 2019

érvényesül, ami egyfajta egyoldalú kontrollt jelent a tagállamok pénzügyi támogatásainak jóváhagyásában.

Mindezekon felül sajtóhírek³⁸ szerint a 2028-2034-es uniós költségvetési³⁹ ciklusban a kohéziós⁴⁰ alapok (pl. térségi fejlesztési, szociális és gazdasági felzárkóztatási támogatások) kifizetése is szorosabban lesz kötve⁴¹ a tagországok európai szemeszterben rögzített reform- és teljesítménykövetelményeihez: a tervek szerint a jelenlegi kohéziós politikai alapok a nemzeti és regionális partnerségi tervek részei lennének. Ezekben a tervekben pedig alapvető szerepet kap az európai szemeszter ajánlásainak betartása és a célzott reformok teljesítése. A kohéziós alapokra szánt források mellett az agrártámogatások⁴² (különösen a közvetlen kifizetések, illetve a vidéki fejlesztési források) szintén beépülnek a nemzeti és regionális partnerségi tervekbe. Ezek alapvetően azt jelentik, hogy a tagállamok csak akkor juthatnak majd teljeskörűen a támogatási összegekhez, ha megfelelnek az európai szemeszter ajánlásainak.

Az európai szemeszter történetében először az RRF kapcsán jelentek meg a szigorodó szabályok és az egyértelmű elvárások az EU részéről, melyben már kevésbé vette figyelembe az EU a tagállami álláspontokat, elsősorban a Bizottság elképzelések érvényesültek. Az RRF pedig vélhetően gyakorlóterep volt a kohéziós politika jövőbeli alakításához, ugyanis a jelenlegi uniós elképzelések szerint a kohéziós források kifizetésénél már egyértelmű forráselvonás történik akkor, ha egy tagállam nem alkalmazkodik az uniós elvárásokhoz. Ebben uniós gazdasági érdekek mellett politikai jellegű motivációk is megjelentek és a jövőben is megjelenhetnek (például Lengyelország, ahol az aktuális lengyel kormány és az EU kapcsolata a kormányváltással jelentősen megváltozott, mely az aktuális uniós elvárásokat is érintette).

Az európai szemeszter országspecifikus ajánlásainak megvalósítását és az RRF-források kifizetésének összekapcsolását több nemzetközi tanulmány is vizsgálta az elmúlt évek során.

A Cambridge University Pressnél jelent meg Louise Fromont és Arnaud Van Waeyenberge 2025. szeptemberi tanulmánya⁴³ az RRF-források kifizetése és az európai szemeszter kapcsolatáról. A szerzők ebben kifejtik, hogy az európai szemeszter eredetileg a gazdasági, költségvetési és szociális politikák koordinálására szolgált az EU-ban. A koronavírus-járvány okozta válság és a Next Generation EU helyreállítási csomag (amelynek központi eleme az RRF) bevezetése azonban tovább erősítette a szemeszter szerepét, különösen a jogállamisági kockázatok kezelésében. Az

³⁸ Nemzeti Híregyház, 2025

³⁹ Az Európai Bizottság 2025. július 16-i sajtóközléte.

⁴⁰ Rodriguez – Pose, 2025

⁴¹ Baccini, 2025

⁴² Fortuna, 2025

⁴³ Fromont – Van Waeyenberge, 2025, pp. 872-881

RRF finanszírozása szorosan kötődik az európai szemeszterben megfogalmazott országspecifikus ajánlások végrehajtásához, azaz a tagállamoknak olyan helyreállítási és ellenállóképességi terveket kell benyújtaniuk és végrehajtaniuk, amelyek kezelik a szemeszter által feltárt gazdasági és jogállamisági kihívásokat. A Bizottság értékeli a terveket, majd a Tanács jóváhagyja azokat, és az RRF-források kifizetése csak a kitűzött célok teljesülése esetén történik meg. Ez a kapcsolódás erős pedig kondicionalitást jelent, amely túlmutat a gazdaságpolitikai koordináción: az európai szemeszter révén a költségvetési és strukturális reformok mellett a jogállamisági elvárások is konkrét pénzügyi következményekkel bírnak. A szemeszter eszközeit, például a bírósági rendszerek függetlenségét és korrupció elleni intézkedéseket monitorozó EU *Justice Scoreboard*-ot, rendszeresen felhasználják a reformok nyomon követésére. Ugyanakkor a szerzők rámutatnak demokratikus és alkotmányos kockázatokra is: a Bizottság jelentős végrehajtói hatalommal rendelkezik az európai szemeszter révén, miközben a Tanács és különösen az Európai Parlament kisebb szerepet kap, ami egyensúlytalanságot okoz az EU intézményei között, és kérdéseket vet fel a demokratikus elszámoltathatósággal kapcsolatban.

Hasonlóan az RRF-források és a szemeszteri ajánlások közti kapcsolatot vizsgálta 2021-es tanulmányában David Bokhorst is.⁴⁴ Megállapította, miszerint a helyreállítási alap (RRF) erőteljes kondicionalitást visz a reformfolyamatokba, mégpedig oly módon, hogy az uniós pénzügyi források kifizetése azon múlik, hogyan teljesítik a tagállamok a szemeszter keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlásokat és reformokat. Ez a kapcsolódás megerősíti a Bizottság érvényesítő szerepét, ugyanakkor felveti az EU legitimációjával kapcsolatos kérdéseket, hiszen a Bizottság nyomásgyakorlása a nemzeti szuverenitás és demokratikus kontroll szempontjából kihívásokat hozhat, demokratikus képviselői aggályokat vet fel.

Mindezeket az aggályokat nemcsak a fenn idézett két tanulmány támasztja alá. Több más nemzetközi tanulmány is rámutat, hogy az RRF és az európai szemeszter összekapcsolása növeli az Európai Bizottság érvényesítő szerepét, miközben kihívásokat jelent a demokratikus elszámoltathatóság, a mechanizmus átláthatósága és a tagállamok szuverenitása szempontjából (pl. Bekker, 2021;⁴⁵ Fabbrini, 2024;⁴⁶ Baroncelli, 2024⁴⁷). Különösen fontos lenne a szerzők ajánlásai alapján, hogy a nemzeti parlamenteket erősebben bevonják a folyamatba, kikerüljenek az alárendeltségi szerepükből: kellő szerephez való jutásuk fontos lenne mind a tervek kidolgozásában, mind a reformok elfogadásában és végrehajtásában, növelve a demokratikus

⁴⁴ Bokhorst, 2021, pp. 101-117

⁴⁵ Bekker, 2021, pp. 175–185

⁴⁶ Fabbrini, 2024

⁴⁷ Baroncelli, 2024

elszámoltathatóságot.⁴⁸ Egyes kutatások továbbá hangsúlyozzák a valóban független és szakmailag elismert társadalmi partnerek bevonásának fontosságát is az RRF és szemeszter folyamatokba, hogy a pénzügyi támogatások valóban a gazdasági és társadalmi kihívásokra reagáljanak, amivel a pénzügyi támogatások hatékonysága növelhető lenne. Kiemelendő aggály továbbá a Bizottság jelentős, szinte egyeduralkodó szerepe a pénzek odaítélésében, ami jogi és politikai aggályokat vet fel az uniós intézmények hatáskörei és a nemzeti szuverenitás viszonya miatt.⁴⁹

4. Az EU ajánlásai Magyarország gazdaság-, szociál-, foglalkoztatás-, strukturális és költségvetési politikájáról

4.1 Bizottsági álláspont Magyarország gazdasági és pénzügyi helyzetéről

Az Európai Bizottság szerint Magyarországon makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn. A béreknek az elmúlt években megfigyelhető gyors növekedése rontotta a költségversenyképességet, és az EU többi részéhez képest továbbra is erősebb inflációs nyomás jelentkezik, miközben a gazdasági fellendülés lassú, és lefelé mutató kockázatoknak van kitéve.

A költségvetési hiány 2024-ben csökkent, de a hiány továbbra is magas, és az előrejelzések szerint 2025-ben és 2026-ban sem fog érdemben javulni. Az államadósság-ráta nem csökken, és az adósságszolgálati kiadás és a bruttó finanszírozási igény továbbra is magas.

Az államháztartási hiány 2026-os enyhe növekedése elsősorban az anyákra vonatkozó adómentesség kibővítésének, valamint a közsférában alkalmazott béremeléseknek és jutalmaknak a hatását tükrözi. A Bizottság becslései alapján a nemzeti és az uniós finanszírozású kiadásokat egyaránt magában foglaló költségvetési irányvonal 2026-ban expanzív lesz, a GDP 1,0 %-ának megfelelő mértékben.

2016-tól kezdődően – a 2024-es év kivételével – rendkívül korán fogadták el az éves költségvetéseket, ami csökkentette a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések megbízhatóságát. A költségvetési célértékek gyakori és jelentős módosítása következtében a költségvetés nem jelent stabil alapot a piaci szereplők számára, és kétséges teszi a közép távú költségvetési tervek hitelességét. A magyar Költségvetési Tanács megbízatása és működési kapacitása továbbra is korlátozott. A közpénzek kezelésére szolgáló új struktúrák, például a

⁴⁸ Bekker, 2021

⁴⁹ Somosi – Farkas, 2024, pp.3–30.

közérdekű vagyonkezelő alapítványok gyengítik a költségvetési felügyeletet, mivel úgy tűnik, hogy hatékony ellenőrzési mechanizmusok nélkül működnek.

A Bizottság egyéb aggályai

A Bizottság álláspontja szerint a belső keresletet élénkítő intézkedések kockázatot jelentenek a külső egyensúly fenntarthatóságára nézve. A bankok és az állam kapcsolata szorosabbá vált azon adópolitikai intézkedések miatt, amelyekkel a belföldi bankokat az államadósság megvásárlására ösztönzik. Ez burkolt fiskális nyomás és piactorzítás. A belföldi bankokat államkötvény-vásárlásra ösztönző adókedvezmények fokozták a kockázatot, mivel az állampapírok aránya a banki eszközökön belül. Ez egy új elem a Bizottság retorikájában, mivel korábban erősen ajánlották a tagállamoknak, hogy a hazai bankrendszer felé adósodjanak el a külső hitelfelvétel helyett. Mostanában azonban erős kockázatot látnak abban, hogy a tagállami végrehajtó hatalom és a bankrendszer egymásra utalt.⁵⁰

A Bizottság szerint a gyenge üzleti környezet továbbra is az innováció egyik fő akadály. A szabályozási környezet rendkívül instabil, ami megnehezíti a hosszú távú üzleti tervezést. A nyilvánossággal és az érdekelt felekkel nem konzultálnak a fontos törvénytervezetekről, mivel azokat kormányjavaslat helyett gyakran egyéni képviselői indítványként nyújtják be a parlamentben, így a törvénytervezetek esetében nincs szükség nyilvános konzultáció lefolytatására.

A Bizottság szerint jellemző még a szabályozási kiszámíthatatlanság⁵¹ is:

- az állam túlzott szerepvállalása a gazdaságban,
- az egyes cégekkel szembeni diszkriminatív légkör (különösen külföldi tulajdonosok esetében),
- az alacsony közigazgatási hatékonyság,
- a magas korrupcióérzet
- és a kulcsszektorokban a verseny hiánya.

A Bizottság véleménye szerint a piac szerkezete koncentrált, és egyes piacokon csak néhány vállalkozás versenyez egymással. Számos szolgáltatást olyan állami tulajdonú vagy magánvállalkozásokra bíznak, amelyek verseny nélkül működnek. Az állam üzleti tranzakciókban vesz részt, és nagyvállalatok támogatott finanszírozással történő felvásárlása vagy felvásárlásuk

⁵⁰ Szabó, 2025

⁵¹ Uo.

elősegítése révén magánszereplőket szorít ki a piacról. Különböző állami beavatkozások révén – többnyire külföldi – tulajdonosokat vállalkozásuk eladására kényszerítettek, és ily módon állami vagy a kormányhoz kötődő „nemzeti bajnokok” létrehozását segítették elő. A magántőkealapok növekvő jelenléte új kihívásokat teremt. Ezt a vállalati struktúrát különösen a kormányhoz kötődő magánszemélyek alkalmazzák. Fokozódik a társadalmi kirekesztődés, súlyosbodik a szegénység, különösen a gyermekek, az idősek és a fogyatékkal élő személyek körében. A vagyoni egyenlőtlenség jelentősen nőtt. „A szegénységi mutatók összességében jobbak az EU-átlagnál, de rosszabbak nagycsaládos gyerekek, alacsony képzettségű munkavállalók, idősek, fogyatékkal élők és romák esetében. A legszegényebb rétegek helyzete különösen kedvezőtlen az alacsony adórendszeri progresszivitás, a gyenge szociális transzferek és a célzástalan támogatási rendszerek miatt.”⁵²

A Bizottság álláspontja szerint – a többkulcsos adórendszereket előnyben részesítő megközelítésével összhangban – a magyar adórendszer a magas jövedelmű háztartásokat részesíti előnyben, míg a legtöbb szociális támogatást adókedvezmény formájában nyújtják. A Bizottság felszólította Magyarországot, hogy jövedelmi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében, főként a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát illetően, hozzon intézkedéseket, amik érinthetik az adókedvezményeket, jogosultsági feltételeket vagy speciális adótípusokat (pl. anyák mentessége, nyugdíjas jövedelmek külön adózása vagy támogatása).

Az alábbiakban az Európai Unió Tanácsának 2025. július 1-jén kiadott ajánlása kapcsán alakítunk ki összképet Magyarország gazdaság-, szociál-, foglalkoztatás-, strukturális és költségvetési politikájáról. Ezen ajánlások a Tanács saját narratívája szerint a fenntartható államháztartás, a gazdasági növekedés, a versenyképesség és a szociális kohézió erősítését célozzák. E keretezés megalapozottsága és következtetései azonban a jelen vizsgálat szerint több ponton vitathatók, továbbá az ajánlásokban megjelenő elvárások egyes elemei Magyarország nemzeti érdekeivel több tekintetben nem állnak összhangban. A magyar gazdaságpolitika számára megfogalmazott elvárások tehát a következők:

1. Növelje a védelmi és biztonsági kiadásokat, igazodva az adósságfenntarthatóság követelményéhez és használja fel a védelmi kiadások növelésére biztosított rugalmasságot. Ezeken kívül fokozza az általános védelmi készséget. A túlzott hiány megszüntetése érdekében igazodjon a nettó kiadásoknak a Tanács által 2025. február 18-án ajánlott maximális növekedési rátájához, és a nemzeti mentesítési rendelkezés alapján biztosított engedményt a védelmi kiadások növelésére használja fel.

⁵² Uo.

Háttérinformáció az ajánláshoz: A nemzeti mentesítési rendelkezés aktiválása által érintett időszak (2025–2028) lehetővé teszi Magyarország számára, hogy felülvizsgálja a kormányzati kiadások prioritási sorrendjét vagy növelje az államháztartási bevételeket annak érdekében, hogy a védelmi kiadások tartós megemelése középtávon ne veszélyeztesse a költségvetési fenntarthatóságot.

2. Vezesse ki a még fennálló szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedéseket, különösen a 2024–2025-ös fűtési szezon előtt. Háttérinformáció az ajánláshoz: A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése szerint míg a szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedések nettó költségvetési költsége 2024-ben a GDP 1,0%-ának megfelelő mértékű volt, 2025-ben ez a költség a GDP 0,5%-ára mérséklődik. Változatlanul hatályban maradtak a közműszolgáltatóknak a lakossági energiaár-plafon által okozott veszteségeikért kompenzációként nyújtott támogatások. A szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedéseket nem szüntették meg a 2024–2025-ös fűtési idény előtt. Ez nincs összhangban a Tanács/Bizottság ajánlásával. A jelentés szerint Magyarországon a lakossági energiaárakat jelentős mértékben támogatja az állam, amivel nem kimondottan a rezsicsökkentésre utalnak. Kifogásolják, hogy a rezsicsökkentés nem célzott támogatás a rászorulóbbaknak, egyetemes juttatás, így nem segíti az energiaszegénység csökkentését sem.
3. Fokozatosan szüntesse meg a fennmaradó ársapkákat, kamatsapkákat és az azokkal egyenértékű intézkedéseket a torzító hatások minimalizálása és a monetáris politika hatékonyságának növelése érdekében. Háttérinformáció az ajánláshoz: A monetáris politika szigorú, de hatékonyságát kormányzati beavatkozások gyengítik: a háztartások és a vállalatok részére nyújtott támogatások és hitelek továbbra sem a megfelelő célcsoportokra irányulnak, a hitelkamatok szabályozása pedig korlátozza a monetáris politika hatékonyságát. A bankokkal szemben általános elvárás a hitelkamatlábak csökkentése. Törekedjen a makrogazdasági politikák hatékony koordinációjára és egyértelmű elhatárolására a költségvetési és a külső fenntarthatóság biztosítása érdekében.
4. Erősítse meg a középtávú költségvetési keretet, az éves költségvetések elkészítését igazítsa hozzá a költségvetési évhez, és korlátozza az éves költségvetések végrehajtása során gyakorolható mérlegelési jogkört. Háttérinformáció az ajánláshoz: Rendkívül korán fogadják el az éves költségvetéseket, ami csökkentette a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések megbízhatóságát.

5. Elsősorban a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentése révén javítsa a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát, miközben megőrzi annak megfelelőségét. Hátérinformáció az ajánláshoz: A nyugdíjminimum 2008 óta nominálisan változatlan maradt, és nem biztosítja a megfelelő nyugdíjakat a rövid szolgálati idővel és alacsony átlagkeresettel rendelkezők számára.
6. Sürgősen gyorsítsa fel a REPowerEU-fejezettel kibővített helyreállítási és rezilienciaépítési terv végrehajtását, és ennek érdekében mielőbb hajtsa végre az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges intézkedéseket.
7. Gyorsítsa fel a kohéziós politikai programokat (ERFA, IÁA, ESZA+, KA), különös figyelmet fordítva a félidős felülvizsgálat utáni lehetőségekre.
8. Optimalizálja az uniós eszközök igénybevételét (InvestEU, Stratégiai Technológiák Európai Platformja) a versenyképesség javítása érdekében.
9. Javítsa a szabályozási keretet, és fokozza a versenyt az áruk és a szolgáltatások piacán – különösen a kiskereskedelemben – a következők révén: kerülje az önkényes adminisztratív beavatkozásokat (ársapkák, értékesítési árres korlátozása, kötelező árengedmények, az élelmiszerek lejárát előtt 48 órával történő értékesítésének tilalma és a kötelező online árjelentés), a meghatározott vállalkozások számára indokolatlan előnyt biztosító vagy hátrányt okozó, adott jogalanyokra szabott jogszabályok alkalmazását és a piactorzító, államilag támogatott tranzakciókat, valamint csökkentse a feltétlenül szükséges mértékre a veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazását. Hátérinformáció az ajánláshoz: A kiskereskedők versenyképességét szakpolitikai intézkedések és magas adók is rontják. Kisebb mértékben kell támaszkodnia átmeneti extraprofitadókra. Stabilabb, kiszámíthatóbb adópolitika szükséges, nem pedig időszakos, ad-hoc különadók mint pl. extraprofitadó (a leginkább érintett ágazatok közé tartozik a bankszektor, az energiaágazat, a kiskereskedelem, az építőanyagok ágazata, a biztosítás, a távközlés és a közműszektor). Az ágazatspecifikus adók aránytalanul sújtja a nagyobb, gyakran külföldi tulajdonú vállalkozásokat, így nem felel meg az EU letelepedési szabadságra vonatkozó rendelkezéseinek. Bár az élelmiszerekre vonatkozó ársapkákat 2024-ben fokozatosan megszüntették, 2025-ben a kormány az élelmiszerek széles körére kiterjedően maximálta a kiskereskedelmi beszerzési ár és az értékesítési ár közötti árrest.
10. Kerülje a jogalanyokra szabott, indokolatlan versenyelőnyt vagy hátrányt teremtő jogszabályokat, és minimalizálja a veszélyhelyzeti intézkedéseket.

11. Ösztönözze a tőkepiacok fejlődését, különös tekintettel az adó- és szabályozási ösztönzőkre.
Háttérinformáció az ajánláshoz: A közelmúlt egyes szakpolitikai intézkedései, mint például a lakossági befektetők számára elérhető hosszú lejáratú kötvények adómentessége vagy az ingatlanbefektetésekhöz nyújtott adókedvezmények szintén hátráltatták a tőkepiacok fejlődését.
12. Erősítse meg az állami szektor és a vállalkozások innovációs keretét azáltal, hogy javítja az állami K+F-kiadások kiszámíthatóságát, a meglévő intézkedések keretében pedig hatékonyabban célozza meg a kkv-kat.
13. Gyorsítsa fel a fossziliztüzelőanyag-ellátás diverzifikálását az orosz forrásoktól való függőség fokozatos megszüntetése érdekében, és tegyen konkrét lépéseket a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának fokozatos megszüntetésére, különös tekintettel a gázolajra kivetett jövedéki adókkal kapcsolatos támogatásokra és a lakossági ágazat villamosítását akadályozó támogatásokra (ez közvetetten adórendszer-reform, hiszen adókedvezmények, jövedéki struktúra változása). Háttérinformáció az ajánláshoz: Magyarországon a fosszilis tüzelőanyagokhoz nyújtott támogatások – például a rezsicsökkentési program, a földgázzal történő távfűtésre vonatkozó hozzáadottértékadó-csökkentés, valamint a gázolaj mezőgazdasági felhasználására vonatkozó jövedékiadó-visszatérítés – gazdaságilag nem hatékonyak, állandósítják a fosszilis tüzelőanyagoktól való függést, és nem ösztönzik a lakossági ágazat villamosítását. E támogatások csökkentése és fokozatos megszüntetése összhangban lenne az uniós kötelezettségvállalásokkal, és segíthetné Magyarországot a kormányzati kiadások visszafogásában.
14. Növelje a villamosenergia-ágazat rugalmasságát és versenyét, erősítse a kiegyenlítő piacot, élénkítse a határokon átnyúló villamosenergia-kereskedelmet.
15. Javítsa a vízgazdálkodás rezilienciáját a természetes vízmegtartás és megerősített adminisztratív kapacitások révén, valamint javítsa a gazdaság körforgásos jellegét, különösen a hulladékkezelési kapacitások bővítése révén.
16. Javítsa az oktatási eredményeket és növelje a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányát, valamint fokozza a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák részvételét a minőségi többségi oktatásban azáltal, hogy tovább növeli a tanári szakma vonzerejét és a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférést biztosító középfokú végzettséggel rendelkező tanulók arányát.

17. Javítsa a hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedésekhez való hozzáférést, különösen azáltal, hogy továbbképzési és átképzési lehetőségeket biztosít a leghátrányosabb helyzetű csoportok számára, és biztosítsa a hatékony szociális párbeszédet. Javítsa a szociális ellátások és a munkanélküli ellátások megfelelőségét, és mindenki számára biztosítsa az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Hátterinformáció az ajánláshoz: A munkanélküliség átlagos időtartama meghaladja a 12 hónapot. A mindössze három hónapos munkanélküli ellátás miatt korlátozott a megfelelő munkahely vagy az alkalmas továbbképzési lehetőségek megtalálására rendelkezésre álló idő, ez pedig növeli az alacsony színvonalú munkahelyek, a tartós munkanélküliség és a szegénység kockázatát.

18. A lakáságazati támogatási intézkedések keretében nyújtson célirányos támogatást az alacsony jövedelmű háztartásoknak, valamint növelje a lakáskínálatot, többek között a szociális lakások tekintetében is. Hátterinformáció az ajánláshoz: A lakástámogatások és a kedvezményes hitelprogramok továbbra is torzítják a lakáspiacot, és fokozzák a lakásárakat felfelé hajtó nyomást. A kormányzati keresletösztönző intézkedések által is gerjesztett erős kereslet miatt a lakásárak 2024-ben jelentősen emelkedtek. A lakásárak 2010 és 2024 között 230%-kal nőttek. A lakástámogatások és a kedvezményes hitelprogramok továbbra is torzítják a lakáspiacot, és fokozzák a lakásárakat felfelé hajtó nyomást. A szociális lakások állománya kicsi és csökken, az alacsony jövedelmű háztartások pedig – egyértelmű és célzottabb kormányzati lakáspolitikai támogatás hiányában – korlátozottan férnek hozzá lakhatási támogatáshoz.

Adózási kérdésekben a Bizottság hivatalosan kifogásolta a magyar kiskereskedelmi adót, amely idegen tulajdonban lévő cégek ellen diszkriminatív, és nem felel meg az EU letelepedési szabadságra vonatkozó rendelkezéseinek. A Bizottság sürgette a kiskereskedelmi adó radikális módosítását vagy eltörlését, mivel Magyarország elkötelezte magát ennek a szolidaritási és helyreállítási tervben való visszavonására, de nem történt előrelépés.

Magyar adórendszerre vonatkozó ajánlások:

1. Magyarországnak tartós költségvetési intézkedéseket kell bevezetnie, és kisebb mértékben kell támaszkodnia átmeneti extraprofit-adókra vagy beruházáscsökkentésre (vagyis stabilabb, kiszámíthatóbb adópolitika szükséges, nem pedig időszakos, ad-hoc különadók mint pl. extraprofitadó).

2. A Bizottság kiemeli, hogy az államadósság finanszírozásában jelentős szerepet kapnak olyan adópolitikai intézkedések, amelyekkel a belföldi bankokat az államadósság megvásárlására ösztönzik (ez burkolt fiskális nyomás és piactorzítás).
3. A verseny és piactorzítás csökkentésére, valamint a piaci alapú tőkepiac fejlődése érdekében ajánlás: ösztönözze a tőkepiacok fejlődését adó- és szabályozási ösztönzők révén, különös tekintettel az igazságos versenyre és az adminisztratív/jogszabályi terhek minimalizálására.
4. A Bizottság felszólítja Magyarországot, hogy jövedelmi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében, főként a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát illetően, hozzon intézkedéseket, amik érinthetik az adókedvezményeket, jogosultsági feltételeket vagy speciális adótípusokat (pl. anyák mentessége, nyugdíjas jövedelmek külön adózása vagy támogatása).
5. Fosszilis tüzelőanyagok támogatásának fokozatos megszüntetése, így különösen a gázolajra kivetett jövedéki adókkal kapcsolatos támogatások kivezetése, valamint a lakossági szektor villamosítását akadályozó támogatások megszüntetése (ez közvetetten adórendszer-reform, hiszen adókedvezmények, jövedéki struktúra változása).
6. Minimalizálja az olyan jogszabályokat és adópolitikai intézkedéseket, amelyek bizonyos vállalkozásoknak indokolatlan előnyöket, másoknak hátrányokat okoznak, mert ezek piactorzító hatásúak.
7. Diverzifikálja az adóbevételeket és vizsgálja az adórendszer hosszú távú fenntarthatóságát az előregedő társadalom miatt, különös tekintettel a nyugdíjrendszer jövőbeli finanszírozására.

Kifejezetten a szuverenitást érintő kérdésekben az EU Bizottság több ízben kifogásolta a magyar „*Sovereignty Protection Act*” (Szuverenitásvédelmi törvény) jogsértő voltát, és eljárást indított ellene, ami szerint sérti az uniós jogot. Az ügy az Európai Bíróság elé került, és az EU szigorúan figyelemmel kíséri a magyar kormány e törvénnyel kapcsolatos lépéseit.

4.2 Rezsicsökkentés

4.2.1 Helye és létjogosultsága a gazdaságpolitikai mixben

Széles körben ismert tény, hogy a gazdaságpolitikának két nagy eszközcsoportja van, amelyet kiegészíthet egy harmadik is. A fiskális politika az állami költségvetésen keresztül hat a gazdaságra (adóztatás, kiadások, támogatások), míg a monetáris politika a jegybankon keresztül

befolyásolja a pénzmennyiséget, kamatokat, inflációt. Ezt a kettőt egészítheti ki a jövedelempolitika és az árszabályozás, amely azt jelenti, hogy az állam közvetlenül beavatkozik a bérek, árak, illetve egyes jövedelmek alakulásába.

A rezsicsökkentés intézménye leginkább a jövedelempolitikai és árszabályozási eszközök közé tartozik, de több más területet is érint. Definíció szerint az árszabályozási eszköz, olyan intézkedés, amikor az állam hatósági árakat állapít meg a közműszolgáltatásokra (villany, gáz, víz stb.), ezzel pedig direkt módon befolyásolja a fogyasztói árakat, tehát az intézkedés betölti az árpolitikai eszköz funkcióját. Az állam ezen túl korlátozza a piac működését azzal, hogy nem engedi a piaci árak szabad alakulását. Ezen kívül az ilyen intézkedések szociálpolitikai célú gazdaságpolitikai eszközöknek is minősülnek, melyek célja a háztartások jövedelmi helyzetének javítása, és különösen az alacsonyabb jövedelműek védelme. Ilyen szempontból pedig arra érdemes rámutatni, hogy a jövedelempolitika és a szociálpolitika metszetében helyezkedik el.

A fentiekén túl ki kell még emelni a fiskális vonatkozását is. Bár közvetlenül nem költségvetési kiadás formájában történik, közvetett állami támogatásnak tekinthető. Az állam a közműcégek profitját, vagy az energiaimport árát kompenzálhatja, tehát rejtett költségvetési támogatást jelenthet.

A rezsicsökkentés Magyarországon 2013-ban bevezetett kormányzati intézkedéssorozat, amelynek célja az volt, hogy csökkentse a háztartások által fizetett közüzemi díjakat, elsősorban a villamos energia, földgáz, távhő, víz, csatorna, szemétszállítás és más közműszolgáltatások terén. A kormány hatósági árakat (reziárakat) vezetett be ezekre a szolgáltatásokra, vagyis a piaci ár helyett az állam által meghatározott, alacsonyabb áron juthattak a lakossági fogyasztók energiához és közműszolgáltatásokhoz.

Az elsődleges célként az jelent meg, hogy a lakossági terhek csökkenjenek, különösen az alacsonyabb jövedelmű háztartások esetében. Az infláció mérséklésének egyik eszköze is volt egyben, illetve a politikai stabilitás erősítése a közüzemi árak kiszámíthatóságával is előtérbe került.

2022 augusztusától a rendszer módosult, ugyanis bevezették az átlagfogyasztásig járó rezsicsökkentett árat, az átlag feletti fogyasztásra pedig piaci árat kell fizetni. Ez főként az európai energiaárak (gáz, áram) robbanásszerű emelkedése miatt történt. Villamos energia esetében kb. 210 kWh/hó fogyasztásig jár a kedvezményes ár, míg a földgáz esetében kb. 1729 m³/év fogyasztásig kedvezményes az ár.

4.2.2 Az Európai Bizottság álláspontja a rezsicsökkentéssel kapcsolatosan

A Bizottság több szempontból is kritikával illette a magyar rezsicsökkentési rendszert, arra hivatkozva, hogy az ellentmond a közös piacgazdasági és versenyjogi elveknek. Az elsődleges kritika a piaci torzításhoz és a versenyellenességhez kapcsolódik és az EU-s álláspont szerint államilag meghatározott árképzésről van szó. Az EU belső piacának egyik alapelve a szabad verseny és a piaci árképzés, a rezsicsökkentés viszont központi módon meghatározott hatósági árakat vezet be a közműszolgáltatásokra, amely (i) eltéríti az árakat a piaci egyensúlytól, (ii) akadályozza az új szolgáltatók belépését a piacra, (iii) és visszafogja a beruházásokat és az innovációt az energiaszektorban. Az EU- érvelés szerint ennek az a következménye, hogy a piac torzul, csökken a verseny, a szolgáltatás minősége és hatékonysága pedig romolhat. Ezen kívül felmerül még az állami támogatások tilalmának kérdése is. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikke kimondja, hogy tilos az olyan állami támogatás, amely: versenyt torzít, és előnyhöz juttat bizonyos vállalkozásokat. A hatósági árazásra épülő rezsicsökkentés néven elhíresült rendszer lényege, hogy a közműszolgáltatóknak a lakossági fogyasztók átlagfogyasztásig tartó földgáz és elektromos áram fogyasztását egy előre meghatározott tarifa mellett kell teljesíteni. Az energiahordozók és az elektromos áram piaci árának ingadozása révén a szolgáltatók esetleges veszteségeit az állam kompenzálja. Az uniós álláspont szerint ez súlyos versenytorzító hatású beavatkozás. Az EU szerint ez a rendszer burkolt állami támogatás, amelyet engedélyeztetni kellene az EU-s intézményekkel. Harmadik érvként szerepel az energiauniós elvek megsértése. Az Európai Energiaunió célja az, hogy az energiaárak a piaci folyamatok alapján alakuljanak, és az országok ösztönözzék az energiahatékonyságot és a fenntarthatóságot. A Bizottság saját narratívája szerint a rezsicsökkentés mesterségesen alacsony árakat tart fenn, így nem ösztönöz takarékosagra, hátráltatja a zöld átállást, mert olcsó energiával kevésbé motivál a megújulóakra való átállásra, nehezíti az energiarendszerek integrációját az uniós piacba (különösen a földgáz és villamos energia területén). Ezt a sajátos logikát követve, a rendszer ellentétes az energiauniós liberalizáció és klímacélok irányával. Végezetül felmerültek még fiskális fenntarthatósági aggályok is, ugyanis a rezsicsökkentés jelentős költségvetési terhet ró az államra, különösen akkor, amikor a piaci energiaárak megugranak. Az Bizottság aggodalma tehát az, hogy: az intézkedés torzítja a költségvetési egyensúlyt, és nem fenntartható hosszú távon, különösen válságos időszakokban (mint a 2022-es energiaválság idején).

4.2.3 A magyar álláspont a rezsicsökkentéssel kapcsolatban

A magyar kormányzat a kezdetektől, a 2013-as bevezetéstől kezdődően azt hangsúlyozza, hogy az elsődleges és legfontosabb alapelv a háztartások védelme és a megélhetési biztonság. A

rezsicsökkentés legfőbb célja az, hogy védje a lakosságot a piaci energiaárak ingadozásától és biztosítsa az alapvető megélhetési költségek kiszámíthatóságát. Az érvelés az, hogy az energia nem pusztán piaci termék, hanem alapvető közszükségleti cikk, ezért az államnak kötelessége beavatkozni, ha a piac veszélyezteti az emberek mindennapi életfeltételeit. A kormányzati érvelés szerint a magyar családokat meg kell védeni a háborús inflációtól és az energiaárak robbanásától. A rezsicsökkentés nem ideológia, hanem a magyar emberek mindennapi biztonságának garanciája.

Az üzenetek mögött komolyabb gazdaságpolitikai érvelés is meghúzódik, mely szerint a piaci mechanizmusok helyett, több nemzeti önvédelmi (szuverenitási) intézkedés szükséges. A kormány érvelése szerint az EU által preferált liberalizált energiapiac nem képes stabil és megfizethető árakat biztosítani, ezért a nemzeti beavatkozás „önvédelmi” eszköz, amellyel Magyarország megvédi magát a sokszor spekulatív piaci mozgásoktól. Ez a gondolkodás jól láthatóan a „szuverenitás” elvére épül: Magyarország maga dönti el, mennyit fizetnek a polgárai az energiáért, és nem engedi, hogy ezt kizárólag a piac vagy külföldi szolgáltatók határozzák meg.

Magyarországon a rezsicsökkentés széles társadalmi támogatottságot élvez, mert (i) közvetlenül és érzékelhetően csökkentette a lakossági kiadásokat, (ii) politikai stabilitást hozott, különösen a 2014-es és 2018-as választási időszakokban, (iii) a kormány szerint „igazságosabb” rendszert teremtett, mint a szabadpiaci modell, amely a tehetősebbeknek kedvezne. A hivatalos kommunikáció szerint a rezsicsökkentés nem piaci torzítás, hanem igazságos korrekció: a multik túlzott profitjával szemben a magyar családokat kapnak segítséget és védőernyőt.

Ezen kívül a rezsicsökkentés nemcsak szociális, hanem stratégiai jelentőségű is, mert az energiaellátás biztonsága nem bízható kizárólag piaci mechanizmusokra, az állami tulajdon erősítése (pl. MVM, FGSZ, E.ON-részesedés vásárlása) révén stabilabb, hazai irányítású energiarendszer alakítható ki. Ezen logika mentén Magyarország „nemzeti kézbe veszi” az energiaszektor, és csökkenti az importfüggőséget, különösen geopolitikai válságok idején.

4.2.4 Gazdaságpolitikai hatások (költségvetés, háztartások, érintett iparágak, nemzetgazdaság)

A rezsicsökkentés közvetlen és közvetett módon is jelentős terhet ró az állami költségvetésre, ugyanis az államnak kompenzálnia kell az energiaszolgáltató vállalatokat a piaci ár és a hatóságilag csökkentett ár közötti különbözetért. Ez éves szinten több száz milliárd forintos tételt jelenthet, különösen energiaár-robbanás idején. Magas energiaárak idején az állami kiadások gyorsan nőnek, ami növeli az államadósságot és kiszolgáltatottabbá teszi a költségvetést a külső sokkokkal szemben. Érdekes példát szolgáltatott a 2022-2023-as év, amikor Magyarországon a rezsivédelemre fordított összeg meghaladta az 1000 milliárd forintot, ami a GDP kb. 1,5–2%-ának

felelt meg. Egy részről ez az összeg költségvetési teher, más részről a háztartásoknak juttatott állami támogatás.

A rezsicsökkentési rendszer valódi célkitűzése pontosan a háztartások életminőségének és jövedelmi helyzetének javítása, illetve az energiaszegénységben élők arányának mérséklése. Az intézkedés rövid távon csökkenti a háztartások kiadásait, növelve a rendelkezésre álló jövedelmet. Emellett politikai szempontból stabilizálja a fogyasztói elégedettséget.

A háztartások szektora mellett, a rezsicsökkentés különösen az energiaipart, az infrastruktúra-fejlesztési szektort és a zöldtechnológiai ágazatot érinti. Az energetikai vállalatok a hatósági árak miatt bevételkiesést szenvednek el, ami korlátozza beruházásaikat, karbantartásaikat és hálózatfejlesztésüket. Az alacsony nyereség pedig rontja a szektor befektetési vonzerejét.

Nemzetgazdasági szinten a rezsicsökkentés hosszabb távon befolyásolja a gazdasági szerkezetet és a makrogazdasági egyensúlyt. Rövid távon visszafogja az inflációt, de a piaci árakhoz való késleltetett alkalmazkodás hirtelen sokkhatást okozhat, ha a támogatás mértéke csökken. A megnövekedett energiaimport és a torz árstruktúra növelheti a folyó fizetési mérleg hiányát. Az alacsony energiaárak miatt elmaradhatnak a hatékonyságjavító beruházások, ami csökkenti a hosszú távú versenyképességet. Ezzel szemben rövid távon a rezsicsökkentés javíthatja a belső keresletet, így enyhítheti a gazdasági visszaesést.

4.3 Kamatsapkák

4.3.1 Kamatstop a magyar gazdaságban és gazdaságpolitikában

A kamatstop Magyarországon egy kormányzati intézkedés, amely elsősorban a változó kamatozású lakossági jelzáloghitelek kamatait maximálja egy meghatározott szinten, hogy megvédje az adósokat a piaci kamatok hirtelen és nagymértékű emelkedésétől.

2021. december 24-e óta van érvényben Magyarországon a kamatstop intézménye,⁵³ amikor is a kormány döntött a lakossági jelzáloghitelek kamatának rögzítéséről. A kamatstop a már meglévő, változó kamatozású hitelekre vonatkozó, kötelező érvényű szabályozás.⁵⁴ 2022. november 1-től kiterjesztették a legfeljebb 5 éves kamatperiódusú, rögzített hitelkamatú, nem kamattámogatott jelzáloghitelekre is.⁵⁵ Jelenleg 2025. december végéig van érvényben a kamatstop. Ennek értelmében az érintett hitelekre és pénzügyi lízingekre 2022. január 1. és 2025. december 31. között nem lehet magasabb az alkalmazott referencia-kamatláb a 2021. október 27-én érvényes

⁵³ Lásd: az Erstebank weboldalát a kamatstopról.

⁵⁴ Kárdási A. 2024

⁵⁵ Erstebank.hu

referencia-kamatlábánál. Az érintett hitelek törlesztőrészletét így a jogszabály szintje „befagyasztja”, megakadályozva az aktuális piaci kamat alapján történő jelentős növekedést.

A kamatstop tehát nem a kamatot rögzíti, hanem a kamatszámítás alapját képező mögöttes referencia kamatlábakat. Ezzel a kamatemelés mértékét korlátozza, de nem a kamatemelést tiltja. Ezt fontos látni, mivel így egy puhább piaci intézkedésnek tekinthető.

A vonatkozó hiteltermékek a referencia-kamatlábhoz kötött lakossági jelzáloghitelek, az otthonteremtési kamattámogatott lakáshitelek, a kiegészítő és jelzáloglevéllel finanszírozott kamattámogatott lakáshitelek, valamint a lakossági lakáscélú pénzügyi lízingszerződések, továbbá a 3, 4, és 5 éves kamatperiódusú, rögzített hitelkamatú, nem kamattámogatott jelzáloghitelek (például: lakáshitel, szabadfelhasználású hitel).

A kamatstopot az egyre gyorsuló infláció miatt vezették be, és hogy a magas hozamkörnyezet negatív hatásaitól a háztartások védve legyenek (mind az infláció, mind az amiatt megemelt alapkamatszint a törlesztőrészletek jelentős növekedését hozta volna magával a változó kamatozású jelzáloghitelek esetében). A bankok normál esetben jogosultak arra, hogy a termékeikhez kapcsolódó díjak és költségek értékét az elmúlt év fogyasztói áraihoz igazítsák (indexálás).⁵⁶ 2021-ben az infláció átlagosan 5,1%-ra gyorsult, azaz a hitelintézetek akár ilyen mértékben is emelhették volna az ügyfelek terheit.⁵⁷ Ez ellen véd a kamatstop, mivel az indexálásnál alkalmazott referencia-kamatlábát a 2021. október 27-i adat alapján rögzítették. Vagyis a bankok által alkalmazott kamatláb, és az ez alapján számított díjak nem lehetnek magasabbak a 2021 októberinél. Az infláció 2022-ben tovább nőtt, ezért a kamatstoppal jelentős összegeket spórolhattak meg azok, akik korábbi hitelüket törlesztették.

A kamatstop Magyarországon elsősorban rendkívüli, ideiglenes gazdaságpolitikai intézkedésnek tekinthető, amely az árplafonok (árstopok), piaci korrekciós intézkedések eszköztárába tartozik, de érinti a jóléti politikát is.

Nem klasszikus monetáris politikai eszköz, hanem a fiskális-kormányzati beavatkozások egy formája, amely a pénzügyi szektorban extra védelmet jelent. Mivel a kamatstop közvetlenül védi a hitelfelvevőket a túlzott törlesztőrészlet-emelkedéstől, a pénzügyi rendszer stabilitását is támogatja. Egy anticiklikus, kríziskezelő intézkedés egy intervenciós árplafon segítségével, mely a szociális válságmegelőzést és a lakossági fogyasztóvédelemet szolgálja. Nagymértékben illeszkedik a magyar kormány gazdaságpolitikájába, mégpedig a lakosság védelmének elvén

⁵⁶ Lásd a money.hu weboldalt a kamatstopról

⁵⁷ A Központi Statisztikai Hivatal: a fogyasztóiár-index fogyasztási főcsoportok szerint és a nyugdíjas fogyasztóiár-index: https://www.ksh.hu/stadat_files/ara/hu/ara0002.html

keresztül, elsősorban az infláció ellen, és megelőzve egy újabb lakossági hitelválságot (devizahitel-válság a 2010-es évek elején). Fontos gazdaságpolitikai elem a családok védelmében, jólétének biztosításában és a lakhatás biztonságának megteremtésében is.

4.3.2 Az európai szemeszterben megjelenő kritikák és a magyar kormányzat álláspontja

A 2025-ös országspecifikus ajánlások között szerepelt, miszerint Magyarország „fokozatosan szüntesse meg a még fennálló ársapkákat és kamatsapkákat, valamint az azokkal egyenértékű intézkedéseket a torzító hatások csökkentése és a monetáris politika zökkenőmentes transzmissziójának elősegítése érdekében [...] A monetáris politika szigorú, de hatékonyságát kormányzati beavatkozások gyengítik: a háztartások és a vállalatok részére nyújtott támogatások és hitelek továbbra sem a megfelelő célcsoportokra irányulnak, a hitelkamatok szabályozása pedig korlátozza a monetáris politika hatékonyságát”.

Ugyanakkor az ajánlás figyelmen kívül hagyja az intézkedés pozitív hatásait, mind a lakosságra, mind a pénzügyi szektorra nézve, illetve a monetáris transzmisszióban sem okoz feltétlenül nagy károkat a kamatstop, ahogy azt a későbbiekben kifejtjük.

A kamatstop nélkül - kormányzati információk alapján⁵⁸ családok tízezrei veszíthették volna el otthonukat a megemelkedett törlesztőrészek miatt. Kamatstop nélkül a családok hitelkamatai jelentősen, akár 25% feletti szintre is megnőhettek volna, és a törlesztőrészek is átlagosan több mint 80%-kal lettek volna magasabbak. A kamatstop mintegy 350 ezer családot és több mint 286 ezer jelzáloghitel szerződést érintett. A kamatstop bevezetésétől 2025 júniusáig tartó időszak alatt közel 330 milliárd forintos megtakarítás keletkezett, ennyivel több pénz maradt a családoknál. Az intézkedés szociális haszna, hogy csökkenti az eladósodásból adódó lakhatási válság, kilakoltatás, szociális elszegényedés kockázatát, különösen krízishelyzetben. Az érintettek törlesztőrészei stabilak maradtak, nem emelkedtek meg drasztikusan, ami kiszámíthatóvá teszi a családi költségvetést. Az intézkedés segít fenntartani a háztartási fogyasztást, mivel a többletkiadás helyett a családok többet tudnak költeni, ami gazdasági élénkülést biztosít.

A kamatstop intézménye a családok mellett a hazai bankrendszer stabilitását is védi, amely megmenekülhetett attól, hogy a nemfizető, bedőlt lakossági hiteleken jelentős veszteséget szenvedjenek el. Ezáltal erősíti az intézkedés a pénzügyi stabilitást, és elkerüli a pénzügyi válság kockázatát. A családok fennálló tőketartozása eléri az 1 210 milliárd forintot, miközben a kamatstop a teljes lakossági jelzáloghitel-állomány közel ötödét védi. A 2022-ben bevezetett kamatstop a magyar bankrendszer profitjában nem okozott sérülést. A szektor stabil, továbbá a

⁵⁸ Nemzetgazdasági Minisztérium, 2025

kamatstop és a bankadó mellett a szektor profitja 2022-ben 339 milliárd forint, 2023-ban 1 457 milliárd forint, 2024-ben pedig 1 242 milliárd forint volt, mivel a többi, fix kamatozású hitelállomány és szolgáltatás ezt kiegyenlítette. Emiatt sem helytálló, hogy a kamatstop miatt nem hiteleznek a bankok.⁵⁹ Forrásuk van, csak a lakossági látra szóló és a folyószámlabetétek értéke egy év alatt 1600 milliárd forinttal nőtt a javuló jövedelmi helyzet, a bérek dinamikus emelkedése nyomán⁶⁰(Molnár, 2025).

A monetáris politika hatékonysága, a monetáris transzmisszió szempontjából is fontos megvizsgálni a kamatstop intézményét. Általános kritika – ahogy a Bizottság is kifejtette országspecifikus ajánlásaiban –, hogy a kamatstop miatt romlik a monetáris transzmisszió működése, így pedig a jegybank hatékonysága az infláció elleni küzdelemben. A kamatstop értelemszerűen a kamatcsatornát korlátozza, ugyanakkor a hazai monetáris politika szempontjából nem ez a legfontosabb csatorna, hanem az árfolyamcsatorna, amelyen keresztül például az alapkamat-emelés nagyobb és közvetlenebb hatást tud gyakorolni az inflációs folyamatokra.⁶¹ Ráadásul már nem a kamatemelés időszaka van az MNB-nél.

Az MNB kamatcsökkentési⁶² ciklusát 2023 októberében kezdte el, és 2024 szeptembere óta 6,5%-os a jegybanki alapkamat. Kamatcsökkentési ciklus esetén a kamatstop nem korlátozza a jegybanki intézkedéseket, azaz a bankok az irányadó kamatok csökkenését meg tudják jeleníteni a hitelkamatokban, így ezen az irányon nem gátolja a monetáris transzmissziót. A monetáris politika kamatcsökkentési ciklusai normálisan hatnak a lakossági hitelkamatokra, és ösztönzik a hitelfelvételt, a beruházást és a fogyasztást.

4.4 Támogatott hitelek

A Tanács dokumentuma a szakpolitikai kihívások felsorolásánál, a (21) pont szövegében olyan értékelési keretben bírálta a magyar gazdaságpolitikai gyakorlatot, amely szerint kifogásolható, hogy Magyarország széles körben kínál támogatott hiteleket a háztartásoknak és a vállalatoknak, illetve igazgatási eszközökkel szabályozza a jelzáloghitel-kamatokat. E minősítés kiindulópontjai és következtetései a jelen vizsgálat szerint több szempontból vitathatók, ezért tételesen bemutatjuk azokat a 2024–2025-ben érvényben lévő kormányzati intézkedéseket és jegybanki programokat, amelyekre az Európai Unió Tanácsának kritikája vonatkozhat.

⁵⁹ Molnár, 2025

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Uo.

⁶² Lásd a Magyar Nemzeti Bank adatait a jegybanki alapkamat alakulásáról

4.4.1 Háztartások számára elérhető támogatott hitelek

Babaváró hitel:

A kormányzati hitelprogram célja a családalapítás előtt álló fiatal házaspárok támogatása. A magyarországi demográfiai válság kezelését célzó kormányzati intézkedéscsoport egyik eleme, a család- és ifjúságpolitikai eszköztár része. Támogatott, illetve a vágyott gyermekek megszületése esetén részben kamatmentes, személyi jellegű hitel, amely népszerű a kormányzati társadalompolitika kiemelt célcsoportjának tagjai körében.

CSOK Plusz:

A korábbi CSOK (Családi Otthonteremtési Kedvezmény) rendszert felváltó lakásfinanszírozási konstrukciót 2024. január 1-jétől vezették be. A program célja a gyermekvállalás ösztönzése és a fiatal családok lakáshoz jutásának támogatása. A konstrukció kamattámogatott hitel, ugyanakkor a vágyott gyermekek megszületése esetén a tőketartozás egy részét is elengedi az állam. A hitelt a fiatal házaspároknak kereskedelmi bankok nyújtják, az állam a piaci kamat és a fix, kedvezményes kamat különbözetét fizeti a bankoknak.

Otthonfelújítási hitelprogram:

Az Európai Unió által is finanszírozott program családi házak felújításában, energetikai korszerűsítésében nyújt támogatást. A konstrukció vissza nem térítendő támogatás és kamatmentes hitel kombinációja, A pénzbeli támogatás és a hitel aránya a lakóingatlan fekvése szerinti járás jövedelmi viszonyaitól függ. Szociálpolitikai, energiapolitikai, lakáspolitikai célkitűzések eléréséhez hozzájáruló komplex kormányzati támogatási eszköz.

Otthon Start Program:

A program célja az első lakásukat vásárló, saját otthonhoz jutni kívánó személyek támogatása. A konstrukció a lakhatási válság kezelésének a társadalom széles rétegei számára elérhető eszköze. Kamattámogatott, a futamidő végéig fix kamatozású lakáshitel, amit az ügyfelek kereskedelmi bankoktól vesznek fel, a piaci és a rögzített kamat közötti különbséget az állam fizeti meg a bankoknak. A programot 2025. szeptember 1-én vezették be, a Tanács 2025. júliusában megfogalmazott ajánlása erre még nem térhetett ki.

Kistelepülésen élőket támogató programok:

A kormány a kistelepülésen élő, a szegénység kockázatának nagyobb mértékben kitett társadalmi csoportok számára további célzott támogatási konstrukciókat is indított és működtet. Ilyen például a Vidéki Otthonfelújítási Program, vagy Falusi CSOK, amelyek a kistelepülésen élő közösségek

sajátos élethelyzetéhez, igényeihez szabott feltételekkel működő szociálpolitikai célú programok, felzárkóztatási, esélyteremtési potenciállal. A konstrukciók vissza nem térítendő állami támogatás és kamattámogatott hitel kombinációi.

4.4.2 Háztartások számára biztosított támogatott hitelezés hatásai, kritikája

A Babaváró hitelt 2019 és 2024 között több mint 260 ezer házaspár vette igénybe, akiknek aztán 221 ezer gyermeke született ebben az időszakban.⁶³ A CSOK Plusz program is hozzájárult a családpolitikai célkitűzések eléréséhez, a demográfiai válság kezeléséhez. Az elmúlt évtizedben a rendszerszintű családpolitikai intézkedések hatására növekedésnek induló teljes termékenységi arányszám (TFR) 2023-ra már 1,55-ös értéket vett fel, ami az EU-s országok között a harmadik legjobb eredmény,⁶⁴ bár távol van a természetes reprodukcióhoz szükséges 2,1-es értéktől. A pandémia, az európai háború, az inflációs válság, az energiaárak növekedése és az összességében negatív irányba változó percepciók miatt a TFR mutató értéke 2024-ben 1,38-ra csökkent.⁶⁵

A Falusi CSOK program 2019 és 2025 között több mint 50.000, kistelepülésen élő család otthonteremtését segítette, 300 milliárd forint értékben.⁶⁶ A program hozzájárult a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez, a társadalmi kohézió erősítéséhez, a szegénység kockázatának kitett társadalmi csoportok reziliencia-növeléséhez.

A támogatott lakáshitel-programok hozzájárultak a lakásvásárlási aktivitás növekedéséhez. A lakáshitel-állomány 2024-ben 13%-kal nőtt Magyarországon.⁶⁷ A támogatott hitelek növelték a háztartások vásárlóerejét, élénkítették a belső keresletet és a fogyasztást. A lakáspiac élénkülése rövid távon növelte a foglalkoztatást az építőipari szektorban.

A háztartásoknak társadalompolitikai célok elérése érdekében nyújtott támogatott hitelezési gyakorlatot a Tanács dokumentuma általánosságban, az állami támogatás piactorzító hatására hivatkozva bírálja, részletes kritikát nem fogalmaz meg. A támogatott hiteleket biztosító programok kedvező hatást gyakoroltak a gyermekes családok, a családalapítás előtt álló fiatalok, a kistelepülésen élők, az otthonukban energetikai korszerűsítést végzők helyzetére.

4.4.3 Vállalatok számára elérhető támogatott hitelek

Széchenyi Kártya Program:

⁶³ Magyarország Kormánya, 2024 (december 16)

⁶⁴ Lásd az Eurostat adatait a termékenységi arányról.

⁶⁵ Lásd: a Központi Statisztikai Hivatal adatait a születési és halálozási számokról.

⁶⁶ Lásd: a Magyar Falu Program weboldalát falusi CSOK-ról.

⁶⁷ Központi Statisztikai Hivatal

A Széchenyi Kártya Program⁶⁸ a magyar kormány egyik legfontosabb vállalati támogatási eszköze, amelyet kifejezetten a mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) segítésére hoztak létre. A program keretében a kormány kedvezményes finanszírozási lehetőséget biztosít a vállalkozásoknak beruházási célra, de forgóeszköz- és likviditási hitelek is elérhetőek. A hiteltermékek egy részére állami kamattámogatás vonatkozik, így a nettó ügyfélkamat kedvezőbb, mint a piaci. 2024-ben és 2025-ben a kedvezményes kamatok szintjét tovább csökkentették, a hitelek felső határát növelték a programban.

Exportösztönző hitelprogramok:

A 2024 novemberében 1 410 milliárd forintos keretösszeggel indított, Demján Sándorról elnevezett kormányzati kkv-támogatási keretprogram⁶⁹ részeként a Széchenyi Kártya Program mellett további támogatott hitelkonstrukciók is elérhetőek a vállalkozások számára. Az Exportösztönző Hitelprogram keretében exportkapacitást bővítő beruházások, illetve zöld célú beruházások finanszírozására lehet a piaconál kedvezőbb kamatozású hitelekhez jutni. A kifizetést támogató hitelprogram keretében külpiazi beruházások, cégalapítások, cégfelvásárlások támogathatóak kedvezményes kamatok révén.

Növekedési Hitelprogram:

A Növekedési Hitelprogram⁷⁰ (NHP) a magyar jegybank vállalkozás-financezírozási programja, amely kedvezményes kamatozású hiteket biztosít a kkv-k számára. A program célja, hogy ösztönözze a beruházásokat, a technológia-fejlesztést, a kapacitásbővítést és így növelje a vállalkozások versenyképességét.

4.4.4 Vállalatok számára biztosított támogatott hitelezés hatásai, kritikája

A vállalkozások financezírozási költsége a támogatott hitelek igénybevétele esetén a piaci alternatíváknál alacsonyabb, ami hozzájárul a versenyképességük növekedéséhez, a beruházások felfutásához és a kapacitásbővítéshez. A beruházási célú források több vállalkozásnak adnak lehetőséget új munkaerő felvételére, így a támogatott hitelek közvetetten hozzájárulnak a munkahelyek megtartásához, bővüléséhez.

A vállalkozásoknak nyújtott támogatott hitelezés magyarországi gyakorlatát a Tanács dokumentuma általánosságban, az aktív állami beavatkozás minden formáját elvető neoklasszikus gazdaságpolitikai megközelítésből bírálja. A támogatott hitelek gazdaságélénkítő hatásait nem

⁶⁸ Lásd: a Széchenyi Kártya Program weboldalát

⁶⁹ Lásd: a Demján Sándor Program weboldalát

⁷⁰ Lásd: a Magyar Nemzeti Bank weboldalát a növekedési hitelprogramról.

taglalja, az állami támogatás piactorzító hatására, az optimálistól elmaradó tőkeallokációra hivatkozik. Kifogásolja, hogy a támogatott hitelek aránya a COVID-járvány előtti szinthez képest továbbra is magasabb.

A háztartásoknak és vállalatoknak nyújtott támogatott hitelek az európai uniós országokban a gazdaságpolitikai eszköztár széles körben alkalmazott és jól dokumentált eszközei. Hozzájárulnak a makrogazdasági stabilitás fenntartásához, a beruházások növekedéséhez, a kereslet élénkítéséhez, a munkahelyteremtéshez, a társadalompolitikai célokhoz igazítva a társadalmi jólét növeléséhez. Az uniós tagországokban csak olyan támogatott hitelkonstrukciók vezethetőek be, amelyek megfelelnek az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályainak.⁷¹ A Tanács dokumentuma nem vitatja a magyar támogatott hitelprogramok szabályosságát és nem kérdőjelezi meg a fiskális fenntarthatóságát sem.

4.5 Élelmiszerárak, kiskereskedelem, adminisztratív intézkedések

4.5.1 Az intézkedések háttere, helyük és létjogosultságuk a gazdaságpolitikai mixben

Az élelmiszerárak az elmúlt 3-4 évben jelentősen emelkedtek Magyarországon. Éves szinten 2022-ben és 2023-ban 26%-kal nőttek, míg 2024-ben 3% alá lassult az áremelkedés, míg 2025 első felében ismét 5-6% közötti növekedést mértek. Az infláció különösen az alapvető élelmiszerek esetében volt érzékelhető, például a liszt, étolaj, tojás, tej esetében. A magas élelmiszerinflációt a világpiaci árak emelkedése, az élelmiszeripar energaintenzív jellege és alacsony termelékenysége is fokozták.

Az MNB márciusi Inflációs jelentésében kifejtette, hogy a hazai élelmiszerinfláció a hosszú távú tapasztalatok alapján érzékenyebben reagál a nemzetközi hatásokra, mint a régió más országainak az árindexe. Ennek legfontosabb okai között lehet az élelmiszeripar energaintenzitása és alacsony termelékenysége.

Az MNB 2025. szeptemberi elemzése szerint a nemzetközi élelmiszerárak változatlanul emelkednek. Az áremelkedés elsősorban a növényi olajok, valamint a tej- és hústermékek esetében figyelhető meg. A tejtermékeken belül leginkább a vaj és a sajt drágult, amit a csökkenő állatállomány és az Ázsiában egyre élénkülő kereslet okozott. A növényi olajok áremelkedése elsősorban kínálati jellegű: a napraforgó- és repcemag-termés mérsékeltebb volt a legutóbbi szezonban, miközben a pálmaolaj-termelés egyre jelentősebb részét használják fel bioüzemanyag

⁷¹ Cannas - Ferraro. - Van De Castele, 2023

gyártására. A húsok közül a szarvasmarha globális ára új csúcsot ért el idén, amit a Kína és USA felől érkező erősebb importkereslet is hozzájárult.

Egész Európa kihívásokkal néz szembe elsősorban a citrustermelésben és az almatermelésben, de gondok mutatkoznak az őszibarack, a kajszibarack, a cseresznye és a meggy termelésében is.⁷² Továbbá az aszályos helyzet kihat a kukorica és a burgonya termés hozamaira is.⁷³ Hosszabb távon, Kotz et al. 2024-es tanulmánya⁷⁴ szerint a 2022-es nyári hőhullám Európában 0,4-0,9 százalékponttal növelhette az élelmiszerek inflációját, mely a következő években erősödhet, és a klímaváltozás további erősödése 2035-re az élelmiszerinflációs nyomást akár 30-50%-kal is fokozhatja Európában.

A világpiaci áremelkedés a hazai ellátási lánc egészében megjelent, az élelmiszeripari termelői árak szintén érdemben emelkedtek, a legnagyobb drágulást azon termékcsoportok esetén regisztrálták, amelyeknek a világpiaci ára is élelkebben emelkedett.

A kormány gazdaságpolitikai intézkedések keretében folyamatosan igyekszik visszafogni az áremelkedést, különösen az élelmiszerárak növekedését, a háztartások védelme érdekében. Ezek az intézkedések fiskális politikai beavatkozások, elsősorban az árpolitika (árszabályozás) és versenypolitika alá sorolhatók, több esetben jóléti politikai eszközök is megjelennek, de a vásárlók tájékozódását, jobb információ-ellátottságát is szolgálják. A különféle intézkedéseket röviden a következő bekezdésben fejtjük ki, majd hosszabb elemzések keretében a különféle hatásait, létjogosultságait.

4.5.2 Az európai szemeszterben megjelenő kritikák és a magyar kormányzat álláspontja

Élelmiszerár-stop:

- Bizonyos alapvető élelmiszerek fogyasztói árát hatóságilag maximálták, ezzel közvetlenül beavatkozva a piac árazásába.
- Gazdaságpolitika típusa: árpolitika (*direct price control*)
- A lakosság védelmét szolgálta a hirtelen árnövekedések ellen, főként válság idején vagy kínálati sokk esetén.

Üzemanyagár-stop:

⁷² Kisfaludy, 2025

⁷³ Lásd a Portfolio 2025. július 28-i cikkét.

⁷⁴ Kotz - Levermann - Wenz, 2024, pp. 551–557

- A kormány maximumot állított be egyes üzemanyagok árára. Célja az utazási költségek kontrollálása.
- Gazdaságpolitika típusa: árpolitika (*direct price control*)
- Rövid távon enyhíti a végfelhasználói kiadásokat, a lakosság védelmét szolgálta a magas (és sokszor hektikusan változó) üzemanyagárak ellen.

Rezsicsökkentés:

- Hatósági árak a közműszolgáltatásoknál (pl. gáz, villany, víz), így a háztartások terhei csökkennek.
- Gazdaságpolitika típusa: árpolitika, jóléti politikai elemekkel
- Főleg a lakosság védelme érdekében, elkerülve a hirtelen energiaár-sokkokat és támogatva a fogyasztói biztonságot.

Kötelező akciózás:

- A kereskedők számára kötelező árcsökkentést (10-15%) írtak elő bizonyos termékeknél.
- Gazdaságpolitika típusa: árpolitika, versenypolitika
- Élénkíti az árversenyt, kényszeríti a kereskedőket az árcsökkentésre. Piacbarátabb, mint a direkt árszabályozás, de adminisztratív többlettel jár.

Online árfigyelő:

- Digitális platform, ahol folyamatosan figyelik és közzéteszik a kereskedelmi árakat, ezzel ösztönözve az árversenyt és átláthatóságot.
- Gazdaságpolitika típusa: versenypolitika, piacsabályozás és a fogyasztóvédelem
- Növeli a piaci transzparenciát, segít csökkenteni a túlárzást, indirekt módon szorítja le az inflációt.

Árrésstop:

- A kereskedői árrést maximalizálták bizonyos termékeknél, vagyis a beszerzési árhoz kötött árazás lépett életbe.
- Gazdaságpolitika típusa: árpolitika, versenypolitika.
- Megakadályozza a profit-húzta infláció (ár-profit spirál) kialakulását.

Önkéntes árcsökkentés:

- Kormányzati kérés vagy egyeztetés alapján a boltok/láncok önként vállalnak árcsökkentést.
- Gazdaságpolitika típusa: versenypolitika (*soft regulation*)
- A piaci szereplők konstruktív részvételét feltételezi, lehetőséget ad rugalmas piaci alkalmazkodásra, de kevésbé hatékony, ha a profitérdek erős.

Az inflációellenes intézkedések létjogosultsága főként abból adódik, hogy a lakosság vásárlóerejének megóvása, az alapvető termékek hozzáférhetősége és a fogyasztói biztonság fenntartása elengedhetetlen gazdasági instabilitás idején. Ezek az intézkedések rövid távon csökkentik az inflációt, időt adnak a gazdaságnak az alkalmazkodásra.

Ezeket a piaci működésbe történő kormányzati beavatkozásokat kritizálta az Európai Unió az országspecifikus ajánlásaiban, kérve azok mielőbbi kivezetését. „[...] kerülje az önkényes adminisztratív beavatkozásokat (ársapkák, értékesítési árres korlátozása, kötelező árengedmények, az élelmiszerek lejárát előtt 48 órával történő értékesítésének tilalma és a kötelező online árjelentés), a meghatározott vállalkozások számára indokolatlan előnyt biztosító vagy hátrányt okozó, adott jogalanyokra szabott jogszabályok alkalmazását és a piactorzító, államilag támogatott tranzakciókat.” Ugyanakkor ezek az intézkedések létfontosságúak voltak a lakosság infláció elleni védelmében, bizonyos társadalmi rétegek megsegítésében. Mindeközben az egyes intézkedések nem magyar sajátosságok, más uniós tagállamok is alkalmazták – alkalmazzák.

Az Európai Unió gazdaságpolitikája, ezen belül a fiskális politika végső soron a tagállamok hatáskörébe tartozik, mivel nincs még egységes, integrált uniós fiskális politika.⁷⁵ Ez azt jelenti, hogy a nemzeti fiskális intézkedések – például az árresstop, adózási vagy költségvetési szabályok – alapvetően a tagállami kompetenciák közé tartoznak, és az EU nem rendelkezik jogkörrel arra, hogy közvetlenül szabályozza vagy felülbírálja ezeket. A részletes, konkrét fiskális döntések meghozatala és végrehajtása nemzeti szintű marad, és csak abban az esetben léphet be az EU, ha az intézkedések sértik az uniós jogot vagy belső piac szabályait. Ezért a magyar kormány gazdaságpolitikai intézkedései, amiket a következőkben sorra veszünk, alapvetően nemzeti hatáskörbe tartoznak. Összességében, a fiskális politika uniós szinten főként koordinációs és felügyeleti szerepet tölt be, de a tényleges fiskális intézkedések döntő többsége a tagállamok hatáskörében marad, így a nemzeti szintű ár- és díjszabályozásokra az EU jogköre alapvetően nem terjed ki, kivéve ha azok uniós jogot sértenének.

⁷⁵ Lásd. az Európai Parlament: A fiskális politikák uniós keretrendszere:

4.5.3 Élelmiszerár-stop

Az árpolitikai intézkedés Magyarországon 2021 őszén kezdődött, és 2023. július 31-ig volt érvényben, majd fokozatosan kivezették. Az árstop lényege az volt, hogy egyes alapvető élelmiszerek (például cukor, liszt, étolaj, tojás, csirkemell) árának emelkedését hatósági úton korlátozták, az árak emelkedését megállították vagy befagyasztották egy adott szinten. Megakadályozta a túlzott drágulást a legszükségesebb termékek esetében. Védelmet nyújtott elsősorban az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknak, ezért jóléti politikai intézkedésnek is tekinthető.

A magyar inflációmérséklő intézkedések hatására hazánk áremelkedési ütemének pályája a többi országgal összevetve elnyújtottabb, az árstopok következtében nem hirtelen, sokkszerűen, hanem fokozatosan érvényesült az inflációs nyomás.⁷⁶ Az áremelkedési ütem lassú „lakosságra eresztésén” túl a különböző árstopok célja a leginkább rászoruló lakossági réteg segítése volt.

Az élelmiszer- és energiaárakat érő ársokkok az alacsony jövedelműeket érintik legsúlyosabban, akár megélhetési krízist is előidézve.⁷⁷ Ráadásul e társadalmi rétegek – jövedelmeiket többnyire bérből és nyugdíjból szerzők – kevésbé tudnak az infláció ellen védekezni jövedelmi vagy megtakarítási oldalon. Ezért is hívják az inflációt a „szegények adójának”. Tehát nemcsak a lakosság által érzékelt infláció tér(het) el a hivatalos inflációs adatoktól, hanem a társadalmi rétegek között is jelentős eltérések lehetnek – fogyasztási szerkezetükből eredően – az érzékelt infláció tekintetében. Kutatások bizonyítják,⁷⁸ hogy minél szerényebb egy háztartás jövedelme, annál nagyobb súlyt képviselnek fogyasztói kosarában az alapvető szükségleti cikkek (pl. élelmiszer, rezsiköltségek), melyekre fordított kiadások a legkevésbé rugalmasak. Ez azt jelenti, hogy e termékeket mindenképp megveszik, bármely áron is adják (természetesen lehet olcsóbbal helyettesíteni vagy kevesebbet vásárolni, de a nap végére pl. kenyeret mindenképp vásárol az ember⁷⁹). Azonban a magasabb jövedelmű háztartások piaci szolgáltatásokat vesznek igénybe arányaiban többször (pl. kultúra, vendéglátás), és magasabb a megtakarításuk is.

Az alsó jövedelmi decilisek fogyasztásának visszaesése kihatással lehet a felette lévő, magasabb jövedelmű decilisek fogyasztására is. Ha az alsó decilisek fogyasztása visszaesik, az csökkentheti az összpiaci keresletet bizonyos termékekre (például élelmiszer, alapszolgáltatások), ami egy láncreakciót indíthat el a magasabb jövedelmű csoportok fogyasztásában is. Ezt általános gazdasági elméletek (pl. keynesi fogyasztási függvény) is igazolják: a fogyasztás változása

⁷⁶ Erdélyi – Horváth, 2023

⁷⁷ Erdélyi, 2022

⁷⁸ Adamecz-Völgyi – Ónozó, 2016

⁷⁹ Molnár, 2014

jövedelmi sokaságon belül befolyásolja a teljes aggregált keresletet, így az alsó rétegek visszaesése áthathat a gazdaság egészére, benne a magasabb jövedelműek fogyasztására is. Egyes tanulmányok szerint a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése kedvezőtlen makrogazdasági hatásokat eredményez, ugyanis a szegényebb rétegek fogyasztásának visszaesése visszafogja a gazdasági növekedést, ami hosszabb távon rontja a magasabb jövedelmű csoportok jövedelmi kilátásait is.⁸⁰

Az árstop rövid távon mérsékelte az élelmiszerárak növekedését, csökkentette a lakosság terheit. Az árstop miatt az érintett termékek ára 10-15%-kal csökkent, az árkorlátozás közvetlen hatása az élelmiszerek esetében 1,2 százalékpont volt.⁸¹ Ugyanakkor hosszabb távon a kereskedők áthárították a veszteségeket más termékek árára, valamint a termékkínálatban is voltak korlátozások.⁸²

Összességében az árstop gyors és közvetlen eszköz volt az alapvető élelmiszerek drágulásának mérséklésére. A lakosság számára érdemi segítséget jelentettek a megélhetési költségek enyhítésére.

Nemzetközi példák: Horvátországban alapvető élelmiszernél és háztartási cikknél alkalmaznak ársapkát 2023-tól, valamint Szerbia és Argentína esetében lépett életbe a hazaihoz hasonló intézkedés. Ugyanakkor az európai uniós tagállamok közül Lengyelország is beavatkozott, az élelmiszerek áfájának átmeneti (féléves hatályú) eltörlésével reagáltak a megemelkedett árakra.⁸³ Ugyanakkor azt is érdemes látni, hogy a becslések szerint⁸⁴ a lista szerinti áfavágás nagyjából felét-háromötödét adták tovább az árakban a kereskedők Lengyelországban. A kereskedők a magas inflációs környezetben részben „lenyelték” az áfacsökkentést, vagyis a korábbi árrest növelték, így a teljes adócsökkentés nem jutott el a fogyasztókhoz.

Fontos azt is megjegyezni, hogy Magyarország esetében már korábban is érvényben volt egyes élelmiszerek áfájának csökkentett adókulcsa, így a csirke- és sertéshús, valamint a tej már korábban is 5%-os áfával adózott.

4.5.4 Üzemanyagár-stop

Magyarországon az üzemanyagár-stop 2021. november 15-én lépett életbe, amikor a kormány 480 forintos felső árat szabott meg a 95-ös benzín és a gázolaj literenkénti árának. Az intézkedés szintén egy árszabályozó fiskális politikai beavatkozás. Az intézkedést több alkalommal

⁸⁰ Stiglitz, 2016

⁸¹ Balatoni, 2022

⁸² A Magyar Nemzeti Bank mélyelemzése: A hazai élelmiszerinfláció mögött meghúzódó tényezők.

⁸³ Németh, 2022

⁸⁴ sciencedirect.com

meghosszabbították, egészen 2022. december 31-ig volt érvényben. A stop kezdetben mindenki számára érvényes volt, később csak a magyar rendszámú autókra korlátozták, és mennyiségi korlátozást is bevezettek (például 100 liter egy tankolásra) a benzinturizmus visszaszorítása érdekében.

Az ársapka a lakossági vásárlások esetében folyamatosan jelentős infláció-csökkentő hatással bírt (árkorlátozás közvetlen hatása: -2,5 százalékpontnyi inflációs hatás), azonban a piaci árazású termékek esetében az alapanyag-költségek és adótételek változásánál érdemben gyorsabb áremelkedést figyelhettünk meg (2022. márciustól a fuvarozók, augusztustól a vállalatok számára piaci ár volt érvényben).⁸⁵ Az üzemanyag árstop elengedését követően (2023-tól) megemelkedett az üzemanyagok hozzájárulása is az inflációs többletkez. Az intézkedés jelentős fogyasztói megtakarítást és árstabilizáló hatást ért el (egyes számítások szerint a háztartások havi szinten átlagosan 12 ezer forintot takaríthattak meg), bár a benzinkutak számára veszteséget okozott.⁸⁶

Az üzemanyagár-stop kivezetését követően Magyarországon nem vezettek be új, közvetlen ársapkát, hanem a kormány a piaci árak alakulását folyamatosan figyelemmel kísérte,⁸⁷ és a régiós szintekhez (szomszédos, illetve közép-európai országok átlagaihoz) viszonyította a hazai árakat. Ha a magyar üzemanyagárak jelentősen meghaladják ezt a regionális átlagot, a kormány jelezte, hogy beavatkozhat – de erre nem volt szükség, főként piaci alapú árképzés működött, hatósági beavatkozás nélkül.

A hazaihoz hasonló, az üzemanyagok árának mérséklését célzó lépések több európai országban is történtek.⁸⁸ Lengyelországban áfa-mentéssé tették az üzemanyagokat, Belgiumban, Hollandiában és Svédországban pedig mérsékeltek az üzemanyagok áfáját, Írországon és Romániában a jövedéki adót csökkentették, Olaszországban és az Egyesült Királyságban az üzemanyagadót, míg Németországban az ún. energiaadót mérsékeltek. Franciaországban az árak hatóságok általi mérséklésére került sor, és a fuvarozók támogatásban részesültek. Spanyolországban hasonló intézkedéseket vezettek be, a gázolaj árát mérsékeltek, és a közlekedési ágazat részére támogatásáról határozott a kormány. Emellett az ágazat megsegítésére Olaszországban is forrásokat különítettek el. Magyarország mellett Horvátországban és Szlovéniában vezettek be árstopot az üzemanyagok esetében.

⁸⁵ Balatoni, 2022

⁸⁶ A Magyar Nemzeti Bank mélyelemzése: A hazai élelmiszerinfláció mögött meghúzódó tényezők

⁸⁷ Központi Statisztikai Hivatal: Üzemanyagár-statisztika, 2025.

⁸⁸ Németh, 2022

4.5.5 Rezsicsökkentés

2013-ban vezették be Magyarországon, azóta is segíti a hazai háztartásokat. Lényege az energia- és közmu­szolgáltatások lakossági végfogyasztói árának hatósági árra történő csökkentése, ami a piaci árak helyett szabályozott árakat jelent (áram, földgáz, távhő, vízszolgáltatás, szemétszállítás és kéményseprő-ipari díjak). Tehát az intézkedés egy fiskális politikai lépés volt, állami beavatkozás a piaci árakba, jóléti politikai elemekkel. Az árszabályozás célja elsősorban a lakosság rezsiköltségeinek mérséklése és ezáltal a háztartások jövedelmének védelme.

Az intézkedés közvetlenül hozzájárult ahhoz, hogy a magyar fogyasztói árindex alacsonyabb lett, mivel az energiaárak csökkentése visszafogta az inflációs nyomást, amely különösen más országokhoz képest jelentős volt az energiaárak emelkedése miatt. A rezsicsökkentés eredményeként Magyarországon az energiaárak az EU egyik legalacsonyabbjai közé kerültek. Az intézkedésről külön fejezetben írtunk (3.1. fejezet).

4.5.6 Kötelező akciózás

2023 júniusában vezették be a kötelező akciózást, amely számos termékcsoporthoz (például baromfi­hús, tejtermékek, kenyér, friss zöldség) előírta, hogy a boltok (1 milliárd forint feletti árbevételűek) egyes termékeket 10-15%-kal a korábbi legalacsonyabb ár alatt kínáljanak. Ez az árszabályozási lépés 2024. június 30-áig volt érvényben. Az intézkedés célja az volt, hogy az alapvető élelmiszerek árát akciós szinten rögzítse a kiskereskedelmi üzletekben, és ezzel védje a háztartások vásárlóerejét, elsősorban az alacsonyabb jövedelmi rétegekbe tartozókat. A kötelező akciózás ár- és versenypolitikai intézkedés volt (közvetetten - a legsérülékenyebb társadalmi csoportok segítése révén - jóléti politikai intézkedés is).

Az intézkedés jelentősen élénkítette az árversenyt, hozzájárult az élelmiszerinfláció leszorításához, amely éves alapon visszaesett 1%-ra.⁸⁹ A kötelező akciózás és az online árfigyelő rendszer együttesen érdemben szerepet játszottak abban, hogy a magyar infláció először egy számjegyre, később 4% körüli szintre csökkent. A kormány 2024. július 1-jétől kivezette a kötelező akciózást, de az árverseny fenntartása érdekében az online árfigyelő rendszert továbbra is működteti.

4.5.7 Online árfigyelő

Az online árfigyelő rendszer egy kormány és a Gazdasági Versenyhivatal (GVH)⁹⁰ által működtetett ingyenes online adatbázis, amelynek célja, hogy a fogyasztók össze tudják hasonlítani

⁸⁹ Nemzetgazdasági Minisztérium, 2024

⁹⁰ A Gazdasági Versenyhivatal sajtóközleménye az Árfigyelőről, 2025.

az élelmiszertermékek árait a nagyobb kereskedelmi láncoknál (hat kiskereskedelmi lánc, országsszerte 1231 boltjában). A fiskális politikai keretrendszeren belül az online árfigyelő versenypolitikai intézkedésként, a piacsabályozás és a fogyasztóvédelem eszközeként értelmezhető, mivel növeli az árak átláthatóságát, segít csökkenteni a túlárzást és élénkíti a versenyt a piacon. Az online árfigyelő inkább szabályozó és ellenőrző jellegű fiskális eszköz, amely az állami közvetett beavatkozás révén az árszínvonal stabilizálását és a fogyasztói kiadások kordában tartását célozza, ezáltal mérsékelt fiskális terhet jelent és segíti a makrogazdasági stabilitást. Ez a fajta intervenció hozzájárul a gazdaság fenntarthatóságához anélkül, hogy közvetlen pénzügyi transzfereket alkalmazna.

A rendszert 2023. július 1-jén indították el, és piacra gyakorolt hatása azóta folyamatosan növekszik. Kötelező adatot szolgáltatniuk benne azoknak a kiskereskedelmi láncoknak, amelyek egy évben nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. Alapvetően 60 fölötti termékkategóriában vezet árakat nyilván, majd kibővült 100 kategóriára és több ezer termékre is.

Az online árfigyelő erősíti a versenyt a kereskedelmi láncok között, elősegíti az árak mérséklődését, és védi a vásárlók érdekeit.⁹¹ Informáltabbá válnak a vásárlók általa, emelkedik a vásárlói tudatosság és árérzékenység, mivel a rendszer fokozza a fogyasztók ár- és termékinformációhoz való hozzáférését, továbbá pénzt és időt spórolnak a vásárlók.

Hatására a kiskereskedelmi láncok magasabb versenyfokozatra kapcsolak, lényegében átálltak a napi árlejtésre. Számítások szerint az online árfigyelő rendszer 2023. július végétől 2024 februárjáig 1,11 százalékponttal mérsékelte az élelmiszer-inflációt.⁹² A rendszer legjelentősebb és pénzben is kifejezhető hatása a téli hónapok során volt mérhető. 2023 decembere és 2024 februárja között ugyanis átlagosan 1,45 százalékponttal mérsékelte az élelmiszer-inflációt az online árfigyelő. Ez a vizsgált három hónap alatt 19,4 milliárd forintos megtakarítást jelentett a magyar háztartásoknak.

A rendszer nemzetközi érdeklődést is kiváltott, Szlovákiában például ezen alapuló hasonló rendszert vezettek be 2025 júliusától.

Fontos látni, hogy az Európai Bizottság 2025-ös országajánlásaiban felszólítja Magyarországot, hogy fokozza a versenyt az áruk és a szolgáltatások piacán – különösen a kiskereskedelemben. Erre vonatkozó hazai eszköz 2023 óta az online árfigyelő.

⁹¹ A Magyar Nemzeti Bank mélyelemzése: A hazai élelmiszerinfláció mögött meghúzódó tényezők

⁹² A Gazdasági Versenyhivatal sajtóközleménye az Árfigyelőről, 2025.:

4.5.8 Árréskorlátozás (árrésstop)

Az árrésstop egy fiskális intézkedés Magyarországon. 2025. március 17-én lépett életbe, jelenleg 2026. február 28-ig tart. Az árrésstop a beszerzési ár és az eladási ár közötti rést korlátozza.⁹³ A szabály szerint az árrés nem haladhatja meg a 2025. január hónapban alkalmazott átlagos árrés mértékét és legfeljebb 10% lehet az érintett élelmiszer-kategóriák esetében. Az árrésstopot a kormányzat később más termékekre is kiterjesztette: május 19-től a háztartási cikkeket árusító drogériálancokat is megcélozza az intézkedés, a maximális árrés 15% lehet egyes termékekre.

Az árrésstop Magyarországon olyan kiskereskedelmi üzletekre vonatkozik, amelyek éves nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. Az érintett boltok azok a kereskedelmi láncok, amelyek ebbe a bevételi kategóriába tartoznak, tehát nem minden kisbolt vagy helyi üzlet köteles az árrésstopot alkalmazni, hanem főleg a nagy láncok, amelyek piacdomináns helyzetben vannak.

A szabályozás célja, hogy a piac legnagyobb szereplői ne alkalmazzanak indokolatlanul magas árrést az alapvető élelmiszer- és drogériai termékeken (és érjenek el indokolatlanul magas profitot), ezzel védve a magyar családokat a multik tisztességtelen áremeléseitől.

Az árrésstop egy fiskális szabályozó, azon belül árpolitikai és versenypolitikai eszköz (közvetetten - a legsérülékenyebb társadalmi csoportok segítése révén - jóléti politikai eszköz is), amely az infláció elleni harc részeként a kiskereskedelmi szinten korlátozza az árrést, közvetve mérsékelve a fogyasztói árakat. Ezáltal csökkenti az inflációs nyomást, fokozódik a vásárlóerő, miközben az állam nem közvetlen költségvetési kiadásokkal avatkozik be, hanem a piac szereplőinek profitját korlátozza. Összességében megakadályozza a profit-húzza infláció (ár-profit spirál) kialakulását.

Az Európai Bizottság 2025-ös országspecifikus ajánlásaiban kifogásolta Magyarország árrésstop intézkedését, elsősorban azért, mert az árréskorlátozásokat a külföldi tulajdonú üzletláncokra célozza, így sértheti a gazdasági tevékenység szabadságát és egyenlőtlen kezelést eredményezhet. Az Európai Bizottság szerint az árréskorlátozás piaci torzulásokhoz, versenyhátrányhoz vezet.

Ugyanakkor az árrésstop legitim és gazdaságpolitikailag szükséges, mert az intézkedés célja a magas élelmiszer-infláció gyors és hatékony ellensúlyozása, amely közvetlenül súlyosan érinti a családokat, és elsősorban az alsó jövedelmi rétegeket. A kormányzat átmeneti, krízishelyzeti intézkedésként értékeli, amely támogatja a családokat és időt nyer a mélyebb gazdasági reformokra.

Az árrésstop része a magyar kormány gazdaságpolitikájának abban az értelemben, hogy a gazdaság stabilizálása és a lakosság védelme, vásárlóerejének megóvása, növelése érdekében

⁹³ Horváth – Pásztor, 2025

központilag kontrollálják az alapvető termékek árának alakulását, mérsékelve az inflációs nyomást. Ez az árkorlátozó eszköz a jóléti politikához is kapcsolódik, és része annak a komplex ár- és piaci szabályozási intézkedéscsomagnak, amelyet a kormány alkalmaz a lakossági terhek csökkentésére, miközben ösztönzi a hazai fogyasztást és fogyasztóvédelmi céllal működik. Az árrésstop továbbá célzottabb és piaci folyamatokhoz jobban illeszkedő eszköz.

Felmerült az intézkedés bevezetése előtt, hogy a veszteséget termelő áruk mennyiségét lecsökkenti a kereskedő, hogy így minimalizálja a kiesését,⁹⁴ de a kormány ezt a lehetőséget kizárta azzal, hogy kikötötte, a korábban értékesített mennyiségnél nem lehet kevesebb árut forgalmazni a kiválasztott termékkörökben. Az árstopok ugyan elméletben okozhat áruhiányt, ennél az intézkedésnél azonban ez nem állhat fenn, mivel a kiskereskedőknek a tízszázalékos árrés megadja a szükséges mozgásteret a profit eléréséhez.

A bevezetését követően jelentős árcsökkenést idézett elő az érintett termékeknél.⁹⁵ Áprilisi felmérés szerint – online árfigyelő adatai – mintegy 1000 termék lett olcsóbb, átlagosan közel 20%-kal. A rendszer támogatja a lakosság vásárlóerejének növelését, miközben segít a teljes infláció visszaszorításában is, védve a leginkább sérülékeny társadalmi csoportokat. Korábbi esetleges várakozásokkal ellentétben a kereskedők nem hárítják át veszteségeiket más termékekre, nem jellemző a keresztárazás.⁹⁶ Az intézkedés hatása alatt a beszállítók sem emelték átlagosan az áraikat, így az árrésstopos termékek ára reálisan alacsonyan maradt.

Több nemzetközi példa⁹⁷ is mutatja az árrésstop legitimitását, mivel az árak szabályozásának effajta módszere kontinenseken átívelően jól ismert piacsabályozási eszköz.

- Franciaországban például 2018-ban, Emmanuel Macron első elnöki ciklusa alatt az EGAlim szabályozás keretében legalább 10 százalékos haszonrátát határoztak meg az élelmiszerek esetében a kiskereskedők számára. Az első pillanatra logikátlannak tűnő és árfelhajtó hatású intézkedés célja az ország farmereinek támogatása volt. Az élelmiszer-termelők érdekeinek védelméért a bolti akciók mértékét is korlátozták; az eladott mennyiség maximum negyedét lehetett legfeljebb az eredeti ár harmadának elengedésével értékesíteni. A korábban a kisboltokat ellehetetlenítő versenyelőny érdekében is vezették be a nagykereskedők (5 legnagyobb kiskereskedelmi lánc együttes piaci részesedése meghaladja a 80 százalékot) profitrátájának mesterséges emelését.

⁹⁴ Exterde, 2025

⁹⁵ Erdélyi, 2025a

⁹⁶ Szász, 2025

⁹⁷ Horváth – Pásztor, 2025

- Izraelben 1956 óta 4-6 százalék közötti mértékben korlátozzák az alapvető élelmiszerek (kenyér, tej, só, vaj, tojás) haszonrátáját. Azon termékek köre, amelyekre érvényes a szabályozás az áremelkedés ütemétől függően változik.⁹⁸ A szabályozás bár hasonlít a most ideiglenesen hatályba lépő magyar változatra, annyiban eltér tőle, hogy nem egy konkrét maximális haszonrátát határoznak meg, hanem a gazdasági- és pénzügyminisztérium (esetenként az egészségügyi minisztérium) hivatalnokaiból és az érintett ágazatok képviselőiből, érdekvédelmi szervezeteiből álló bizottság határozza meg az árak mértékét (Általában 4-6 százalékos haszonrátát meghagyva a kereskedőknek).
- 2024 végén Észak-Macedóniában is 102 árucsoport esetében, amelyek összesen több mint ezer terméket jelentenek korlátozták a haszonrátát.⁹⁹ A liszt, tojás és olaj esetében a profitráta nem haladhatja meg az 5 százalékot, például a húsfélék és a konzervezett ételek esetében a 10 százalékot, a higiéniai termékek, zöldséges és gyümölcsök esetében pedig a 15 százalékot.
- Az alapvető fogyasztási cikkek mellett számos ország alkalmazza a haszonráta korlátozását bizonyos biztosítás esetében. Ilyen szolgáltatás például Svájcban az alapvető orvosi ellátást biztosító egészségbiztosítási rendszer, amelyen a pénzügyintézeteknek nem lehet hasznuk. Másik szolgáltatási kör, amelyre jellemző a biztosítói profit korlátozása a kötelező gépjármű biztosítás.
- Európán kívüli példaként érdemes még megemlíteni Argentínát, Brazíliát, Pakisztánt és Indiát, ahol az elmúlt egy évtizedben legalább ideiglenesen korlátozták a haszonrátát az alapvető élelmiszerek esetében.

4.5.9 Önkéntes árcsökkentés

A kormányzat több fontos piaci szereplővel is tárgyalta 2025-ben, hogy önkéntesen csökkentsék (vagy épp fagyasszák be) az árakat. Ez a versenypolitikai eszközökön belül egy *soft* (puha) szabályozásnak minősül. A piaci szereplők konstruktív részvételét feltételezi, lehetőséget ad rugalmas piaci alkalmazkodásra, de kevésbé hatékony, ha a profitérdek erős.

Egyrészt a kormányzati tárgyalások¹⁰⁰ eredményeként a telekommunikációs¹⁰¹ és pénzügyi¹⁰² szolgáltatók, valamint a biztosítók¹⁰³ is önkéntesen befagyasztották áraikat. Ennek pozitív hatásai

⁹⁸ Lásd: az Izraeli Kormány weboldala.

⁹⁹ Lásd a Koha.net 2025. február 18-i cikkét.

¹⁰⁰ Lásd a Portfolio 2025. április 4-i cikkét (a).

¹⁰¹ Lásd a Portfolio 2025. április 4-i cikkét (b).

¹⁰² Lásd a Portfolio 2025. március 29-i cikkét

¹⁰³ Tar, 2025

tavaszi óta láthatóak, folyamatosan lassult a szolgáltatások éves alapú inflációja. A telekommunikációs szolgáltatók vállalták, hogy 2026. július 1-jéig nem emelik az internet-, televízió- és mobiltelefon-előfizetések díjait, vagy ahol már emeltek, ott visszavisszik azokat az év eleji szintre. A biztosítók esetében a lakásbiztosítási díjak befagyasztásáról született megállapodás 2025. július 1. és 2026. június 30. között, mely szerint a biztosítási díjak ezen időszakban nem emelkednek, feltéve hogy a biztosítási fedezet nem változik.

Bizonyos gyógyszerek áraira július 1-jével szintén önkéntes árkorlátozásokat vezettek be a szektor szereplői kormányzati tárgyalások hatására (34 nagy forgalmú szabadáras, vény nélküli és 10 vényköteles, nem támogatott gyógyszer esetében).¹⁰⁴ A vállalatok értelmében az érintett gyógyszerek árát önkéntesen a 2024. december 31-i szintre csökkentik vissza, és azt 2026 június végéig alkalmazzák.¹⁰⁵

4.6 Extraprofitadók

Az európai szemeszter 2025-ös országspecifikus gazdaságpolitikai javaslatai között nem szerepel közvetlenül az extraprofit-adók alkalmazásának teljes elutasítása. Közvetetten azonban utalnak ezek helytelenségére. A jelentéstevők szerint Magyarországnak kisebb mértékben kell támaszkodnia az időszakos, a rendkívüli piaci viszonyok által előidézett kiugróan magas hozamok megadóztatására. A különadókat a pénzügyi fenntarthatatlanság mellett a versenytorzító hatása miatt is kritizálják. Ezzel az adópolitikai intézkedéssel ugyanis bizonyos vállalkozásoknak piaci előnyt, míg másoknak hátrányt okoz a kormányzat. Érvelésük szerint a szektorális különadók miatt a magyar adórendszer torzító hatású, visszafogja a vállalati beruházásokat, csökkentik a jogbiztonságot, illetve rontják a piaci trendek hosszútávú tervezhetőségét.

Az Európai Bizottság gazdaságpolitikai ajánlásai között rendszeresen visszatérő elemként szerepel a magyar adórendszer kiszámíthatóságának javítása. Ennek érdekében a különadók és ideiglenes extraprofit-adók eltörlését szorgalmazzák.

Az extraprofit-adó (angolul *windfall tax*) olyan különadó, amelyet az állam azokban az esetekben vet ki a vállalati adóalanyokra, amikor a cég a piaci működés által indokoltan kiemelkedően nagyobb, váratlan nyereségre tesz szert. Ennek oka rendszerint egy kialakuló válság, a versenytársak számának vagy piaci részesedésének rövid időn belüli lecsökkenése vagy pedig egyéb előre nem látható körülmény. Az extraprofit rendszerint nem a vállalat saját kockázatvállalása vagy pedig fejlesztés/bővítés termelőre fordulása miatt következik be, hanem

¹⁰⁴ Lásd az Origo 2025. július 1-i cikkét: <https://www.origo.hu/gazdasag/2025/07/gyogyszerar-csokkent-es-ngm>

¹⁰⁵ Uo.

külső tényezők hatására. Az extraprofit-különadója elvonja azt a többletnyereséget, amit a vállalat a nem szokványos piaci környezetben realizált. Magyarországon az így begyűjtött forrásokat rendszerint a válság kiváltó okainak a megszüntetésére, illetve a krízis által negatívan érintett társadalmi csoportok megsegítésére használja fel. A magyar kormány célkitűzése szerint törekednek arra, hogy az extraprofit-adó jelentette gazdasági terhet a vállalatok ne tudják teljes egészében a fogyasztókra, ügyfeleikre hárítani. Az adómérték számítási módja szektoronként eltérő.

Magyarországon bizonyos ágazatokban vezettek be a 197/2022. (VI. 4.) kormányrendelet alapján extraprofit-adót, amelyek 2022. július elsején léptek hatályba. Ilyen szektor volt az energetikai, a bank- és biztosítási szektor, illetve a kiskereskedelem. A bevezetés eredetileg a 2022-as év hátralévő részére és a 2023-as évre szólt ideiglenesen.

A globális energiapiaci változások hatására hazánkban is 2022-2023 alatt egy energiaár-válság bontakozott ki. Ennek kiváltó oka az orosz-ukrán háború mellett a több közel-keleti fegyveres konfliktus miatt átrendeződött nemzetközi kőolaj- és földgáz-ellátási viszonyrendszer. Ezt a súlypont-változást tetézték az orosz agresszióra válaszul bevezetett szankciók. A helyzetet tovább fokozta, hogy a legnagyobb közel-keleti kőolajexportőr országokat tömörítő OPEC szervezet a globális kőolajárat mesterségesen magas szinten tartotta a kitermelési kvóták megvágásával. Ebben a helyzetben a nagy magyar energetikai vállalatok kivételezett helyzetbe kerültek, köszönhetően az Oroszországból érkező olcsó kőolajnak. A versenyelőnyt kihasználva a magyar energetikai vállalatok jelentős extraprofitra tettek szert. Magyarország Kormánya a kőolajfinomítókra, üzemanyag kiskereskedésekre és egyéb energiaellátókra (áram- és gázszolgáltatók) különadókkal begyűjtött forrásokat a lakossági rezsicsökkentés fenntartására fordította. A háztartások energiaszámlájának mérséklése hatására az Európai Unióban hazánkban a legalacsonyabb az energiaszegénységben élők aránya.

A többnyire az energiahordozók áremelkedése, illetve még a koronavírus-járvány okozta megváltozott fogyasztói struktúra következtében egy kétéves inflációs periódus sújtotta az európai régió összes országát. Az infláció elleni küzdelemben az Európai Központi Bank és kontinensünk többi jegybankja megemelte az alapkamatot. A monetáris transzmisszió révén ez a teljes kamatkörnyezet növekedését eredményezte. Ennek következtében a bankok és biztosítók hozama is fokozódott.

Szintén az inflációs periódus alatt a kiskereskedelmi szektor szereplői is extraprofitra tettek szert. A pluszbevételüket fokozta az úgynevezett ár-ár spirál, vagyis amikor a vállalati költségemelkedés által nem indokolt mértékben, a többi piaci szereplő áremelése „mögött elbújva” minden vállalat

emeli az árakat. A fogyasztók ezekkel a tudatos drágításokkal szemben elnézőbbek. A szektor pluszbevételét tovább fokozta, hogy egész Európára jellemző a szektoron belüli gyenge verseny. A legtöbb uniós országban a kiskereskedelmi ágazaton belül a piac jelentős részét csupán néhány, oligopol piacszerkezetben működő vállalat fedi le.

Az extraprofit-adó nem egy magyar sajátosság, Európa-szerte számos országban alkalmazzák. A The Tax Foundation Europe, illetve az Oeconomus saját összeállítására alapján az alábbi országokban vezettek be extraprofit-adót:

- A 2022-2023-as energiaválság alatt Lengyelországban is alkalmaztak szektorális különadót, főként az energiapiac szereplőin.
- Csehországban 60 százalékos extraprofit-adót vetettek ki az energia- és a bankszektorra.
- Hasonló mértékű különadó sújtja Litvániában a kamatnyereséget.
- Spanyolországban is a kamatjövedelemre vetettek ki 4,8 százalékos különadót. A mediterrán országban a legalább évi 1 milliárd eurós bevétellel rendelkező vállalatokra is 1,8 százalékos extraprofit-adót alkalmaztak az energiaszektorban.
- Szlovákiában a kiemelkedő kamatnyereség hatására 30 százalékos különadót vezettek be 2024-ben, ezzel 2027-ig 45 százalékra emelve az ágazat effektív adóterhét.
- Hazánkhoz hasonlóan az energetikai és pénzügyi szektorban vetettek ki Olaszországban is különadókat.
- Ezen országok mellett az Egyesült Királyságban és Németországban is felmerült az elmúlt években az ágazati különadók alkalmazása. A szigetországban az üzemanyag-kereskedőkre, míg a legnagyobb gazdaságú uniós országban az LNG-kereskedőkre és a megújuló energia termelőkre alkalmazták volna.
- Franciaországban az extraprofit-adóhoz hasonló szabályozást terveztek alkalmazni: a legalább ötezer főt foglalkoztató vállalatok esetében szorgalmazták volna, hogy az árfolyamfelhajtás érdekében történő részvény-visszavásárlás helyett a kiemelkedő nyereségüket az alkalmazottak jutalmazására fordítsák.

Magyarországon sem az elmúlt három évben vezettek be először szektorális különadót. A 2010-2012 közötti európai szuverén adósságválság alatt a költségvetés egyensúlyának javítása érdekében bankadót és energiaadót vezettek be.

A 2022. január elején kivetett extraprofit adókat az Európai Bizottság ajánlásai ellenére az elmúlt években a magyar kormányzat rendre meghosszabbította. 2024 nyarán jelezték a gyógyszeripart és a telekommunikációs szektort érintő különadók kivezetésének szándékát.

Az extraprofitadókról a The Tax Foundation készít évente összeállítást.¹⁰⁶ Az extraprofitadók alkalmazását 2022 márciusában, az energiaár-emelkedés miatt még az Európai Bizottság is javasolta, a REPowerEU program kapcsán.¹⁰⁷ Ugyanezen év októberében az Európai Unió Tanácsa is elfogadta a javaslatot, hogy különadót vezessenek be a kiemelkedően magas profitrátaival üzemelő energiatermelőkre.¹⁰⁸ Ilyen magas marzssal működő energiaforrás a megújuló áramforrások, a nukleáris, illetve a lignit-erőművek. Az extraprofit adót “szociális hozzájárulásnak” nevezték és azon fosszilis energiahordozókat hasznosító energiavállalatok között osztották ki, akik nehezen viselték a tüzelőanyagok jelentős áremelkedését. Az előre meghatározott szintén nagyobb profitot a 27 tagállam közül 16 begyűjtötte. A mai napig hazánk mellett a Cseh Köztársaság, Litvánia, Románia, Szlovákia és Spanyolország tartja fent az ekkor az energetika-szektorra kivetett különadókat.

4.7 Lakáspiac

Magyarország esetében a lakáspiac és lakáspolitikai több szempontból is szerepet kapott ezekben az ajánlásokban, hiszen a lakhatás megfizethetősége és fenntarthatósága alapvető társadalmi-gazdasági cél. A 2024./2025-ös európai szemeszterben kisebb hangsúlyt kapott a magyar lakáspolitikai, viszont ennek ellenére is több pontban kritizálták azt.

Az ingatlanszektor hagyományosan a nemzetgazdaság egyik meghatározó, stabilitást és növekedést biztosító ágazatának tekinthető. Az elmúlt években a magyar kormány számos szociálpolitikai intézkedéssel járul hozzá, elsősorban a magyar fiatalok és családok ingatlanszerzéséhez:

- Családtámogatási programok (pl. CSOK, Otthonfelújítási Támogatás)
- Kedvezményes lakáshitelek (pl. Otthon Start Program)
- Adókedvezmények (pl. anyák SZJA mentessége)
- Állami építési programok (pl. Lakhatási Tőkeprogram)

¹⁰⁶ Enache, 2025

¹⁰⁷ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions-REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy:

¹⁰⁸ Az Európai Unió Tanácsának 2022. szeptember 30-i sajtóközleménye.

- Korábbi devizaalapú hitelek forintosítása, ezzel elősegítve azok törlesztését

A magyar ingatlanpiac számos nehéz időszakon ment keresztül. A rendszerváltást követően erős pangás következett be a szektorban, majd a 2000-es évek fellendülésétől eljutottunk a 2008-as pénzügyi világválsághoz, amely azon év végén érte el hazánkat és 2009-re fejtette ki igazán a hatását. A bruttó hazai termékünk 6,7 százalékkal csökkent, a lakáspiac és a hitelezés jelentős visszaesést szenvedett el, melyet a devizahitel válság tovább súlyosbított. A baloldali kormányok alatt az ország jelentős mértékű, külföldi devizában denominált hitelállományt halmozott fel, amely jelentős instabilitást hozott magával, a kialakult krízist pedig nem tudták kezelni.

Összességében 1,2 millió magyar ember került adósságcsapdába, akik együttesen 5000 milliárd forint értékű hitelállománnyal rendelkeztek. A krízishelyzetet követően 2012-től lassú, de folyamatos korrekció indult meg. A beruházások volumene fokozatosan növekedett, valamint a lakáspiaci tranzakciók száma 2015-re évtizedes csúcsot ért el. Az új Fidesz-kormány elsődleges fontosságúnak tartotta a változás utóhatásainak mérséklését, amelyet számos szociálpolitikai intézkedéssel segített elő: 2015-ben bevezették a családi otthonteremtési kedvezményt (CSOK), 2016-ban pedig csökkentették az új lakás áfa-t 27 százalékról 5 százalékra. A válságkezelés utolsó lépését a devizahitel-állomány 2015-ös forintosítása adta, ami mintegy félmillió jelzáloghitel szerződést érintett. Ezzel az intézkedéssel a bankrendszer és az ország sérülékenysége jelentősen csökkent, aminek köszönhetően a magyar gazdaság újból stabil növekedési pályára állhatott.

A Covid-19 járvány okozta pillanatnyi sokkot leszámítva a magyar lakáspiac töretlenül tört előre az elmúlt egy-másfél évtizedben. Jelentős mértékben megnövekedett a keresleti oldal, amely árfelhajtó erőként megnövelte az ingatlanok értékét, és bár a kínálati oldal nehézkesen alkalmazkodott a kialakult körülményekhez, mégis a magyar kormány tudatosan azon dolgozik, hogy a lakásépítési programokkal és újabb beruházásokkal stabilizálja az ingatlanszektor.

4.7.1 EU-ajánlások a lakáspolitikában

Az európai szemeszter országspecifikus ajánlásaiban (és az azokat előkészítő Bizottsági országjelentésben) több pontban is felvetődött a magyar lakáspolitikáé. A 2024/2025-ös ajánlások különösen hangsúlyozták a „piaci torzító hatások” csökkentését. Például a Tanács ajánlásaiban egyrészt azt javasolta, hogy Magyarország fokozatosan szüntesse meg a még fennálló ár- és kamatplafonokat másrészt pedig hajtson végre célzottan az alacsony jövedelmű háztartásokat támogató intézkedéseket a lakásszektorban. (A két ajánlás együttes értelmezéséből az olvasható ki, hogy gyakorlatilag a kedvezményes, 5%-os THM-plafon eltörlését és az esetleges államilag támogatott hitelkonstrukciók fokozatos visszavonását célozza.) Az országjelentés ugyancsak hangsúlyozta azt is, hogy nőtt azon magyar háztartások aránya, akik a jövedelmük több mint 40%-

át lakhatásra költik, amelyet az ajánlás preambuluma a „célzott támogatások hiányára” vezetett vissza. Összességében az EU az ajánlásaiban inkább a makrogazdasági fenntarthatóságot és a piaci verseny fokozását szorgalmazta, és rámutatott arra, hogy a magyar lakáspiac állami támogatásai hosszú távon piactorzító hatásúak lehetnek. A Bizottság és a Tanács megközelítése több ponton hiányos, mivel nem számol kellőképpen a hazai lakáspiac adottságaival, egyéb pénzügyi szempontokkal, valamint a támogatott konstrukciókkal.

4.7.2 Magyar válasz és intézkedések

A magyar kormány évek óta következetesen kitart az álláspontja mellett, miszerint az ilyen mértékű állami beavatkozás szükségszerű a magyar lakosság életszínvonalának javítása érdekében, különös tekintettel a fiatalokra és a családokra vagy családot alapítani vágyókra.

Ennek megfelelően a 2020–2025 közötti időszakban számos támogatási programot vezettek be vagy bővítettek, amelyek közül számos nem csak a keresleti, hanem a kínálati oldalt serkenti. Ezek közül kiemelendők:

- 5 százalékos ÁFA: 2016-2019 között, majd pedig 2021-2026-os időszakban az új építésű lakások esetében csupán 5 százalékos általános forgalmi adót vezettek be.
- Falusi CSOK: A 2019-ben elindult Falusi CSOK keretein belül a kistelepüléseken megvalósuló lakásépítésekhez és felújításokhoz nyújt vissza nem térítendő támogatást.
- Lakhatási Tőkeprogram: 2024 decemberében jelentette be a kormányzat az Új Gazdaságpolitikai Akciótervet, amelyben megfogalmazták a Lakhatási Tőkeprogramot is. Ennek keretében 300 milliárd forint közvetlen szubvenciót (vissza nem térítendő állami támogatás) nyújt az állam az ingatlanfejlesztő alapok számára. A program multiplikátor hatásai révén 800-1000 milliárd forintnyi lakásépítési projekt valósulhat meg. Az előrejelzések szerint ez az elkövetkezendő 3-5 évben 30 ezer új lakást jelenthet. A fő cél, hogy ismét legalább évi 25 ezer darab épüljön Magyarországon. A pályázaton nyertes ingatlanalapok nemcsak lakóingatlanok, hanem bérlakások és kollégiumok építésére is felhasználhatják a forrásokat.
- Lakóház létesítés esetén az építés és vagyonszerzés illetékmentessége (2023-tól)
- 2025 januárjától elindult az ötezer fő alatti lakosú településeken a Vidéki Otthonfelújítási Program, amely keretében a pályázók 3 millió forint vissza nem térítendő támogatást és 6 millió forint kamattámogatott hitelt szerezhetnek.

- Végül pedig az eddigi legnagyobb horderejű állami konstrukció, az Otthon Start Program (OSP). 2025-től kezdve azon legalább 250 lakásos ingatlanpiaci fejlesztések, amelyekben a lakások minimum 70 százaléka megfelel az OSP feltételeinek nemzetgazdaságilag kiemelt beruházássá válnak. Az érintett projektekre gyorsabb és egyszerűbb jogszabályi eljárás vonatkozik, így csökken a vállalatok adminisztrációs terhe, illetve az ügyintézés ideje, továbbá egyéb könnyítésekben is részesülhetnek.

Nemzetközi kitekintés

A magyar lakáspolitikát néhány megközelítése eltér a nyugat-európai gyakorlat többségétől. Míg az EU számos tagállama főként a bérlakás-programokra és a szociális lakhatási támogatásokra épít, Magyarország a háztartások támogatását és a piaci szereplők ösztönzését egyaránt alkalmazza. Nem véletlen, hiszen Magyarországon a világon az egyik legmagasabb a lakástulajdonlás aránya: a lakosság több mint 90 százaléka rendelkezik saját tulajdonú ingatlannal.

A lakásvásárlókra szabott, széles körű adókedvezmények és támogatások (pl. CSOK), valamint a kamattámogatott hitelek olyan mértékű állami beavatkozásnak számítanak, amellyel kevés EU-ország vetekszik. Nyugat-európai viszonylatban ritkábbak az a Magyarországra jellemző, ingatlantulajdon-szerzést elősegítő programok, inkább a bérlőtámogatási formák jellemzőek. Mindazonáltal több uniós ország is bevezetett különféle családtámogatásokat, azonban a hazai eszközök kombinációja jóval sokrétűbb és kedvezőbb feltételeket biztosítanak magyarok milliói számára.

A magyar lakás piac és lakáspolitikát az elmúlt években kiemelt szerepet kapott, főként a fiatalok és a családok lakhatásának biztosítása érdekében. A kormány több intézkedéssel (CSOK, Otthon Start Program stb.) segíti elő a lakástulajdon-szerzést, míg az EU a piaci torzítások csökkentését ezen konstrukciók megszüntetése révén és a célzott, alacsony jövedelműeket támogató intézkedéseket sürgeti. Az új programok, mint például a Lakhatási Tőkeprogram a kínálat bővítését és a lakásépítések felgyorsítását célozzák. Míg a magyar ingatlanpiac történetének legnagyobb horderejű konstrukciója, az Otthon Start Program, nemcsak a keresleti oldal serkentésében, de a kínálat bővítésében is nagy szerepet játszik. Amennyiben az Otthon Start hatásai a várt módon érvényesülnek, fellendülés veheti kezdetét. A hazai ingatlanpiac történetében kétségtelenül fontos mérföldkő lehet az Otthon Start Program, ami rövid távon a lakás piacra, hosszabb távon pedig a gazdaság egészére is komoly hatást gyakorolhat. Ezen oknál fogva a magyar kormány következetesen kiáll a jelenlegi lakáspolitikája mellett, amely az elmúlt 10 évben jelentős segítséget jelentett a magyar családok tízezrei számára.

4.8 Adórendszer

Az EU nem általános adóhatóság: az adóztatás főszabály szerint tagállami hatáskör és az EU csak a Szerződésekben kifejezetten ráruházott jogalapokon avatkozhat be. A gyakorlatban ez három nagy csatornán keresztül történik: (i) közvetett adók: itt a legerősebb az EU-hatás (ÁFA, jövedéki), (ii) közvetlen adók: korlátozott EU-hatáskör (társasági adó, SZJA), (iii) negatív integráció: korlátok a tagállami adószabályokra. Másként megjelenítve a tagállami adórendszer kapcsán az Európai Unió korlátozott hatáskörrel rendelkezik. Bizonyos adónemek esetében (fogyasztást terhelő adók, illetve egyéb közvetett adók) a Tanács egyhangú döntéshozatalával irányelveket határoznak meg. Például a jövedéki adó esetében az érintett termékek esetében minimális adómértéket, az általános forgalmi adó tekintetében pedig a kedvezményes kulcsok számát és minimális értékét. Az irányelvek megfogalmazásának célja a verseny biztosítása, a belső piac harmonizációja. A közvetett adók tekintetében így az Európai Unió célja a tagállami szabályozások harmonizálása. Az adómérték tényleges meghatározása azonban tagállami hatáskör. Ezzel szemben a közvetlen adók (pl. jövedelemadó, társasági adó) az Európai Unió célja a közelítés. Erre példa az anya- és leányvállalatokra vonatkozó adóztatás szabályrendszere, a kamat- és jogdíjirányelv vagy a társaságok fúziós adókezelési irányelve. Ezek mellett az adójogi szabályozás túlnyomó részt a tagállami jogalkotók hatásköre.

Magyarország esetében az elmúlt években a Bizottság és a Tanács rendszeresen foglalkozott a magas költségvetési hiánnyal, az „unortodox” szektorális különadókkal, a fosszilis energiahordozók támogatásával, valamint azzal, hogy az adó-transzfer rendszer csak korlátozottan csökkenti a jövedelmi egyenlőtlenségeket. E tematizálás azonban a Bizottság és a Tanács saját értékelési keretét tükrözi, amely több ponton nem tekinthető meggyőzően alátámasztottnak.

Ezzel párhuzamosan a magyar kormány a saját gazdaságpolitikai narratíváját következetesen „munkaalapú társadalomként”, „családbarát adórendszerként” és „versenyképes, alacsony adókulcsú modellként” írja le. Ennek kapcsán merül fel a kérdés, hogy mit mond a legújabb (2025-ös) európai szemeszter-ajánlás Magyarországról adózási szempontból?

A 2025-ös ajánlás formálisan nem „adóreformot” ír elő, hanem hat pontban fogalmaz meg gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitikai javaslatokat. Ezek közül több közvetlenül vagy közvetve adópolitikai tartalmú.

4.8.1 Költségvetési pálya, hiány és az adórendszer

Az 1. ajánlási pont a fiskális politikára vonatkozik: Magyarországnak tartania kell magát a Tanács által 2025 februárjában jóváhagyott nettó kiadási pályához, hogy kivezessék az „túlzott hiány”

helyzetét a költségvetésben. Le kell építeni az energiaár-támogatási intézkedések nagy részét.* Erősíteni kell a középtávú költségvetési keretet, és korlátozni a diszkrecionális, év közbeni költségvetési módosításokat.

Adórendszer-szempontról ez azt üzeni, hogy: (i) a költségvetési egyensúly nem épülhet tartósan ad hoc adóintézkedésekre, (ii) a kormányzati költsékezést és az adóbevételeket középtávú, kiszámítható keretbe kell illeszteni – szemben a sokszor egyik évről a másikra változó adó- és támogatási szabályokkal. A 2024-es országjelentés és a 2025-ös jelentés összefoglalója azt mutatja, hogy az utóbbi évek expanzív politikája – adócsökkentések, nyugdíj- és bértámogatások, ár- és kamatstopok – egyszerre erősítette a fogyasztást, de egyben növelte az inflációt, a hiányt és az adósságterheket.

4.8.2 A szociális igazságosság és a magyar adórendszer

A 2025-ös ajánláshoz tartozó indoklás egyik megállapítása, hogy a magyar adórendszer a magas jövedelmű háztartásokat kedvezményezi, a szociális támogatások jelentős része adójóváírások formájában érkezik, miközben a legalacsonyabb juttatások (pl. foglalkoztatást helyettesítő támogatás) európai összevetésben igen alacsonyak, és a juttatások kis mértékben csökkentik a szegénységet és az egyenlőtlenséget. Az ajánlás 6. pontja ezért kifejezetten kéri: (i) a szociális segélyek és munkanélküli ellátások szintjének emelését, az alapvető szolgáltatásokhoz (egészségügy, lakhatás, energia) való hozzáférés javítását, a lakástámogatások inkább alacsony jövedelmű háztartásokra való célzását.

Mindezt lefordítva adónyelvre az EU szerint a jelenlegi magyar modellben (i) az egykulcsos személyi jövedelemadó és családi kedvezmények egyre nagyobb része azokhoz a háztartásokhoz kerül, ahol eleve magas a kereset (és van mit „leírni”), (ii) ezzel szemben a nagyon alacsony jövedelmű csoportok – akiknek szinte nincs adóköteles jövedelmük – relatíve kevés közvetlen támogatást kapnak. A Bizottság azt sugallja, hogy a magyar adó–transzfer rendszer túlzottan a középosztály és a magasabb jövedelmű családok felé húz, és kevésbé csökkenti a társadalmi kirekesztettséget.

4.8.3 Szektorális különadók, verseny és jogbiztonság

A Bizottság -a tényeket torzító módon megjelenítve- 2025-ös ajánlásának indoklásában kiemeli, hogy a magyar üzleti környezet gyenge pontjai között vezető helyen áll (i) az adminisztratív eljárások bonyolultsága, a jogszabályok kiszámíthatatlansága (gyakori változtatások, „állandó szükségállapot”), valamint a szektor-specifikus adók növekvő szerepe. Az értékelés ugyanakkor

általánosító jellegű, és a hazai gazdaságpolitikai környezet figyelembevétele nélkül torzítja az összképet.

Konkréten a szektorális adók kb. a GDP 2,7%-át tették ki 2023-ban, főként olyan ágazatokat érintenek, mint a bankok, energia, nagykereskedelem, kiskereskedelem, távközlés, biztosítás, a Bizottság szerint ezek az adók aránytalanul sújtják a nagy, gyakran külföldi tulajdonú vállalatokat, és bonyolulttá, széttöredezetté teszik az adórendszert. Ezzel összhangban a Bizottság – még ha óvatosan is – kritikusan tekint a külön kiskereskedelmi adóra is, amely kapcsán az osztrák Spar és az osztrák kormány beadványa alapján a Bizottság vizsgálja, hogy az adó diszkriminatívan érinti-e a külföldi láncokat. A 3. ajánlási pontban ezért szerepel, hogy Magyarország (i) kerülje az önkényes adminisztratív beavatkozásokat (árstopok, margin-plafonok), ne fogadjon el „testre szabott”, egyes cégeket előnyben részesítő vagy hátrányos helyzetbe hozó szabályokat, csökkentse a sürgősségi helyzetekre hivatkozó rendeleti kormányzás arányát, és csak a szükséges mértékig alkalmazzon rendkívüli intézkedéseket.

Logikus következtetés: a Bizottság adópolitikai szemmel a széles bázisú, horizontális, átlátható adókat preferálja a szektorális, ad hoc, „válságadó” jellegű elvonásokkal szemben.

4.8.4 Energia- és környezetpolitika: adókedvezmények és fosszilis támogatások

A 4. ajánlási pont kifejezetten az energia- és klímapolitikához kapcsolódik, de jelentős adópolitikai vetülete van. Magyarország továbbra is nagymértékben függ az orosz gáz- és olajimporttól (gáz >70%, kőolaj >80% orosz eredetű 2024-ben). A Bizottság szerint jelentős a fosszilis energiahordozókat támogató kedvezmények volumene, és nincs hiteles kivezetési menetrend 2030 előtt. Konkréten említik (i) a rezsicsökkentés rendszerét, a kedvezményes áfakulcsot a földgázzal működő távfűtésre, és a gázolaj jövedékiadó-visszatérítést a mezőgazdaságban.

A Bizottság ezeket gazdaságilag nem hatékonyak, az energiamegtakarítást és elektrifikációt nem ösztönzőnek, a költségvetésre pedig jelentős terhet róvónak tartja. Ezen álláspontjára hivatkozva ajánlja (i) a fosszilis támogatások fokozatos leépítését, a jövedéki és egyéb adópolitikai eszközök olyan átalakítását, amely környezetbarátabb fogyasztási mintákat ösztönöz. Azonban e javaslatok mögött nem szakpolitikai-hatékonysági megfontolások állnak, hanem ideológiai preferenciák, amelyek a Bizottság mozgásterének és befolyásának erősítését szolgálhatják. Érdekes kontraszt, hogy a magyar kormány ezzel párhuzamosan inflációkövető adóemelést tervez (pl. üzemanyagok, alkohol, dohány) 2025-től, elsősorban bevételnövelési céllal, nem pedig explicit klímapolitikai logikával.

4.8.5 Tőkepiacok, megtakarítások és adók

Az indokolás szerint a magyar tőkepiac fejletlen: a tőzsdei kapitalizáció a GDP kb. 18%-a (EU-átlag ~68%), és a friss lépések – például az adómentes lakossági állampapír – inkább kiszorítják a vállalati értékpapír-befektetéseket. A 3. ajánlás ezért kéri Magyarországot, hogy növelje a tőkepiaci befektetéseket ösztönző adó- és szabályozási kedvezményeket, miközben a szabályozási kiszámíthatóságot és a versenyt erősíti. Az üzenet egyértelmű: a jelenlegi politika (nagyon kedvező állampapír-adózás + fiskális hiány) az állam finanszírozását priorizálja a magántőke-befektetések rovására, ami hosszabb távon visszafogja a produktív beruházásokat.

4.8.6 Ezzel szemben mit mond a magyar kormány az adórendszerről?

A magyar kormány hivatalos dokumentumai (konvergenciaprogram, középtávú fiskális terv) és a kormányközeli sajtóban megjelenő értelmezések egy elég koherens narratívát rajzolnak ki az adórendszerről. Ennek kulcsfogalmai (i) munkaalapú társadalom, (ii) családbarát adórendszer, (iii) alacsony adók a versenyképességért, (iv) szektorális „extraprofit” adók a válságkezelés és a rezsicsökkentés finanszírozására.

4.8.6.1 „A munkát megbecsülő adórendszer” és a foglalkoztatás

A kormányzat által az EU-nak megküldött konvergenciaprogram alapján a kormány úgy érvel, hogy 2010 óta mintegy egymillió fővel nőtt a foglalkoztatottak száma, a foglalkoztatás tartósan kb. 4,7 millió fő körül alakul, ez pedig annak köszönhető, hogy a kormány következetesen csökkentette a munkát terhelő adókat. A konkrét elemek pedig a következők voltak:

- a személyi jövedelemadó egy kulcsossá vált, jelenleg egységesen: 15%,
- a munkáltatói szociális hozzájárulási adó több lépésben 13%-ra csökkent,
- megszűnt a 1,5%-os szakképzési hozzájárulás, amelynek kedvezményei beolvadtak a szociális hozzájárulási adóba,
- az egyéni járulékok összevonásával egyszerűsödött az adminisztráció.

A kormány állítása szerint az adókulcsok csökkentése bővítette a foglalkoztatást, hozzájárult a „gazdaság fehéredéséhez”, és a rendszer lényegesen egyszerűbbé vált.

4.8.6.2 Családbarát adópolitika és demográfia

A kormányzati narratíva központi eleme a család- és demográfiapolitika adókon keresztüli érvényesítése: (i) a gyermekek után járó családi adókedvezmény (SZJA- és járulékkedvezmény) – minél több gyerek, annál nagyobb adóalap-csökkentés, (ii) a tartósan beteg vagy súlyosan

fogyatékos gyermeket nevelő családok emelt összegű kedvezménye, (iii) az első házasság kedvezménye, (iv) 4 vagy több gyermeket nevelő anyák SZJA-mentessége, (v) 25 év alatti fiatalok SZJA-mentessége, (vi) 30 év alatti anyák SZJA-mentessége.

A kormány szerint ezek az eszközök segítik a gyermekvállalás korábbra hozását, javítják a többgyermekes háztartások vagyoni helyzetét a gyermektelenekhez képest, és hozzájárulnak egy „családbarát társadalmi modell” kiépítéséhez. Ezen túlmutatva a lakhatás területén is erős az adópolitikai dimenzió a CSOK-kal vásárolt lakások illetékmentessége, a CSOK Plusz kamattámogatott lakáshitel bevezetése révén. A konvergenciaprogram összegzése szerint „a kedvezményeknek, támogatásoknak köszönhetően magasabb jövedelem marad a családoknál, ami elősegíti a gyermekes háztartások felzárkózását.

4.8.6.3 Alacsony társasági adó és versenyképesség

A kormány következetesen kommunikálja, hogy Magyarország 9%-os egységes társasági adókulccsal rendelkezik 2017 óta, ami a legalacsonyabb az EU-ban, és ez a kulcs a külföldi beruházások vonzásának és a versenyképességnek fontos eszköze. A kormányzati narratíva szerint az alacsony TAO, a mérsékelt munkáltatói terhek, és – legalábbis a jogszabályi szinten – egyszerű struktúra (egykulcsos SZJA, egyesített járulékok) együttesen azt mutatják, hogy Magyarország adórendszere versenyképes és befektetőbarát.

4.8.6.4 „Extraprofitadók”, védelmi hozzájárulás és szektorális elvonások

A magyar adórendszer egyik leginkább vitatott eleme a 2022-ben bevezetett „extraprofitadó”/szektorális különadó csomag. A kormány 197/2022. kormányrendeletben írt elő átmeneti, extra profitokra kivetett különadókat több ágazatban (bankok, energia, kiskereskedelem, biztosítás, távközlés, légitársaságok stb.), célja az volt, hogy évente kb. 800 milliárd forint többletbevételt gyűjtsön, amelyből a rezsicsökkentés fenntartását és a honvédelmi/alapok finanszírozását ígérte.

A miniszterelnök és a kormány kommunikációjában ez úgy jelent meg, hogy a bankok, energiacégek és más érintett szektorok „extra profitot” realizáltak az energiaár-robbanás, infláció és kamatemelési ciklus miatt, ezért „igazságos”, hogy nagyobb részt vállalnak a „háborús idők” terheiből, a háztartások védelme (rezsicsökkentés) és a honvédelmi kiadások növelése érdekében. Bár eredetileg 2022–2023-ra ideiglenesnek szánták ezeket az adókat, a kormány több szektorra 2024 után is kiterjesztette, illetve új „védelmi hozzájárulást” vezetett be, miközben 2025-től a gyógyszer- és távközlési szektorra vonatkozó különadók fokozatos leépítését jelzi, de a bankokra és kiskereskedelemre vonatkozó elvonásokat fenntartja. A kormány tehát ezeket az adókat célzott,

válságkezelő eszköznek tekinti, amely egyszerre bevételi forrás és politikai üzenet a „multik” és „extra profitot termelő vállalatok” irányába, ugyanakkor a bankszektor és befektetők részéről jelentős kritikát váltott ki a kiszámíthatatlanság és „büntető jelleg” miatt.

4.8.6.5 Hiánycsökkentés, adóemelések és makrogazdasági keret

A kormány konvergenciaprogramja és kommunikációja szerint a növekedés 2024-ben ~2,5%, 2025-ben 4% körül alakulhat, a GDP-arányos hiányt fokozatosan 3% közelébe kívánja csökkenteni, miközben az államadósság aránya 2028-ra ~63% körül alakulhat. Ennek részeként a kormány kiadáscsökkentést ígér, ugyanakkor több adónál is inflációkövető emelést vezet be (pl. üzemanyag, alkohol, dohány, gépjárműadók), és a szektorális adók egy részét meghosszabbítja, illetve új terheket (pl. deviza-tranzakciós illeték) vet ki. A kormány tehát kifelé azt üzeni, hogy az adócsökkentéseket nem vonja vissza a „munkát terhelő” adóknál (szja, szocho), ugyanakkor a fiskális egyensúly érdekében szűk, jól meghatározott szektorokra koncentrálja a többletterheket.

4.8.7 Európai szemeszter és a kormány álláspontja

Az EU szerint az európai szemeszter célja az EU-s gazdasági és költségvetési politikák összehangolása, hogy biztosítsa a fenntartható növekedést, a stabilitást, az államháztartások rendezettségét, megelőzze a túlzott egyenlőtlenségeket és a költségvetési hiányt, valamint útmutatást adjon a tagállamoknak a gazdasági és szociális kihívások kezeléséhez. Ezen kívül rámutat arra is, hogy az adórendszer fő célja a makrogazdasági stabilitás, a fenntartható (zöld) növekedés, illetve a társadalmi felzárkózás. Éppen ezért az adórendszer feladata, hogy biztosítsa a hiány és adósság kontrollját, illetve, hogy ne torzítsa túlzottan a piaci versenyt, legyen képes csökkenteni az egyenlőtlenségeket és támogatni a zöld átmenetet. Ezzel szemben a magyar kormány szerint a fő cél a munkaalapú társadalom és a demográfiai fordulat. Ennek tükrében pedig az adórendszer feladatai közé tartozik, hogy ösztönözze a munkavállalást, támogassa a gyermeket nevelő családokat, és tegye versenyképpé az országot (alacsony kulcsokkal).

Az EU inkább egy „horizontalitást” és progresszivitást, a kormány pedig egy „célzott, család- és munkaorientált” modellt tekint elsődlegesnek. A két nézőpont nem feltétlenül zárja ki egymást, de a gyakorlati hangsúlyok markánsan eltérnek.

4.8.7.1 Az adórendszer szerkezete: horizontális vs. szektorális

Az EU-ban az elv a széles adóalap, kevés kivétel, kevés szektorális különadó. Ezzel szemben a magyar rendszerben túl sok a szektorspecifikus elvonás (2,7% GDP), ezek bonyolítják a rendszert és különösen nagy, gyakran külföldi tulajdonú cégeket sújtanak, a rendkívüli jogrendi szabályozás („veszélyhelyzet”) állandósulása jogbizonytalanságot okoz a vállalatoknak.

Magyar kormány elvei közé tartozik, hogy az alapadók (szja, szocho, tao) legyenek alacsonyak és egyszerűek, a szektorspecifikus adókat válságkezelő, ideiglenes, célzott eszközként fogja fel, amelyek a „háborús idők terheit” az extra profitot realizáló cégekre terhelik, megvédik a háztartásokat a piaci áráktól (rezsicsökkentés finanszírozása), és hozzájárulnak a honvédelmi célok finanszírozásához.

Az EU szemében ezek az extraprofit-adók rendszerszintű torzulásnak, a magyar kormány szemében viszont politikai-gazdasági igazságossági eszköznek számítanak. Ugyanarra a jelenségre (különadók) a két fél teljesen más fogalmi keretben tekint.

4.8.7.2 Igazságosság és redisztribúció

Az EU szerint a magyar adó-transzfer rendszer korlátozottan csökkenti a szegénységet és az egyenlőtlenségeket, különösen a gyermekszegénység és a minimális jövedelmi ellátások terén jelentkeznek nagy hiányosságok. Az adórendszer a magasabb jövedelmű háztartásokat favorizálja, mert főleg ők tudják teljes mértékben kihasználni az adókedvezményeket. Ezzel szemben a magyar kormány narratívája szerint a családi adókedvezmények és mentességek javítják a gyermekes családok relatív helyzetét, a munkához kötött támogatások (adókedvezmények foglalkoztatottak után, célzott SZOCHO-kedvezmények) a „segély helyett munka” elvét követik, a társadalompolitikai cél nem a jövedelmi újraelosztás általános erősítése, hanem a gyermeket vállalók és dolgozók preferálása.

Az EU „szociális jogok” és „felzárkózás” nyelvén beszél, a kormány a „munkaalapú társadalom” és „családtámogatás” nyelvén. A gyakorlatban ez oda vezet, hogy az EU növelné a minimum juttatásokat és a munkához nem kötött segélyeket, míg a magyar kormány inkább a munkavállalók és családok adókedvezményeit bővítené tovább.

4.8.7.3 Versenyképesség és üzleti környezet

Magyar kormány azt hangsúlyozza, hogy az alacsony társasági adó, a csökkenő munkáltatói terhek, az ezerszámra létrejövő munkahelyek, együttesen azt bizonyítják, hogy a közeg befektetésbarát, a „stratégiai megállapodások” és egyedi támogatások pedig a sikeres beruházásvonzási politika részei. A Bizottság a versenyképességet általános üzleti klímán, stabil szabályozáson és versenyen méri; a kormány inkább a nagyberuházások volumenét és az alacsony kulcsokat tekinti fő versenyképességi indikátornak.

4.8.7.4 Zöld átmenet: adók, támogatások és energetikai struktúra

Az EU Magyarországot kritizálja a hosszú távon fennmaradó fosszilis támogatások miatt, sürgeti a gáz- és olajfüggőség csökkentését, kéri a fosszilis támogatások (rezsicsökkentés, gáz ÁFA-kedvezménye, dízel jövedéki visszatérítés) fokozatos kivezetését. A magyar kormány a rezsicsökkentést nemzetpolitikai vívmányként kezeli, a fosszilis támogatások leépítése helyett eddig inkább szektorális adókkal finanszírozza az alacsony lakossági energiaárakat, az energiapolitikát elsősorban ellátásbiztonsági és rezsivédelmi logikában keretezi, nem adópolitikai „zöld” logikában.

Az EU szerint az adórendszernek költségvetési és klímapolitikai szempontból is racionalizálnia kellene a fosszilis fogyasztást; a magyar kormány szerint a rezsicsökkentés az életszínvonalvédelem sarokköve, amelynek feladása politikailag és társadalmilag nehezen vállalható.

A magyar kormány narratívája azt hangsúlyozza, hogy (i) a munkát terhelő adók csökkentek, (ii) az adórendszer családbarát, (iii) Magyarországe Európa legalacsonyabb társasági adókulcsa, (iv) a szektorális adók pedig igazságos „extraprofit-elvonások”, amelyek a háztartások védelmét és honvédelmi kiadásokat finanszíroznak.

Ez a két nézőpont nem teljesen kompatibilis. Az EU horizontális, szabályalapú, progresszív és zöldorientált adórendszert vár el, a magyar modell viszont célzott, család- és munkaorientált adókedvezményekre, és szűk szektorokra koncentráló különadókra épít, miközben a fosszilis támogatásokat fenntartja.

A 2025-ös ajánlás újdonsága, hogy a korábbi évek általános kritikáit (különadók, szegénység, fosszilis támogatások) már a megújult uniós fiskális szabályrendszerbe ágyazva fogalmazza meg. Ez azt jelenti, hogy a magyar adórendszer körüli vita nem csupán szakpolitikai, hanem a közös uniós gazdaságkormányzás egyik próbatétele is.

4.9 Munkaerőpiac

4.9.1 Munka alapú társadalom

2010 óta a magyar kormányzat a "munkaalapú társadalom" koncepcióját tudatos és átfogó gazdaság- és társadalompolitikai irányvonalként kezeli.¹⁰⁹ A fő jellemzője, hogy a segélyalapú társadalom helyett a munkavégzést, a munkahelyteremtést és a foglalkoztatást helyezi előtérbe, hangsúlyozva a munka erkölcsi és anyagi értékét, valamint a társadalmi rend alapjaként való szerepét. A munkaalapú társadalom lényege, hogy a munkavégzés adjon lehetőséget az egyéni és

¹⁰⁹ Nagy, 2024

családi boldogulásra. Az állam a munkához köti a családtámogatási és adókedvezményeket, a segélyezést pedig minimalizálják, inkább a munkaerőpiacra való visszaintegráció a cél. A munka erkölcsi megbecsülése, a munka tisztességes megélhetést biztosító jellege központi elem, mely a magyar keresztényszociális hagyományokhoz is kapcsolódik. A munka alapú társadalom kiépítése révén egyrészt vonzóvá vált dolgozni, másrészt megszólítottak a munkaerőpiacról korábban kiszorult vagy inaktív csoportokat (például nők, diákok – fiatal munkavállalók, idősebb munkavállalók).

Több gazdasági akcióterv és intézkedés született a munkahelyteremtés érdekében, beleértve az adókedvezményeket, a közfoglalkoztatási programokat, valamint a külföldi befektetések ösztönzését.

Magyarország közfoglalkoztatási programja az egyik legnagyobb munkaerőpiaci és szociális eszköz 2010 óta a tartósan munkanélküli és hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatására.¹¹⁰ A közfoglalkoztatás átalakítása következtében 2011. január 1-jétől megszűnt a közmunkaprogram, a közcélú munka és a közhasznú munkavégzés, melyeket az egységes közfoglalkoztatás rendszere váltott fel.¹¹¹ Ez a foglalkoztatási jogviszony állami támogatással biztosít munkalehetőséget főként olyan településeken, ahol nincs, vagy alig van nyílt piaci munkahely.

A közfoglalkoztatás kiemelt célja a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak segítése a közfoglalkoztatás ideje alatt annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatott munkát tudjon vállalni az elsődleges munkaerőpiacon. A biztosított pénzeszközök nem csupán több ezer hátrányos helyzetű álláskereső közfoglalkoztatásba történő bevonását tették lehetővé, hanem folyamatosan biztosították és biztosítják a települések fejlődését is (közösségi fejlesztési és értékteremtő feladatok ellátása, pl. utak karbantartása, hulladéklerakók felszámolása, mezőgazdasági termelés). A program csúcsán, 2015-2016-ban havi szinten közel 250 ezren is dolgoztak közfoglalkoztatásban. 2017-től fokozatosan csökkent ennek a mértéke, de a program nem szűnt meg, továbbra is ad lehetőséget a munkavégzésre – főleg a hátrányos helyzetű csoportok esetében (2025 júliusában 66,5 ezren dolgoztak).

Ezenkívül számos más program is szerepet játszott a hazai foglalkoztatás bővülésében, a munkaerőpiac peremén lévő csoportok munkaerőpiaci aktivizálásában.

- Munkából munkába és Közfoglalkoztatásból versenyszférába programok: a frissen elbocsátott vagy közfoglalkoztatásból kilépők segítése új munkahelyek megtalálásában.

¹¹⁰ Koltai et al., 2018

¹¹¹ A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Portálja

- Munkahelyvédelmi Akcióterv 2013: célja a munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése volt a munkáltatók terheinek csökkentésén keresztül, elsősorban a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű csoportok, például a 25 év alattiak, az 55 év felettiek és a szakképzetlen munkavállalók foglalkoztatása érdekében. A program kedvezményeket nyújtott a munkáltatók szociális hozzájárulási adó és szakképzési hozzájárulási kötelezettségeiből, ami anyagilag ösztönözte a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását. A program hozzájárult a tartósan álláskeresőkhöz is a munka világába.
- Munkahelyvédelmi adókedvezmények: a munkaerőpiacra belépők foglalkoztatására, tartós munkanélküliek támogatására. Kedvezmények a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására (pl. rehabilitációs hozzájárulás) és más speciális csoportokra.
- Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében: 2020-ban volt elérhető a munkahelyvédelmi bértámogatás csökkentett munkaidős foglalkoztatás támogatására.
- 2022-től a 25 év alatti fiatalok mentesültek a személyi jövedelemadó fizetése alól a munkabér után.
- Munkáshitel program: 2024-től a 17–25 éves dolgozó fiatalok akár 4 millió forint összegű, kamatmentes, szabadon felhasználható államilag kezelt munkáshitelt vehetnek fel, ha magyarországi munkavégzést vállalnak.
- Mezőgazdasági fiatal termelők támogatása: speciális támogatási és pályázati lehetőségek a mezőgazdaságban pályakezdő, illetve újonnan gazdálkodóvá váló fiataloknak.
- A nyugdíjasok munkaviszonyban szerzett jövedelmét csupán 15%-os szja terheli, nem kell utánuk társadalombiztosítási járulékot fizetniük sem a munkáltatónak, sem önmaguknak.
- Béren kívüli juttatások átalakítása, SZÉP kártya keretek növelése 2012-től (szállás, vendéglátás, szabadidő).
- Adóadminisztráció és bevételek egyszerűsítése több lépcsőben az adóterhek csökkentése érdekében, járulékok egyszerűsítése.

Számos kormányzati intézkedés mellett az adórendszer reformja¹¹² is támogatja¹¹³ a munkát¹¹⁴ Magyarországon: nagyobb hangsúly került a fogyasztást terhelő, illetve a forgalmi jellegű adókra (pl. áfa, jövedéki adók), mivel az ilyen típusú adók kevésbé torzítják a gazdaságot, a piaci működést. Ezzel szemben a gazdasági szereplők döntéseiben (munkaerő-kínálat, beruházások), a

¹¹² Shaw, 2021

¹¹³ Milesi-Ferretti - Roubini, 2010, pp. 721-744

¹¹⁴ Cohen - Chen - Wang, 2021, pp.337–378.

hatékony piaci működésben, és ezzel együtt a gazdasági növekedésben nagyobb torzítást okoznak a munkára és a tőkére kivetett adók (és járulékok), így ezeket csökkentették; ösztönözve a munkára (szja 15%-os) és a vállalkozásalapításra, beruházásokra (tao 9%).

A munkát terhelő adók és járulékok csökkentése következtében mérséklődtek a termelési költségek, ami ösztönözte a munkakeresletet, javította a vállalatok profitabilitását.¹¹⁵ Továbbá javult a teljes magyar gazdaság versenyképessége is, mivel a kisebb munkáltatói terhek vonzzák a külföldi vállalkozásokat és beruházásokat. Az egykulcsos adórendszer csökkentette a munkavégzés adóterheit, így egyre többeket (köztük a magasabb jövedelműeket is) ösztönzött munkavállalásra.¹¹⁶ Bevezetését követően – egyéb munkát ösztönző állami programok hatását is beleértve – nőtt a munkavállalási hajlandóság, egyre többen léptek ki az inaktív státuszból és kezdtek el dolgozni.

2010-2024 között 20%-kal, több mint 800 ezer fővel nőtt a 15-74 éves népesség foglalkoztatottsága Magyarországon (4,7 millióan dolgoznak), míg a foglalkoztatási ráta 51%-ról 65,1%-ra nőtt az érintett korcsoportban (hasonló dinamikus bővülés volt a 15-64 éves korosztályon belül is, a foglalkoztatási ráta 57%-ról 75,1%-ra nőtt). Az inaktívak száma 1 millió fővel csökkent (akik nem dolgoznak és nem keresnek aktívan munkát). A munkanélküliek száma 250 ezer fővel csökkent 2010 és 2024 között, a munkanélküliségi ráta lefeleződött (2010-ben 10,8%, míg 2024-ben 4,5% volt, ezzel a 9. legalacsonyabb munkanélküliségű ország volt Magyarország EU-viszonylatban). A magasabb foglalkoztatás (a bérek folyamatos növekedésével kiegészülve) a háztartások rendelkezésre álló jövedelmét is növelte, mely serkentette a fogyasztást, így a gazdaság növekedését is. Mindennek következtében a magyar foglalkoztatási ráta magasabban alakul az EU átlagánál, és több régiós országhoz képest is.

4.9.2 Hátrányos helyzetű csoportok a munkaerőpiacon és támogatásuk

Ahogy Európa, úgy a magyar társadalom is idősödik. A 65 év felettiek aránya 20,5% (EU-átlag alatti), a medián életkor 44,5 év hazánkban (2024). 2050-re a népesség 8,5 millió körül várható,¹¹⁷ a munkaképes korúak aránya 65%-ról 59%-ra csökkenhet, 2030-ig 300 ezer fővel csökkenhet a munkaképes korú népesség, vagyis szűkül a munkaerő-bázis, ahonnan a munkáltatók kereshetnek munkaerőt.¹¹⁸ Ennek következtében, a társadalom idősödésével – európai trendeket is követve – egyre nagyobb figyelem irányul a korábban munkaerőpiac peremén lévő (hátrányosabbnak tekinthető) csoportok aktivizálásra Magyarországon: diákok – fiatal munkavállalók, nyugdíjas

¹¹⁵Szabó, 2019

¹¹⁶Erdélyi, 2025b

¹¹⁷Őri – Szabó, 2024, pp. 183–203

¹¹⁸A Magyar Nemzeti Bank mélyelemzése: Munkaerőpiaci helyzetkép, az aktivitási tartalékok kiemelt elemzése.

munkavállalók, nők, kisgyermeket nevelő szülők, fogyatékkal élők, roma munkavállalók, tartós munkanélküliek. E trendet és lehetőséget a magyar munkáltatók és a magyar kormányzat is egyre inkább figyelembe veszi, és az elmúlt évek során jelentősen támogatta (és támogatja jelenleg is) a bevonásukat a munka világába.

A 15-24 éves korosztály csökkenő létszáma¹¹⁹ ellenére 2016-ig jelentősen emelkedett a gazdaságilag aktívak száma a korosztályon belül, és az azt követő években is kisebb mértékben mérséklődött a gazdasági aktivitás a népességszűküléshez képest. Tehát összességében pozitív folyamatok zajlanak a fiatal korosztály munkaerőpiaci részvételével kapcsolatban, a korcsoportból egyre többen kerültek be a munka világába. A gazdaságilag aktívakon belül nőtt a foglalkoztatottak száma 2009-hez képest (2024-ben 264 ezren dolgoztak) és csökkent a munkanélküliek létszáma (2024: 47 ezer fő) az elmúlt évek során, melyben a munkaerőhiány is fontos szerepet játszott. 2024-ben a 15-24 éves korosztály stabilan közel 30%-a volt foglalkoztatott Magyarországon (27,2%), míg 2009-ben csak 18,7%-uk. Ugyan 2023-2024-ben emelkedett a munkanélküliségi rátája a korcsoportnak, azonban a stabil foglalkoztatási ráta mellett ez egyben azt is jelenti, hogy inaktív státuszából egyre többen kezdenek el aktívan munkát keresni (2012: 27,8%,¹²⁰ 2024:15,2%). A tanulmányaikat befejező fiatalok (közép- és felsőfokú végzettségűek) jó eséllyel indulnak neki a munkaerőpiacnak: a felsőfokú végzettségűek 95%-a talál munkát 1-3 éven belül, míg a középfokú végzettségűek 82%-a.¹²¹

Számos kormányzati intézkedés és kedvezmény segíti a fiatalok munkába állását (, munkáshitel, szociális kedvezmény munkaerőpiacra belépők számára, lakhatási támogatás). 2022. január 1-jétől pedig a 25 év alattiak jövedelme adómentes az átlagbérig, ezzel is ösztönözve a munkavállalásra őket. Amennyiben ezt az összeget meghaladja a fiatal havi keresete, csak az átlagbért meghaladó összegre kell személyi jövedelemadót fizetnie. Ezáltal a legtöbb fiatal bruttó és nettó bére megegyezik.

A fejlődő egészségügyi ellátásoknak és az egészségmegőrzés felértékelődésének köszönhetően nemcsak a születéskor várható élettartam tolódott ki Magyarországon, hanem az idősebb korosztály számos tagja érheti úgy el az öregségi nyugdíjkorhatárt, hogy közben jó fizikai és mentális állapotnak örvend.¹²² Így tovább tudhat dolgozni, mint a korábbi generációk tagjai. Magyarországon a 65 éves vagy annál idősebb foglalkoztatottak száma 2015 óta folyamatosan és nagy dinamikával emelkedik: míg 2015-ben közel 35 ezer 65-74 év közti foglalkoztatottat tartott

¹¹⁹ A fiatalok foglalkoztatottsága Magyarországon (grafikon)

¹²⁰ Fiatalok foglalkoztatási és munkanélküliségi rátája Magyarországon (grafikon)

¹²¹ Friss diplomások Magyarországon (grafikon)

¹²² Erdélyi, 2023

számon a KSH (2025), addig 2024-ben már közel 125,5 ezren dolgoztak ebből a korosztályból, vagyis több mint három és félszeresére nőtt a létszámuk. 2015-2024 között évente átlagosan 15%-kal emelkedett a 65 éves vagy afeletti munkavállalók létszáma, míg a 15-64 éves korosztálynál ez a dinamika 1-2% között volt a vizsgált években. Továbbá nemcsak létszámban nőtt a 64 év feletti foglalkoztatása – ahogy az logikusan következne az idősödő társadalomból –, hanem a foglalkoztatási rátájuk is emelkedett. A foglalkoztatási ráta a foglalkoztatottaknak az adott korcsoportú népességhez viszonyított arányát méri. Ez a ráta a 2015-ös 4,6%-ról (65-69 évesek) és 2%-ról (70-74 évesek) 2024-re 14,6%-ra, illetve 7,2%-ra nőtt Magyarországon, vagyis több mint háromszor lett nagyobb 2015-ről 2024-re.

Magyarországon különféle járulékkedvezménnyel ösztönzik a nyugdíjasok foglalkoztatását: mind a munkavállalói, mind a munkáltatói oldalról. 2019. január 1-jétől a nyugdíjas munkavállaló keresetét kizárólag a 15%-os személyi jövedelemadó (szja) terheli.¹²³ Tehát a keresetük járulégmentes, vagyis nem kell fizetniük a 18,5%-os társadalombiztosítási járulékot, miközben a foglalkoztató is mentesül a nyugdíjas keresete után a 2022. január 1-jétől változatlanul 13%-os szociális hozzájárulási adó fizetése alól.¹²⁴ Összességében ez azt jelenti, hogy változatlan bruttó keresetet feltételezve a nyugdíjas munkavállaló nettó keresete 18,5%-kal magasabb, míg a foglalkoztató bérköltsége 13%-kal kevesebb lehet, mint egy nem nyugdíjas, 25 év feletti munkavállaló esetében.

A kisgyermeket nevelő szülőket, elsősorban az édesanyákat többféle kedvezménnyel és szolgáltatással segítik visszatérni a munkába. Az édesanyák munkába való visszatérését segítik a bölcsődék, ahol a szülők biztonságban tudhatják gyermeküket. 2010 óta több mint háromszorosára emelkedett a bölcsődék száma Magyarországon – 1130 településen érhető el bölcsődei szolgáltatás, és összesen 65 ezerre nőtt a bölcsődei férőhelyek száma.¹²⁵ A kevésbé fejlett régiókban élő kisgyermekes szülők gyermekenként havi maximum 50 000 Ft támogatást igényelhetnek a bölcsődei, vagy napközbeni gyermekfelügyelet költségeihez. Különleges helyzetű családok (egyedülállók, menekült háttérűek, tartósan beteg gyermeket nevelők) esetén ez az összeg gyermekenként 65 000 Ft lehet. Emellett szja-mentességben és -kedvezményekben részesülnek a dolgozó anyukák (3 és több gyermeket nevelő nők szja-mentessége, családi adókedvezmény, CSÉD-GYED melletti munkavállalás és adómentessége).¹²⁶ A kisgyermekes szülők foglalkoztatását segíti elő 2013 óta a Munkahelyvédelmi Akció, amely azoknak a

¹²³ Lásd: az Officina cikke a nyugdíj melletti munkavégzésről

¹²⁴ Lásd: a Nyugdíjguru összefoglalója a nyugdíjasok hatályos foglalkoztatási szabályai 2023-ban.

¹²⁵ Lásd: a Család.hu 2024. november 4-i cikke.

¹²⁶ Lásd: a Család.hu 2025. szeptember 19-i cikke.

munkáltatóknak a bérköltségét csökkenti, akik többek között kisgyermekes szülőket alkalmaznak (szochó-kedvezmény 2 évig).

A magyar kormány romapolitikájának gyökeres átalakítást hozott, amely a rendszerváltozás utáni segélyezés helyett az esélyteremtést és a gazdasági önállóságot helyezi előtérbe. A 2010 után bevezetett munkaalapú társadalom intézkedései és szemléletváltása révén a romák körében a munkanélküliség tíz év alatt 40%-ról 20%-ra csökkent.¹²⁷ A roma nők foglalkoztatási rátája 2015-2024 között közel 10 százalékponttal nőtt (31%-ról 40%-ra), míg a roma férfiak esetében 48,8%-ról 58,4%-ra nőtt a foglalkoztatási arány.¹²⁸ Ma 200 ezer roma férfi és nő dolgozik az országban. Az adatok szerint a romák körében a közfoglalkoztatás aránya 40%-ról 15,9%-ra csökkent, míg a foglalkoztatott nélküli háztartások aránya 30%-ról 17%-ra esett, ami nemcsak gazdasági, hanem társadalmi integrációs előrelépést is jelez. A NEET-ráta (neither in employment nor in education and training, vagyis akik sem foglalkoztatásban, sem oktatásban, sem képzésben nem vesznek részt) a roma férfiak esetében közel 7 százalékponttal javult, továbbá a nők esetében is javulás történt. A korai iskolaelhagyóknál éppen fordítva, a roma nők esetében tapasztalható a nagyobb mértékű javulás.

Az alacsony iskolázottság kezelése kulcsfontosságú. Az *Aktívan a tudásért program*, amely több mint 10 milliárd forintból támogatja az alapfokú végzettséggel nem rendelkezőket, kifejezetten a roma közösségeket célozza. A *Nő az esély* kezdeményezés a roma nők munkaerőpiaci részvételét erősíti, különös tekintettel a kistélepüléseken élőkre. Az Esély műhelyek program kistélepülési vállalkozások számára kínál lehetőséget gyakorlati képzésekre és munkahelyteremtésre, ösztönözve a helyi gazdaság élénkítését. Az ösztöndíjrendszerek, amelyek a jobb tanulmányi eredményeket jutalmazzák, motiválják a fiatalokat a tanulásra. Jelenleg a romák 90%-a rendelkezik alapfokú végzettséggel, és a kormányzati cél a piacképes, specifikus készségek fejlesztése: a tartós sikerhez elengedhetetlen az oktatási, gazdasági és szociális ágazatok közötti szoros együttműködés, valamint a kistélepülések infrastrukturális fejlesztése. Kormányzati beszámolók szerint a roma fiatalok 47%-os középiskolai lemorzsolódási rátája komoly probléma, ezért célzott oktatási és vállalkozásfejlesztési programokra van szükség. A szociális gazdaság erősítése és az állami életpályák átvilágítása, például a rendvédelem vagy a pedagógus pálya, új lehetőségeket nyithat a romák számára.

Munkaerőpiaci szempontból – elsősorban az idősödő társadalmunk és az ebből is eredő munkaerőhiány miatt – a fogyatékkal élő személyek jelentős munkaerő-piaci tartalékot,

¹²⁷ Olekszij, 2025

¹²⁸ Szegedi, 2025

kiaknázható munkaerőforrást is jelenthetnek. A 2022-es magyar népszámlálási eredmények alapján a magukat „fogyatékossga van vagy súlyosan korlátozott” kategóriába soroló személyek 50%-ának volt munkája (a 2019-es nemzetközi felmérés adata szerint OECD-átlag közeli a fogyatékossgal élők foglalkoztatás Magyarországon, ahogy az EU-átlaghoz is közeli értéket mutat¹²⁹).

Magyarországon többféle támogatásban részesülnek a fogyatékossgal élő személyek (pl. fogyatékossgai támogatás¹³⁰), illetve az állam különböző pénzügyi, adózási eszközökkel¹³¹ és támogatásokkal segíti, ösztönzi a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását a nyílt munkaerőpiacon. A rehabilitációs hozzájárulás keretében a 25 fő foglalkoztatotti létszámot meghaladó munkaadóknak 25 főnként legalább egy megváltozott munkaképességű munkavállalónak kell munkát adniuk (5%-os létszámkvóta). Amennyiben ennek nem tesznek eleget, ún. rehabilitációs hozzájárulást kell fizetniük, melynek összege a minimálbér összegének kilencszerese. Szociális hozzájárulási adó kedvezmények is vannak, miszerint a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása esetén teljes körű járulék (szócho) kedvezmény vehető igénybe. Ezáltal a minimálbér 200%-áig nem kell a megváltozott munkaképességű emberek után kifizetni a 17,5%-ot. Társasági adóalapot csökkentő tétel azoknál a vállalkozásoknál alkalmazható – 1996. évi LXXXI. törvény alapján¹³² –, akiknél az átlagos állományi létszám nem haladja meg a 20 főt. Megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása esetén az adózás előtti eredmény csökkenthető személyenként, havonta a megváltozott munkaképességű munkavállalónak kifizetett munkabér, de legfeljebb az adóév első napján érvényes minimálbér összegéig. Foglalkoztatást bővítő támogatások pedig új megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához nyújtanak bér jellegű támogatást a támogatási feltételrendszernek megfelelő munkaadók számára. Mindezekon felül, illetve ezek eredményeként Magyarországon ún. védett foglalkoztatásban több mint 560 szervezet, kisebb-nagyobb vállalkozás vesz részt, melyek kifejezetten akkreditált, megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók.¹³³ Azok a munkahelyek kapnak ilyen akkreditációt, ahol a munkáltató biztosít tranzit- vagy tartós foglalkoztatást, és a munkavállalóinak legalább a 30%-a megváltozott munkaképességű személy.¹³⁴

¹²⁹ Erdélyi, 2024

¹³⁰ Lásd: a Magyar Állami Kincstár weboldalát a fogyatékossgai támogatásokról.

¹³¹ Lásd: az Értékva.hu weboldalát az elsődleges munkaerő-piaci munkaadókról.

¹³² 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról:

¹³³ Lásd: a kormányhivatalok.hu weboldalát Megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról.

¹³⁴ Lásd a Közbeszerzési Hatóság weboldalát a védett munkahelyek listájáról.

Egyéni és társadalmi szinten is jelentős negatív hatás jelentkezik akkor, ha az egyén legalább 12 hónapja keres aktívan állást, vagyis aki tartósan munkanélküli. Magyarországon 2024-ben 76 ezer fő¹³⁵ volt tartósan munkanélküli, a 15-64 éves munkanélküliek 34,6%-a.¹³⁶ 2010-ben a számuk 230 ezer fő volt, a munkanélküliek közel fele. Emögött a gazdasági növekedés, a munkaerőpiac erősödése, valamint a kormányzat aktív munkaerőpiaci politikája is állt. Az aktív munkaerőpiaci programok, képzések, átképzések, bértámogatások, valamint a közfoglalkoztatásból való átvezetés segítették a hosszabb ideje munkanélküliek munkaerőpiaci reintegrációját.¹³⁷

Magyarországon bértámogatásban részesülnek a súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalók, amennyiben sikerül állást találniuk, hogy ezzel is előmozdítsák foglalkoztatásukat, megkönnyítsék elhelyezkedésüket; mivel a munkáltatók adott esetben kevésbé hajlandók olyan személyt felvenni, aki hosszú ideje nem dolgozik.¹³⁸ Egyrészt a foglalkoztató, aki szerződést köt a súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalóval, az első négy hónapban bértámogatást kaphat.¹³⁹ Ennek mértéke a hátrányos helyzetű munkavállaló bérének 50%-a, a maximális összege foglalkoztatottanként nem haladhatja meg havonként a kötelező legkisebb minimálbér 150%-át. Cserébe a támogatásban részesülő munkáltatónak a támogatás 4 hónapos időtartamát követően 2 hónapig szükséges tovább foglalkoztatnia a támogatással érintett munkavállalót. Másrészt a súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló a jogviszony első hat hónapjára bérkiegészítést kaphat a kötelező legkisebb munkabér 30%-ának megfelelő összegben.

4.9.3 Bizottsági javaslatok és kormányzati álláspont a munkaerőpiac vonatkozásában

Az elmúlt 15 év munkaerőpiaci eredményeinek és kihívásainak tükrében érdemes vizsgálni a Bizottság javaslatait Magyarország számára. A 2025-ös európai szemeszter országspecifikus ajánlásai - a hazai munkaerőpiaci eredményekre és a már működő eszközrendszerre tekintettel nélkül - rögzítették, hogy hazánk „javítsa a hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedésekhez való hozzáférést, különösen azáltal, hogy továbbképzési és átképzési lehetőségeket biztosít a leghátrányosabb helyzetű csoportok számára, és biztosítsa a hatékony szociális párbeszédet. Javítsa a szociális ellátások és a munkanélküli ellátások megfelelőségét, és mindenki számára biztosítsa az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést.” A preambulumokban pedig kifejtik, hogy „[a] munkanélküliség átlagos időtartama meghaladja a 12 hónapot. A mindössze három hónapos munkanélküli ellátás miatt korlátozott a megfelelő munkahely vagy az alkalmas

¹³⁵ Központi Statisztikai Hivatal: A munkanélküliek száma a munkakeresés időtartama szerint, nemenként

¹³⁶ Központi Statisztikai Hivatal: A tartósan munkanélküliek aránya a 15–64 éves munkanélkülieken belül

¹³⁷ Lásd: az Együttfejlődünk.hu 2024. december 17-i cikkét

¹³⁸ Erdélyi, 2024

¹³⁹ Csiszer, 2024

továbbképzési lehetőségek megtalálására rendelkezésre álló idő, ez pedig növeli az alacsony színvonalú munkahelyek, a tartós munkanélküliség és a szegénység kockázatát”.

A bizottsági javaslatokból két fő területet érdemes megvizsgálni a magyar gazdaságpolitika szemszögéből: át- és továbbképzések rendszere, azok kormányzati támogatása, valamint a munkanélküli ellátások helyzete. Ezek a rendszerek az aktív és a passzív munkaerőpiaci intézkedések közé tartoznak.

Az aktív munkaerőpiaci intézkedések célja, hogy elősegítsék a munkanélküliek minél gyorsabb visszatérését a munkaerőpiacra. Ide tartoznak az átképzések és továbbképzések, a munkaerőpiaci tanácsadás, álláskeresői támogatás, bértámogatások és közfoglalkoztatás, munkavállalást ösztönző programok, például munkahelyteremtés, vállalkozásindítást támogató programok, valamint a munkanélküliek munkaerőpiaci integrációját segítő mentorálás és szolgáltatások. Ezek az intézkedések aktívan bevonják a munkanélkülieket, képességük fejlesztésével, és lehetőségek biztosításával növelik munkaerőpiaci esélyeiket, ami hosszú távon a foglalkoztatottságot és a gazdasági növekedést támogatja.

A passzív intézkedések az anyagi biztonságot szolgálják a munkanélküliség idejére, de nem feltétlenül ösztönzik közvetlenül a munkába való visszatérést: munkanélküli segély (álláskeresői járadék), szociális segélyek, egyéb pénzbeli juttatások munkanélküliség esetén. Ezek az ellátások védelmet és támogatást nyújtanak az állástalan személyeknek, de hosszú távon nem erősítik aktívan munkaerőpiaci integrációjukat.

A két elem együtt alkotja a foglalkoztatáspolitikai teljes eszközrendszerét, ahol az aktív intézkedések segítik a gyorsabb elhelyezkedést, a passzívak pedig a társadalmi biztonságot nyújtják.

A fiskális politikán belül az át- és továbbképzéseket (a lifelong learninget) támogató kormányzati intézkedések az aktív munkaerőpiaci politika eszközei közé tartoznak, valamint a stratégiai képzési és humántőke-fejlesztési intézkedéseknek is tekinthetőek, amelyek célja a munkaerő rugalmasságának és versenyképességének erősítése hosszú távon. Ezek az intézkedések jellemzően fiskális befektetésnek számítanak, amelyek hosszabb távon térülnek meg. A magyar kormány az elmúlt évek során számos támogatást biztosított a munkahelyi képzésekre, álláskeresői képzésre és más hátrányos helyzetű csoportok át- és továbbképzésére. Mindezek érvényben voltak a Bizottság javaslatai előtt is. A magyar kormány fontosnak tartja, hogy a különböző képzési programok minél több emberhez eljussanak, különösen azokhoz, akik nehezebb helyzetben vannak. Ezért azon dolgozik, hogy ezek a programok könnyebben elérhetőek legyenek, és még többen tudják őket kihasználni.

A munkanélküli ellátás időtartama Magyarországon viszonylag rövid, 3 hónapos álláskeresői járadék jár a munkanélkülieknek. A munkanélküli segély besorolását tekintve alapból passzív munkaerőpiaci intézkedésnek számít, azonban mivel önmagában ösztönöz a mielőbbi munkába állásra, így részben eleme az aktív munkaerőpiaci eszközöknek is (egyensúlyt teremtve az aktív és passzív elemek között). Továbbá kapcsolódik a jóléti politika elemeihez is. A 3 hónapos munkanélküli ellátás célja, hogy az ne váljon tartós jövedelemforrássá (ne segélyből éljenek a munkanélküliek), és helyette inkább az aktív munkakeresést és -vállalást, a minél gyorsabb elhelyezkedést ösztönözze, mely összességében a munka alapú társadalom alapja is. Ugyanakkor szociális biztonsági hálót is nyújtson az állását veszítettnek. Ráadásul az álláskeresői járadékon túl egy munkanélküli több támogatást és szolgáltatást is igénybe tud venni az államtól, hogy minél előbb újra munkába tudjon állni.

4.9.4 Átképzések, továbbképzések fontossága és helyzete Magyarországon

Az élethosszig tartó tanulás¹⁴⁰ (angolul: *lifelong learning*, LLL) nélkülözhetetlen feltétele annak, hogy a munkavállaló a 21. század munkaerőpiacán foglalkoztatható, versenyképes és mobilis maradjon. A lifelong learning kulcsot ad a gyors technológiai (pl. automatizáció, mesterséges intelligencia, zöldátállítás) és társadalmi (pl. idősödő társadalom) változásokhoz való sikeres alkalmazkodáshoz. Az egyéni szinten túl, a lifelong learning ma már alapvető társadalmi és gazdasági érdek is: a fejlett országok növekedésének, alkalmazkodó- és innovációs képességének, illetve társadalmi jólétének egyik kulcsa. 2024-es Eurostat adatok¹⁴¹ szerint a felmérést megelőző 4 hétben átlagosan a felnőtt uniós állampolgárok 14%-a járt képzésre, míg a magyarok 12%-a (megelőzve Csehországot és Lengyelországot is).

Magyarországon az elmúlt években fejlődés és modernizáció zajlott mind a munkahelyi képzés, felnőttoktatás területén. Az elmúlt években a felnőttképzési rendszer jelentősen átalakult¹⁴² idehaza: rugalmasabb, munkaerőpiaci igényekhez jobban igazodó képzések lettek elérhetők, és egyre inkább támogatják a szakmai átképzéseket, rész-szakképzéseket és rövid kurzusokat (megjelenőben és növekvőben a *reskilling* és *upskilling* hazánkban is). A munkáltatók is egyre inkább szerepet vállalnak a célzott képzésekben, és a kormányzat is egyre több támogatást, célzott programot kínál, különösen a digitális készségek területén (pl. GINOP Plusz keretében, ingyenes második szakma és szakképesítés). Ez utóbbi esetében is biztatóak az adatok: a 16–74 évesek közel

¹⁴⁰ Erdélyi, 2025c

¹⁴¹ Eurostat: Participation rate in education and training.

¹⁴² Uo.

60%-a rendelkezik legalább alapvető digitális készségekkel, mely magasabb az EU átlagánál (55,5%, 2023).¹⁴³

A képzési modernizáció pozitív hatásai megmutatkoznak a részvételi arányokban. A felnőttképzésben (egész életen át tartó tanulásban¹⁴⁴) résztvevő 25-64 évesek aránya a 2015-ös 7,1%-ról 2024-re 12%-ra ugrott hazánkban (a felmérést megelőző 4 hétben való részvételi arány). 2024-ben a nők 13,2%-a, a férfiak 10,4%-a vett részt oktatásban, képzésben.¹⁴⁵

4.9.5 Kormányzati LLL-támogató programok

A LLL jelentőségét a magyar kormány is felismerte, ezért több programmal támogatja az át- és továbbképzéseket, különösen a hátrányosabb csoportok esetében. A fiskális politikán belül a life long learninget támogató kormányzati intézkedések elsősorban stratégiai képzési és humántőke-fejlesztési intézkedések, valamint az aktív munkaerőpiaci politika gazdaságfejlesztő eszközei közé tartoznak, amelyek célja a munkaerő rugalmasságának és versenyképességének erősítése a hosszú távú gazdasági növekedés érdekében. Ezek az intézkedések jellemzően fiskális befektetésnek számítanak, amely hosszabb távon megtérülő kiadást jelentenek, ellentétben a közvetlen fogyasztást vagy szociális segélyeket jelentő kiadásokkal.

A különféle munkahelyi képzési programok (pl. GINOP Plusz-3.2.1-21) keretében a hazai vállalkozások akár 100–150 millió forint állami támogatást is nyerhetnek dolgozóik képzésére. Ez a program mikro-, kis-, közép- és nagyvállalatok számára nyújt vissza nem térítendő támogatást munkavállalók szakmai és soft skill képzéséhez.

Ugyanakkor kiemelt figyelmet kell fordítani a hátrányosabb helyzetű csoportokra. Magyarországon már a bizottsági ajánlásokat megelőzően számos továbbképzési és átképzési lehetőséggel támogatta és támogatja jelenleg is a leghátrányosabb helyzetű csoportokat: tartósan munkanélkülieket, alacsony végzettségűeket, roma fiatalokat, idősebb munkavállalókat, megváltozott munkaképességűeket és a NEET-fiatalokat (*neither in employment nor in education and training*, vagyis akik sem foglalkoztatásban, sem oktatásban, sem képzésben nem vesznek részt).

A GINOP Plusz 3.1.1-23 – Munkaerő-kínálat bővítése program keretében bértámogatás, lakhatási és utazási támogatás, valamint átképzési támogatás segíti a hátrányos helyzetűek (alacsony végzettség, tartós munkanélküliség, idősebb korosztály) munkaerőpiaci integrációját (30-64 év

¹⁴³ Az Európai Bizottság 2025.évi jelentése: Magyarország.

¹⁴⁴ A Központi Statisztikai Hivatal adatai az egész életen át tartó tanulásról.

¹⁴⁵ Eurostat: Participation rate in education and training

közöttiek).¹⁴⁶ Az átképzéshez akár egyedi támogatás is jár felnőttképzési formában. 2024-ben már több mint 12 ezer álláskereső kapott támogatást, a következő időszakban 77 ezer fő integrációját tervezik. A Közfoglalkoztatásból versenyszférába program egy speciális átképzési és munkaerőpiacra visszavezető támogatás azoknak, akik közfoglalkoztatásból térnének át a versenyszférába. Rugalmas tanulási utak, mentorálás és közvetlen bértámogatás segítik a célcsoportot. Több mint 20 ezer főt sikerült már integrálni. Továbbá az álláskereső is részesülnek képzési támogatásban.¹⁴⁷ A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat jelentős összeggel támogatja a képzéseken részt vevőket: 2025-ben a képzéshez nyújtható álláskeresőt ösztönző juttatás minimum a kötelező legkisebb munkabér 70%-a.¹⁴⁸

A NEET-fiatalokon kiemelt figyelem van (15–30 év, nem tanulnak, nem dolgoznak): az Ifjúsági Garancia Plusz keretében egyénre szabott bértámogatás (50% (max. 250 000 Ft/hó), 4–6 hónap), lakhatási támogatás (max. 186 000 Ft/hó, max. 12 hónapig), utazási támogatás (10–12 000 Ft/hó), valamint egyedi átképzési és pszichológiai tanácsadási lehetőségek.

A tartósan álláskereső, alacsony végzettségűek, romák, 50 év feletti és megváltozott munkaképességűek esetében pedig komplex programok vannak, melyekben nemcsak szakmai, hanem mentális és szociális támogatások, mentorálás, tanácsadás és igazított képzési utak szerepelnek.

4.9.6 Munkanélküli ellátás Magyarországon

Magyarországon a munkanélküli ellátás (vagyis az álláskeresői járadék) folyósításának időtartamát 2012-től 3 hónapra (90 napra) csökkentették.¹⁴⁹ Ezzel a korábbi, akár 9 hónapos (270 napos) időszakot rövidítették le jelentősen. Az intézkedés a munka alapú társadalom koncepciójához kapcsolódik, miszerint segély helyett az emberek munkából éljenek. A célja, hogy a munkanélküli ellátás ne váljon tartós jövedelemforrássá, és helyette inkább az aktív munkavállalást, gyorsabb elhelyezkedést ösztönözze a rendszer.

A munkanélküli ellátás alapból passzív, de ösztönzőrendszere által akár aktív munkaerőpiaci politikának is tekinthető, vagyis egyensúlyt szolgál az aktív és a passzív munkaerőpiaci támogatások között – kiegészítve a jóléti politika céljaival. A rövid támogatási idő arra ösztönzi a munkanélkülieket, hogy minél hamarabb új munkát találjanak, így csökkentve a hosszú távú munkanélküliség arányát, és minimalizálva a passzív juttatásra való ráutaltságot. Az intézkedés

¹⁴⁶ Lásd: a Fizetesek.com 2025. május 26-i cikkét.

¹⁴⁷ Lásd: az Együttfejlődünk.hu 2024. december 17-i cikkét:

¹⁴⁸ Lásd: a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat weboldala a képzéshez nyújtható álláskeresőt ösztönző juttatás kiszámításáról.

¹⁴⁹ Az Officina cikke a munkanélküli segélyről, 2026.

célja, hogy a támogatás ne váljon tartós megélhetési formává, hanem valóban átmeneti biztonsági háló legyen, amely az aktív álláskeresőt, mobilitást és munkahelyi alkalmazkodást segíti. A rendszer arra ösztönöz, hogy a munkavállalók önállóbbak (és felelősségteljesebbek) legyenek, és gyorsan alkalmazkodjanak a munkaerőpiac változásaihoz, ami a kiegyensúlyozott gazdasági növekedést is támogatja. Mindeközben viszont megőrzi a szociális védőhálót is annál, aki elvesztette a munkáját. Az álláskeresői járadék mellett pedig számos más lehetőséget is kínálnak a munkanélkülieknek, melyekkel segítik elhelyezkedésüket.

A munkanélküli ellátás szorosan kapcsolódik az át- és továbbképzésekhez is, mivel az álláskereső nagyobb arányban igénybe veszi a képzéseket, átképzési lehetőségeket, mentori támogatásokat.¹⁵⁰ A munkanélküli ellátás ideje alatt és után a kormányzat nagymértékben támogatja a munkanélküliek átképzését, képzését, hogy javítsa az esélyeiket a munkaerőpiacon (pl. GINOP Plusz, A munkaerő-kínálat bővítése és fejlesztése című Pillér projekt, Ifjúsági Garancia Plusz projekt¹⁵¹). A különféle GINOP programok (15-29 év közöttiek, 30-64 év közöttiek) továbbá bértámogatást (a kötelező legkisebb munkabér 70-150%-ának megfelelő támogatás), mobilitási (utazási) támogatást, gyermekfelügyeleti költségtérítést, valamint képzéshez nyújtható álláskeresőt ösztönző juttatást nyújtanak. Ezenkívül az egy hónapja álláskeresőként nyilvántartott személyek lakhatási támogatást is kérhetnek, aminek célja a munkahely és lakóhely közötti mobilitás elősegítése. A támogatás a lakásbérleti díjhoz nyújt segítséget. Továbbá a vállalkozások indítását is támogatással segítik Magyarországon: több vármegyében az álláskereső kaphatnak több hónapnyi minimálbérnek megfelelő összeget és akár 3 millió forint egyszeri támogatást is új vállalkozás indítására.¹⁵²

4.10 Szegénység, jövedelmi és vagyoni különbségek

4.10.1 Szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázata a magyar lakosságnál

Az Európai Unió Tanácsa Magyarországra vonatkozó ajánlásának preambulumban -az általa alkalmazott, sajátos indikátorok és értékelési keret alapján- kifejtette, hogy hazánkban „fokozódik a társadalmi kirekesztődés, súlyosbodik a szegénység, különösen a gyermekek, az idősek és a fogyatékkal élő személyek körében”.

Ezzel szemben a magyar kormány gazdaságpolitikájában a szegénység és a társadalmi kirekesztődés kockázatának kezelése és csökkentése több összetevőn keresztül valósul meg, amelyeket stratégiai programok, családtámogatások, munkaerőpiaci integráció és gazdasági

¹⁵⁰ Győr-Moson-Sopron Vármegye Kormányhivatala, 2025

¹⁵¹ A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: A munkaerő-kínálat bővítése és fejlesztése

¹⁵² Lásd: a Vállalkozzokosan.hu tájékoztatását a munkanélküliből vállalkozóknak szóló támogatásról.

növekedéshez kötött intézkedések keretében vezettek be. Mindennek az alapja a magyar kormány gazdaságpolitikájának két fő fókuszja: a családok támogatása és a munka alapú társadalom erősítése.

Egyrészt a kormány jelentős eredményeket ért el a gyermeket nevelő, szegény családok számának csökkentésében, melyet a családtámogatási rendszerek bővítésével, a családi adókedvezmények megduplázásával és a családok jövedelmének vásárlóerejét növelő gazdaságpolitikai akciótervvel támogat. 2010 óta a szegénységi kockázat a gyermekes háztartások körében felére csökkent,¹⁵³ és a családtámogatásokra, gyermekvédelemre és gyermekjóléti ellátásokra 2025-ben több mint 3750 milliárd forintot fordít a költségvetés, ami jelentős növekedés az előző évekhez képest.¹⁵⁴ Ez az összeg jelentősen meghaladja a 2010 előtti támogatások mértékét, több mint háromszoros növekedést jelent. 2010-ben a családtámogatási és gyermekvédelmi kiadások mindössze körülbelül 960 milliárd forintot értek el országos szinten.¹⁵⁵ A családtámogatási rendszer legfontosabb elemei között szerepelnek (csak a legfontosabb intézkedéseket említve) az adó- és járulékkedvezmények, szja-mentességek, különféle csok-hitel lehetőségek, babaváró támogatás, ingyenes és kedvezményes intézményi gyermekétkeztetés, ingyen tankönyv.

A szegénység enyhítésében kulcsfontosságú a munkaerőpiacra való visszavezetés, mely a munka alapú társadalom koncepciójának is az alapja, továbbá fontos jóléti politikai eszköz is. 2010-2024 között közel egymillió fővel nőtt a foglalkoztatottak száma, a munkanélküliek aránya pedig a felére csökkent. A kormányzat hangsúlyt fektet a foglalkoztatottság növelésére és különféle programokkal – mint például a munkáshitel vagy az Otthon Start Program a fiatalok életkezdésének támogatására – segíti a munkavállalók helyzetének javítását.

Fontos elem, hogy a magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030¹⁵⁶ egységes keretet biztosít a szegénység és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemhez, külön fókuszálva a roma népesség és más hátrányos helyzetű csoportok társadalmi és gazdasági integrációjára. A stratégia több beavatkozási területet érint, mint a gyermekkor, oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és területi egyenlőtlenségek, amit átfogó kormányzati politikák és programok támogatnak.

Továbbá azt is fontos látni, hogy az Európai Unió Tanácsának kritikáiban megfogalmazott tendenciák romlását nem minden felsorolt társadalmi csoport esetében lehet tapasztalni az elmúlt évtizedekben. Ugyanakkor a hátrányos helyzetű csoportok támogatása és további felzárkóztatása

¹⁵³ A Magyar Nemzet 2025. február 22-i cikke.

¹⁵⁴ 2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről

¹⁵⁵ Lásd: a család.hu 2020. december 18-i cikkét.

¹⁵⁶ Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030.

továbbra is kiemelt prioritás Magyarországon. Ezt mutatja, hogy Magyarország pozitív eredményeket ért el 2010-2025 között, és tovább halad a fejlődési lehetőségek irányába.

Azt a személyt érinti a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata, aki a relatív jövedelmi szegénység, a súlyos anyagi és szociális depriváció, valamint a nagyon alacsony munkaintenzitás mutatói közül legalább egyben érintett.¹⁵⁷ Tehát a mutató együttesen vizsgálja a jövedelmet, az anyagi nélkülözést, valamint a munkaerőpiaci kirekesztődést. A KSH legutóbbi közlése szerint a nélkülözési helyzet 2015 óta jelentősen javult hazánkban. Míg 2015-ben a lakosság 30,6%-át, addig 2024-ben 20,2%-át érintette a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata, azaz összesen 1 millió 914 ezer főt. 2024-ben a gyermekek (21,1%) és a 25-49 évesek (14,5%) körében jelentősen csökkent a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés által veszélyeztetettek aránya 2023-hoz képest. A legfrissebb adatok szerint a nőket nagyobb arányban érintette a szegénység (21,1%), mint a férfiakat (19,2%). Magyarországon a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett népesség aránya 2018 óta kedvezőbb az uniós átlagnál. 2023-ban az EU-átlag 21,3% volt, míg a hazai adat 19,7%. Az Európai Unióban 2023-ban a legmagasabb arányban Romániában (32,0%), Bulgáriában (30,0%) és Spanyolországban (26,5%), legalacsonyabb arányban pedig Csehországban (12,0%), Szlovéniában (13,7%), valamint Finnországban és Hollandiában (mindkettőben 15,8%) volt kitéve a lakosság a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának.

Külön érdemes megvizsgálni a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők arányát, különösen a munka alapú társadalom érdekében tett erőfeszítések tükrében. Azok a háztartások tartoznak a nagyon alacsony munkaintenzitásúak közé, amelyekben a munkaképes korú tagok (18–64 évesek) lehetséges munkaidejük kevesebb mint 20%-át töltötték munkával a kérdezést megelőző évben. A KSH közlése szerint Magyarországon 2020-ig a munkaerőpiaci helyzet több éve megfigyelhető tartós javulásának köszönhetően, folyamatosan csökkent a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya. 2020-ban a koronavírus-járvány következtében megtorpant a javuló trend, és 2022-ig növekedett a munkaszegények aránya, majd azt követően ismét csökkent. 2023-ban a 0-64 évesek 4,9%-a élt nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban, míg 2015-ben 8,7%-uk. Az uniós átlagnál továbbra is kedvezőbb a hazai mutató értéke, Magyarország az alacsony munkaszegénységű országok közé tartozik. Az Európai Unióban 2023-ban a legmagasabb arányban Belgiumban (10,5%), Németországban (9,9%) és Dániában (9,8%), a legalacsonyabb arányban pedig Máltán (3,6%), Szlovéniában (3,8%), valamint

¹⁵⁷Központi Statisztikai Hivatal: Társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya.

Lengyelországban és Luxemburgban (3,9%) élt a lakosság nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban.

Külön-külön érdemes megvizsgálni a leginkább hátrányos helyzetű társadalmi csoportok szegénységi kitettségét.

A gyermekek esetében a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata az Eurostat adatai¹⁵⁸ alapján is jelentősen mérséklődött – több esetben a felére csökkent – 2015-2024 között, minden vizsgált korcsoportban és bontásban (0-6 évesek, 6-11 évesek, 12-17 évesek, szülők iskolai végzettsége alapján). A 18 év alattiak szegénységi és társadalmi kirekesztődés kockázata az alapfokú végzettséggel rendelkező (ISCED 0-2) szülők esetében 88%-ról 70%-ra csökkent, a középfokú végzettséggel rendelkező (ISCED 3-4) szülők esetében 43,2%-ról 24,8%-ra csökkent, míg felsőfokú végzettséggel rendelkező (ISCED 5-8) szülők esetében 10,7%-ról 5,8%-ra mérséklődött. Látható, hogy a szülők iskolai végzettségének növekedésével egyre kisebb a gyermekek szegénységnek való kitettsége. A közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkező szülők esetében a gyermekek szegénységi kockázata az uniós átlag alá süllyedt 2018-2019-től. Továbbá több régiós ország esetében is rosszabbak a mutatók a gyermekszegénység tekintetében: Bulgária, Szlovákia, Csehország és Románia esetében is 76% vagy afölötti kockázati arányok, míg idehaza 70% (leginkább kitett réteg, akinek a szülei alapfokú végzettségűek, 18 év alattiak vizsgálata).

Magyarországon a gyermekvédelmi törvény megkülönbözteti a hátrányos helyzetű (HH-s) és a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH-s) gyermeket, illetve fiatal felnőttet.¹⁵⁹ Hátrányos helyzetű (HH) az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek, nagykorúvá vált gyermek vagy fiatal felnőtt, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll: a szülő vagy a családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettséggel rendelkezik, alacsony foglalkoztatottságú, vagy a gyermek, ill. fiatal felnőtt elégtelen lakókörnyezetben, illetve lakáskörülmények között él. Halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) pedig akinél a fenti körülmények közül legalább kettő fennáll. Emellett HHH-s minősítést kapnak a családjukból kiemelt, szakellátást nyújtó intézményekben elhelyezett, nevelésbe vett gyermekek, valamint az utógondozói ellátásban részesülő, tanulói, hallgatói jogviszonyban álló fiatal felnőttek is. Az újraszabályozással a hátrányos helyzet kompenzálására a korábbinál szélesebb körben nyílt lehetőség, így például már 0–24 éves kor között lehet igényelni a minősítést a települési önkormányzatok jegyzőitől.

A hátrányos helyzetű gyermek és fiatal felnőtt száma 2017-ben volt a legmagasabb Magyarországon, 106,2 ezer főt tettek ki. Ingadozással, de azóta csökken a HH-s gyermekek és

¹⁵⁸Eurostat: Children at risk of poverty or social exclusion by educational attainment level of their parents (population aged 0 to 17 years)

¹⁵⁹ Központi Statisztikai Hivatal: Az ezer kiskorúra jutó hátrányos helyzetűnek minősített kiskorúak száma.

fiatal felnőttek száma, 2023-ban 81,4 ezer fő volt HH. Ezer 0-17 éves személyre vetítve is csökkent a HH-s kiskorúak aránya: a 2017-es 58,5 fő/ezer fő szintről 46,9 fő/ezer fő szintre mérséklődött. Természetesen a hátrányos helyzetű minősítéssel rendelkező személyek számának alakulása soha nem volt független a halmozottan hátrányos helyzetűektől. A két kategóriába tartozó gyermekek és fiatal felnőttek összesített száma 2017-ig többé-kevésbé állandó volt, legfeljebb a kategóriák között volt valamekkora átsorolódás, ezt követően azonban mind a két típusú minősítéssel érintett személyek száma csökkenésnek indult.

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek és fiatal felnőttek számra és ezer kiskorúra jutó arányuk még meredekebben javult az évek során. HHH-s gyermekek és fiatal felnőttek száma a 2014-es 151 ezer főről 81 ezer főre csökkent 2023-ra (-46%), míg az ezer kiskorúra jutó HHH-s gyermekek aránya 83 fő/ezer fő szintről 48 fő/ezer fő szintre süllyedt.

Magyarországon az Eurostat adatai szerint 2024-ben a fogyatékossgal élők 32,5%-át fenyegette a szegénység vagy társadalmi kirekesztés kockázata (16 évesek vagy idősebbek).¹⁶⁰ Ez kismértékben ugyan, de csökkent 2015 óta (36,8%). Ahogy a korábbi, munkaerőpiacra foglalkozó bekezdésben részletesen bemutattuk, Magyarországon többféle támogatásban részesülnek a fogyatékossgal élő személyek (pl. fogyatékossgai támogatás), illetve az állam különböző pénzügyi, adózási eszközökkel és támogatásokkal segíti, ösztönzi a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását a nyílt munkaerőpiacon.

A szegénység és társadalmi kirekesztés kockázatának kitett csoport az alacsony képzettségű munkavállalók is. Esetükben az Eurostat adatai szerint a szegénységnek kitett veszély a 2015-ös 51%-ról 44%-ra mérséklődött 2024-re (18 évesek és idősebbek esetében). Miközben több régiós országban magasabb ennek kockázata: Bulgária, Románia, Horvátország, Litvánia, Lettország. A magyar állam különféle támogatásokkal segíti az alacsony képzettségű munkavállalók megélhetését és szegénységük csökkentését: képzési támogatásokat nyújtanak új vagy első szakma megszerzésére, különösen a felnőttképzés és átképzés terén (korábbi fejezetben részletesen írtunk az át- és továbbképzésekről), Munkaerő-kínálat bővítése és fejlesztése” programban komplex támogatás, közfoglalkoztatásból versenyszférába átmenet támogatása, különféle lakhatási támogatások.

Kiemelt nemzetiségi csoport Magyarországon a roma közösség, melynek szegénységi és társadalmi kirekesztettségi mutatói Magyarországon 2010 és 2025 között részlegesen javultak. 2010 körül a roma közösség mintegy 70%-a élt szegénységben vagy társadalmi kirekesztettség

¹⁶⁰Eurostat: Persons at risk of poverty or social exclusion by level of disability (activity limitation), sex and age

kockázatának kitett helyzetben, 2023-ban 58,3%-uk.¹⁶¹ Továbbá egy nyolc európai uniós tagállamban végzett felmérés eredményei szerint a romák szegénységi aránya többszöröse a többségi társadaloménak, míg Magyarországon ez az érték közepes a felmérés átlagához képest (FRA, EU-MIDIS II 2016, Romák; Eurostat, EU-SILC 2014).¹⁶² 2015-2024 között csökkent azon romák aránya, akik nyolc osztálynál kevesebbet fejeztek be, ugyanakkor a romák kétharmada nyolc osztályt végzett, ez az arány pedig stagnál. Az alacsony iskolai végzettségük miatt a romák nagymértékben ki vannak téve a sokszerű munkaerőpiaci változásoknak, ezért az oktatásuk terén változásra van szükség, hogy nagyobb hozzáadott értékű munkákat tudjanak végezni. Pozitív eredmény még, hogy 2010 óta a másfélszeresére nőtt a roma munkavállalók száma. A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia¹⁶³ (2011, 2014, 2030) és más célzott integrációs programok¹⁶⁴ törekedtek a szegénység csökkentésére és a társadalmi befogadás előmozdítására, különösen a lakhatás, oktatás, foglalkoztatás és egészségügy területén. Ezek eredményeként bizonyos területeken enyhe javulás mutatható ki. Ugyanakkor az oktatási szegregáció, a munkaerőpiaci diszkrimináció és a lakhatási nehézségek továbbra is jelentős kihívásokat jelentenek a roma lakosságnál.

A 65 év feletti szegénységének vagy társadalmi kirekesztésüknek a kockázata minimálisan, de emelkedett 2015-höz képest (18,3%), 2024-ben 21,3%-uk élt ennek veszélyében Magyarországon.¹⁶⁵ Ugyanakkor számos régiós és nem régiós országban jóval magasabb a nyugdíjas korosztály szegénységnek való kitettsége, egyebek mellett: Lettország, Észtország, Litvánia, Horvátország, Bulgária, Románia, Málta, Ciprus, Görögország, Szlovénia, Írország; illetve a magyar szint megegyezik a némettel. A magyar kormány több intézkedéssel támogatja a nyugdíjasok megélhetését és a szegénységük csökkentését, elsősorban nyugdíjemelések, kiegészítő juttatások és az infláció elleni védelem révén (nyugdíjkompenzáció, tizenharmadik havi nyugdíj, élelmiszer-utalvány, nyugdíjprémium, általános rezsivédelem). Továbbá, amennyiben egy nyugdíjas munkát vállal, keresetét kizárólag a 15%-os személyi jövedelemadó terheli, vagyis a bérük járuléktmentes.

Ami a konkrét szegénységet illeti, az ún. jövedelmi szegénységi arány megadja az adott ország mediánjövedelmének 60%-ánál kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásokban élők arányát a teljes népességre vetítve.¹⁶⁶ A jövedelmi szegénységi arány 2015-től kezdődő többéves csökkenő

¹⁶¹ Az Országgyűlés Hivatalának adatai a magyarországi nemzetiségekről (2025).

¹⁶² Csenger, 2025

¹⁶³ Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030

¹⁶⁴ Bernát, 2018, pp. 144-165.

¹⁶⁵ Eurostat: Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex

¹⁶⁶ Központi Statisztikai Hivatal: A szegénységi arány

trendjét a koronavírus-járvány okozta válság törte meg Magyarországon. A 2022. évi csökkenést követően 2023-ban és 2024-ben ismét emelkedett a szegények száma és aránya, amelynek elsődleges oka a jövedelmek vásárlóerejének csökkenése volt. Azonban az infláció leszorításával (melyben monetáris és fiskális politikai elemek, intézkedések is jelentős szerepet játszottak) 2025-ben ismét csökkenő pályára állhat a szegénységi arány. 2024-ben a lakosság 14,7%-a élt a szegénységi küszöb alatt, míg 2013-2015-ben 15%-uk. A szegénységi arányt tekintve Magyarországon az EU-átlagnál kedvezőbb a helyzet. Az Európai Unióban 2023-ban a lakosság 16,2%-a élt a relatív jövedelmi szegénységi küszöb alatt, míg Magyarországon 13,1%-uk.

4.10.2 Jövedelmi és vagyoni különbségek a magyar lakosságnál

A Bizottság 2025-os országspecifikus ajánlásaiban felszólítja Magyarországot, hogy „[e]lsősorban a jövedelmi egyenlőtlenségek kezelése révén javítsa a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát, miközben megőrzi annak megfelelőségét”.

Ennek kapcsán vizsgáljuk meg a magyar kormány jövedelmi egyenlőtlenséget csökkentő törekvéseit és intézkedéseit! A magyar kormány 2010 után főként családtámogatási, adópolitikai és foglalkoztatásösztönző intézkedésekkel járult hozzá a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez.

A család és a munka hangsúlyozása, előtérbe állítása e téren is kiemelt szerepet kapott, ezzel együtt pedig beleillik a kormányzat gazdaságpolitikai keretrendszerébe, célkitűzéseibe. Az intézkedések főként a fiskális és szociálpolitikai eszköztárba tartoznak. Azon belül egyrészt találhatunk redisztribúciós (újraelosztási) eszközöket. Ide tartoznak a különféle családtámogatások (kifejezetten a családi adókedvezmény, családi pótlék, csed - gyed - gyes kibővítése, adómentessé tétele), adórendszer változtatása (gyermekszámhoz kötött szja-mentesség, a munkajövedelmek terhének általános mérséklése), szociális transzferek átalakítása (segély helyett munka, egyes támogatási formák - pl. szociális segélyek - szigorítása), közmunka mint részben jóléti, részben munkaerőpiaci aktivizáló eszköz. Redisztribúciós elemeken túl találhatunk még foglalkoztatás-politikai ösztönző elemeket is, mint a foglalkoztatási ráta általános növelése, különféle programokon keresztül az inaktív csoportok megszólítása, közfoglalkoztatás (célja a munkába visszavezetés). Ezenkívül pedig célzott támogatási elemeket is, mind a lakástámogatások, otthonteremtési támogatások, CSOK bevezetése. Mindazonáltal további jövedelmi egyenlőtlenség csökkentését célzó intézkedéseknek is van létjogosultsága, hogy még jelentősebb eredményeket érhessen el Magyarország a társadalmi igazságosság területén.

A kormányzati intézkedések eredményeként 2015-2024 között a jövedelmi egyenlőtlenség kismértékben ugyan, de mérséklődött Magyarországon. Ennek egyik gyakran használt mutatója az

ún. Gini-index. A Gini-index, amely elnevezését az olasz statisztikusról, Corrado Giniről kapta, azt méri, hogy mennyire egyenletes a jövedelem eloszlása a társadalomban. Értéke abszolút számmal kifejezve 0 és 1 (az Eurostat, és így a KSH is százalékban közli) közé esik, ahol a 0 érték a tökéletesen egyenletes eloszlást, az 1 (100%) pedig a teljes egyenlőtlenséget jelenti. A nagyobb értékhez nagyobb egyenlőtlenség tartozik. Magyarországon 2014 óta a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége a Gini-index szerint – egy-egy évet leszámítva – csökkenő tendenciát mutat. 2023-ban egy jelentősebb emelkedéssel 29%-on állt ez a szám, majd 2024-ben korrekcióval ismét a többéves átlagos értékre, 27,9%-ra mérséklődött. Magyarország az Európai Unión belül a kevésbé egyenlőtlen országok közé tartozik, a mutató értéke 2023-ban alacsonyabb volt az uniós átlagnál (29% vs. 29,6%). Az Európai Unióban 2023-ban Bulgáriában (37,2), Litvániában (35,7) és Lettországbán (34,0) volt a legmagasabb a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége, Szlovákiában (21,6) és Szlovéniában (23,4) pedig a legalacsonyabb.

A Gini-index hátulütője, miszerint ahogy növekszik a gazdaság, úgy emelkedik a vagyoni jellegű koncentráció foka. Egy idő után viszont elér egy maximum értéket, ami után már csökken. Ez az ún. Kuznetz-görbe.

Az MNB 2023-as, A háztartások pénzügyi adatai című jelentése alapján, 2014 után a magyar háztartási vagyon növekedési üteme jóval magasabb volt, mint az euróövezeti növekedési ütem, akár az átlagos, akár a medián vagyont nézzük.¹⁶⁷ Az Európai Unióban a magyarországi háztartások vagyoni egyenlőtlenségei mérsékeltnek mondhatók.

A háztartási szektor nettó vagyona 2014 és 2020 vége között kétszeresére nőtt, miközben az infláció hat év alatt összesen csak 15 százalék volt. A vagyonnövekedés minden háztartási csoportban jelentős volt, azonban átlag felett növekedett a közepes és alacsony vagyonnal rendelkezők vagyona és átlag alatt bővült a legfelső vagyoni rétegeké. Ez az átrendeződés az időszak második felében következett be. Ennek következtében a háztartások alsó 50 százalékának vagyona 133 százalékkal nőtt, miközben a felső 10 százalék vagyona csak 90 százalékkal emelkedett hat év alatt. Az alsó 50 százalék részesedése a szektor nettó vagyonából 9 százalékról 11 százalékra bővült, a felső 10 százalék részesedése 53 százalékról 51 százalékra mérséklődött. A vagyoni különbségek kis mértékben csökkentek a háztartások között, a negatív nettó vagyonnal rendelkező háztartások száma megfeleződött.

¹⁶⁷ A háztartások pénzügyi adatai, mnb.hu:

https://statisztika.mnb.hu/sw/static/file/A_haztartasok_penzugyi_adatai_2023_HUN.pdf

Az MNB „Az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2025. II. negyedév” című elemzés alapján érdemben, 11 százalék felett emelkedett a hazai háztartások pénzügyi vagyona egy év alatt 2025 második negyedévében.¹⁶⁸

4.11 Védelmi kiadások

Az Európai Bizottság önmagában is ellentmondásos üzenetet közvetít: „... növelje a védelmi és biztonsági kiadásokat, igazodva az adósságfenntarthatóság követelményéhez és használja fel a védelmi kiadások növelésére biztosított rugalmasságot.”

Az európai szemeszter idei országspecifikus ajánlásait már a ReArm Europe 2030 program elfogadását követően publikálták. Emiatt a védelmi kiadásokra vonatkozó útmutatások a forrásbővítésre vonatkoznak. A többi uniós tagállamhoz hasonlóan Magyarország a többletkiadások finanszírozására ideiglenes mentesítést kap az uniós költségvetési szabályok alól. Az európai védelmi ipar megerősítésére szolgáló SAFE eszköz lehetővé teszi az EU tagállamai számára, hogy a védelmi kiadásokat a következő öt évben az előre meghatározott ütemnél nagyobb mértékben emeljék, de maximum az adott évi GDP 1,5 százalékpontjával megegyező összegben. A forrásbővítés mögött az orosz-ukrán háború miatt megváltozott biztonsági helyzethez való alkalmazkodás áll. A költségvetési szabályok alóli mentesség azonban ideiglenes és célhoz kötött. A rugalmasság lehetővé teszi, hogy az EU fiskális szabályaitól átmenetileg eltérve a magyar költségvetés nagyobb finanszírozást biztosít, akár a deficitcélokat átlépve, amennyiben ezt kizárólag honvédelmi célokra fordítja a kormány. A másfél százalékpontos küszöb mellett további feltételként az államadósság finanszírozásának fenntarthatóságát határozták meg. A fiskális stabilitás az elsődleges szempont, aminek érdekében a kormányzat a kiadási szerkezet felülvizsgálatát is végrehajthatja. A magyar védelmi kiadások emelésére vonatkozó javaslat összhangban áll a magyar kormányzat célkitűzéseivel. A 2025-ös NATO csúcson elfogadott irányelv szerint a következő évtizedben a védelemre fordított források bruttó hazai össztermékhez viszonyított arányát 5 százalékra kell emelni. Ezen célkitűzés szerint a hagyományos védelmi kiadásokra a GDP 3,5 százalékát, a fennmaradó másfél százalékpontot pedig a kibervédelmi, logisztikai és hírszerzési képességek fejlesztésére és a stratégiaiul fontos infrastruktúra korszerűsítésére kell fordítani. Utóbbi tétel széles mozgásteret hagy a védelmi szervezet tagállami vezetői számára.

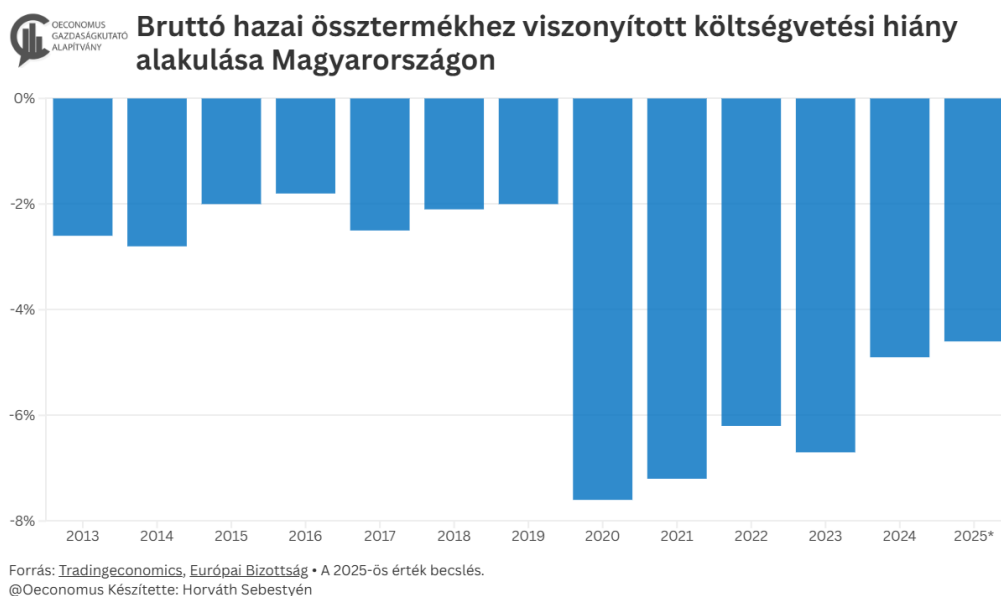
Az országspecifikus ajánlásban kitételként szerepel, hogy ugyan az előzetesen meghatározott keretösszegetől való pozitív eltérés engedélyezése korlátozott ideig tart, a határidő lejártát követően

¹⁶⁸ A Magyar Nemzeti Bank: A háztartások pénzügyi adatai, 2023

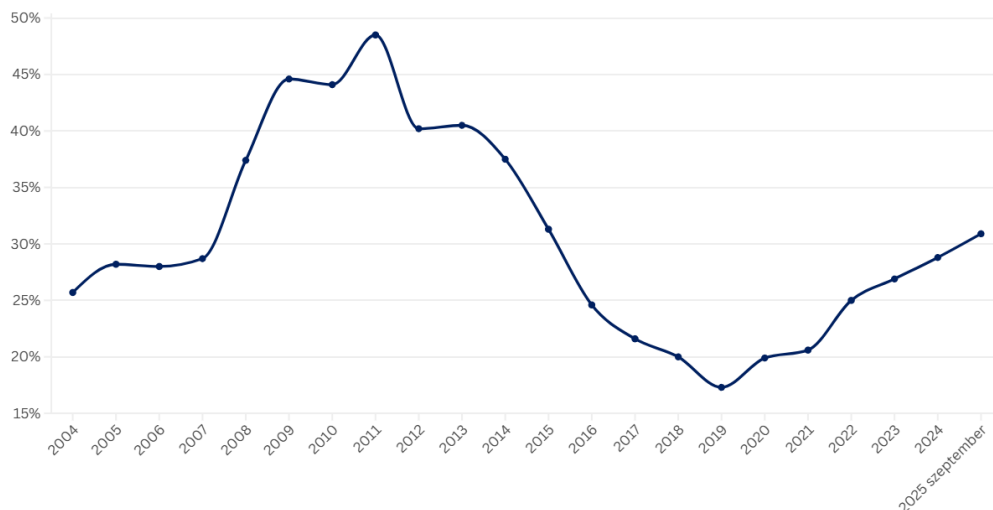
is lesz lehetőség a túlköltekezésre. Ezt azzal indokolták, hogy a mentesség ideje alatti eszközbeszerzések végrehajtási idejéhez hasonlóan a vételár megtérítése is éveket, évtizedeket vehet igénybe.

4.12 Költségvetés, államadósság fenntarthatósága és a költségvetési tervezés

Az országspecifikus ajánlások között többször szerepel a költségvetés egyensúlyának javítása. Az Európai Bizottság javaslatai szerint ki kell vezetni a versenytorzító hatású különadókat és az adókedvezményeket a költségvetés helyzetének javítása érdekében. Ezt a Bizottság tévesen azzal indokolja, hogy ezen intézkedések csak átmeneti megoldásként szolgálják a deficit mérséklődését, ugyanakkor rontják az uniós egységes gazdasági környezetet. Ezzel szemben az említett gazdaságpolitikai elemek célja pont a magyar gazdaság globális és régiós versenyelőnyének a megteremtése, az ország tökevonzó képességének a fokozásával, illetve a demográfiai fordulat elérése. A hazánkra jellemző széleskörű személyi jövedelemadó mentességnek köszönhetően 2029-től mintegy 1,4 millió fő lesz jogosult a kedvezményre (25 év alatti fiatalok, 30 év alatti anyák, többgyermekes anyák). Jelen esetben - a többi országgal szemben - nem a munkavállalók fejlődését visszafogó módon, vagyis nem a keresetek szintjéhez mérten határozzák meg a különböző adókulcsokat, hanem egyéb társadalompolitikai szempont szerint. Ezen politikai célkitűzés pedig a fiatalok és a gyermekes anyák támogatása.



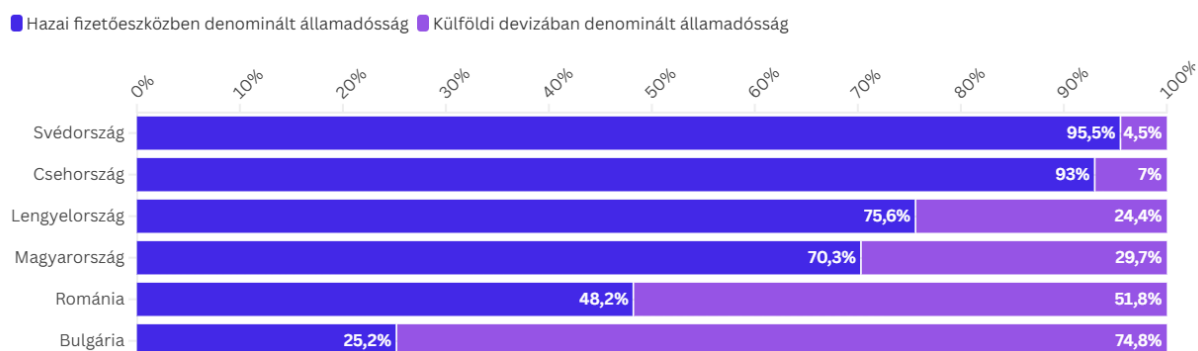
Az államadósság külföldi fizetőeszközben denominált aránya



Forrás: Államadósság Kezelő Központ • @Oeconomus
Készítette: Horváth Sebestyén

Az államadósságon belül a külföldi fizetőeszközben denominált államkötvények aránya a koronavírus-járvány előtti utolsó békésnek mondható évben, 2019-ben érte el a mélypontját, 17,3 százalékot. Ezt követően a 2020-as gazdasági válság miatti tőkemenekítés hatására a régió összes valutája iránti kereslet esett. A devizapiaci turbulenciával párhuzamosan 2022-től a hazánknak jogszerűen járó uniós források egy jelentős részét is befagyasztották. Ezen események ellenére az EU azon hat tagállama közül, amelyek szuverén fizetőeszközzel rendelkeznek a magyar állam devizában denominált államadósságának aránya a középmezőnybe tartozik.

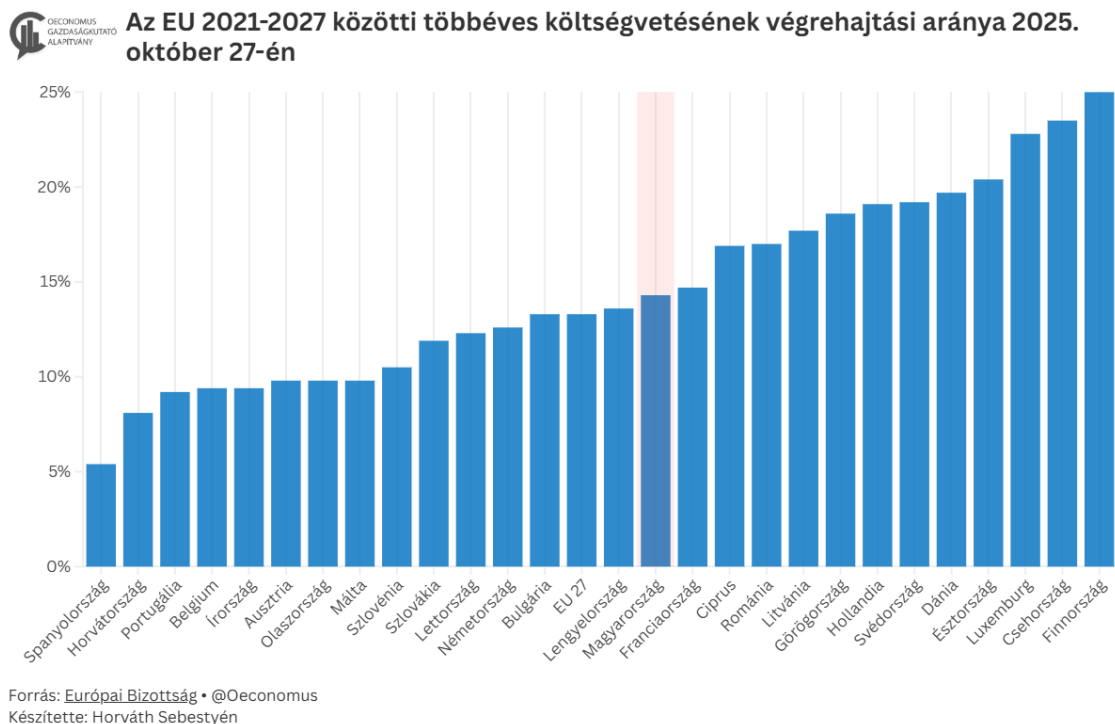
A hazai és a külföldi fizetőeszközben denominált államadósság aránya 2023-ban



Forrás: Eurostat • @Oeconomus
Készítette: Horváth Sebestyén

Az államadósság kapcsán további tényező a befagyasztott uniós források kérdése. Bár a hazánknak szerződések szerint jogszerűen járó uniós források közel 40 százaléka továbbra is uniós blokkolás

alatt áll, a teljes 2021-2027 közötti költségvetésben kiosztott forrás lehívási aránya tekintetében semmilyen elmaradással nem rendelkezünk. Az Európai Bizottság naponta közzéteszi a tagállamok költségvetési tervben vállalt projektek megvalósulási arányát, illetve a forráslehívási arányt. Ezen uniós rangsor szerint 2025. októberének végén Magyarország a jelenleg is folyó hétéves költségvetés hazánkra eső részének 14,3 százalékát lehívta. Ez az arány a 27 uniós tagállam közül a 13. legmagasabb, így Magyarország a középmezőnybe tartozik, megelőzve a 13,3 százalékos uniós átlagot.



Hazánk mellett hat másik uniós tagállammal szemben tavaly az Európai Bizottság túlzottdeficit-eljárást (*Excessive Deficit Procedure*) indított, Ausztria estében 2025-ben indult meg az, míg Románia esetében fenntartották a 2020-ben megindult eljárást. A kormány által az elmúlt másfél évben meghozott intézkedések értékelését követően idén nyáron a Bizottság kezdeményezte az EDP korlátozó intézkedéseinek a felfüggesztését. Indoklásuk szerint a magyar kormány megtette a szükséges lépéseket az államadósság fenntarthatóságának javítása érdekében. Jelenlegi állás szerint a korlátozó intézkedések felfüggesztéséről 2026. tavaszán dönt a szakosított bizottság.

Az országspecifikus ajánlások között szerepel továbbá a költségvetés tervezési hatékonyságának és átláthatóságának javítása. Az Európa peremén zajló fegyveres konfliktusok változékony alakulása miatt, illetve a kereskedelmi háború globális szintre való eskalációja okozta bizonytalanság következtében a makrogazdasági előrejelzések pontossága romlik. A magyar kormányzat előrejelzései, publikáláskor rendre egybevág a nemzetközi elemzőházak és

tudásközpontok (IMF, Eurostat, Világbank) prognosztizációival. Az Európai Bizottság a költségvetés korai elfogadása miatt is kritizálja Magyarországot, illetve nem nézi jó szemmel a sokszoros módosítást sem. 2016-tól az Országgyűlés eltekintve néhány krízis sújtotta kivételtől rendre nyáron fogadja el a jövő évi büdzsét. Ez bár összeurópai vagy euroatlanti összevetésben kiugróan korainak számít, Közép-Európában számos ország gyakorlatával egybevág. Hazánk jogalkotását a történelmi előzmények következtében és az 1989-1990-es rendszerváltás környékén nagyban befolyásolta a német jogi kultúra. Németországban a Bundestag rendre szeptemberben szokott a következő évi költségvetésről szavazni.

4.13 Nyugdíjrendszer fenntarthatósága

4.13.1 A szakpolitikai változtatások legfontosabb irányait az EU részéről

- Fenntarthatóbb finanszírozási modellek kialakítása: A nyugdíjrendszer finanszírozásának hosszú távú stabilitását szolgáló reformokat javasolnak, például a nyugdíjalapok finanszírozási típusának átalakítását, hogy mérsékeljék a gazdasági ciklusok hatásait.
- Indexálási rendszer korszerűsítése: Az ajánlások szerint módosítani kellene az indexálási mechanizmust, például a fogyasztói árindex helyett a bérek növekedését jobban tükröző indexek alkalmazásával, hogy a nyugdíjak reálértéke ne szenvedjen túlzott mértékű csökkenést.
- Nyugdíjkorhatár és várható nyugdíjévek hosszabbításának felülvizsgálata: A nyugdíjkorhatár emelése mellett a várható nyugdíjévek kérdését is kezelni kell, hogy a rendszer hosszú távon fenntartható maradjon, miközben igazságos marad a nyugdíjhoz való hozzáférés.
- Szociális védelmi rendszer erősítése: Az alacsony jövedelműek és a megszakított munkaviszonyúak támogatása érdekében célzott intézkedések kialakítását javasolják, például a minimálnyugdíj emelését vagy a szociális nyugdíjrendszer fejlesztését.
- A nyugdíjrendszer transzparenciájának és igazságosságának növelése: Bevezetnék a nyugdíjalapok átláthatóságát és az igazságosság erősítését célzó szabályozásokat, hogy biztosítsák a juttatások egyenlő és méltányos elosztását.

4.13.2 Általános célok

Az összes javaslat célja, hogy a nyugdíjrendszer hosszú távon fenntartható, igazságos és modern legyen, ugyanakkor képes legyen alkalmazkodni a demográfiai és gazdasági változásokhoz, miközben fenntartja a nyugdíjasok szociális védelmét.

Ezek a reformjavaslatok szorosan illeszkednek az EU általános szociálpolitikai és gazdasági irányelveibe, amelyek a fenntartható és igazságos nyugdíjrendszerek kialakítását ösztönzik.

Az európai szemeszteren belüli országajánlások a magyar nyugdíjrendszert több ponton tévesen és egyoldalúan, elsősorban fenntarthatósági, igazságossági és korszerűségi szempontok miatt kritizálják. A főbb kritikák a következők:

- A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága kérdéses, mivel a nyugdíjelszámolás módszere nemlineáris, a nyugdíjak a korábbi évek átlagbéreivel korrelálnak, ami erősen ki van téve a gazdasági ciklus ingadozásainak. Ez igazságtalanságokat eredményezhet, és nehezíti az emberek számára a nyugdíjba vonulás optimális idejének megítélését.
- A minimál nyugdíj érdemben nem emelkedett 2008 óta, így nem biztosít hatékony védelmet az alacsony jövedelmű, megszakított munkaviszonnyal rendelkező nyugdíjasok számára.
- A nyugdíjkifizetések és a GDP aránya jelentősen csökkent az elmúlt években, ami ugyan csökkenti a költségvetési terheket, de a nyugdíjak reálértékében romlást és a nyugdíjellátás színvonalának gyengülését is jelzi.
- Az indexálás módja (árindexálásra való áttérés) miatt a nyugdíjasok nem részesülnek a gazdasági növekedésből fakadó béremelkedésből, ami a juttatások arányának további csökkenését eredményezi.
- A magasabb nyugdíjkorhatár mellett a várható nyugdíjévek száma csökkent, ami igazságtalansági és jóléti aggályokat vet fel.

4.13.3 A magyar kormányzat álláspontja

A magyar kormány nem válságban lévő, hanem „megvédett” és politikai–morális szövetségre épülő nyugdíjrendszert lát. A miniszterelnök és a kormány tagjai következetesen úgy beszélnek a nyugdíjasokról, mint akikkel 2010-ben megállapodást kötöttek: ennek lényege, hogy a nyugdíjak vásárlóerejét megőrzik, visszaadják és fenntartják a 13. havi nyugdíjat, sőt a közelmúltban már a 14. havi juttatás bevezetését is kilátásba helyezték. Ez a politikai narratíva jó kiindulópont ahhoz, hogy megértsük, miért tartja a kormány alapvetően megfelelőnek a jelenlegi rendszert, és miért utasítja el az európai szemeszter keretében megfogalmazott, mélyebb reformjavaslatok jelentős részét.

A kormány kommunikációjának legfontosabb eleme, hogy a nyugdíjak értéke nem csökkenhet. Orbán Viktor többször is úgy fogalmazott: amíg nemzeti kormánya van az országnak, a nyugdíjak nem veszíthetnek vásárlóerejükből, és a gazdasági növekedés eredményeiből a nyugdíjasoknak is részesülniük kell.

Ezt a kormány részben a jogszabályi indexálási szabályokra építi. A hatályos rendszer szerint januárban a kormány az adott évre becsült inflációval emeli a nyugdíjakat; ha az év közben ténylegesen mért infláció ennél magasabb, akkor kiegészítő emelést (nyugdíjkorrekciót) fizet. Az elmúlt években többször is sor került ilyen évközi korrekcióra, amelyet a kormány az értékállósági ígéret betartásaként értelmez.

A pusztán inflációkövető emelést a kormány egy másik eszközzel egészíti ki: amennyiben a GDP-növekedés meghaladja a 3,5 százalékot, lehetőség van ún. nyugdíjprémium kifizetésére is. A kormány a 2026-os költségvetésben is külön soron tervez forrást ilyen prémiumra, arra az esetre, ha a tervezett gazdasági növekedés valóban realizálódik.

A rendszer politikai szimbóluma ugyanakkor a 13. havi nyugdíj. A kormány saját narratívája szerint ezzel „jóváteszi” a 2009-es megszorításokat, és helyreállítja a nyugdíjasokkal szembeni méltányosságot. Kormányzati nyilatkozatokban évről évre visszatér, hogy a kabinet „megvédi” a 13. havi nyugdíjat; 2025-től már szabályrögzítő jogszabály-módosítás is biztosítja, hogy minden februárban automatikusan járjon a plusz ellátás annak, aki az előző évben és az adott év februárjában is nyugdíjas.

Az elmúlt hónapokban a miniszterelnök és a Miniszterelnökséget vezető miniszter már arról beszélt, hogy megkezdték a 14. havi nyugdíj bevezetését: első lépésben 2026 februárjában a 13. havi ellátással együtt ennek 25%-a került kifizetésre, hasonló fokozatossággal, ahogyan korábban a 13. havi visszaépítése történt.

A kormány szemében tehát a nyugdíjrendszer „fenntarthatóságának” fontos eleme a politikailag is felvállalt stabilitás: a nyugdíjasok olyan csoportot jelentenek, akikkel hosszú távú alkut kötöttek, s ennek része az értékállóság, a 13. havi – és a jövőben várhatóan a 14. havi – ellátás.

A magyar kormány hivatalos dokumentumai – így a 2024–2028-as Konvergenciaprogram és a középtávú strukturális terv – nem válságról, hanem kezelhető, hosszú távon is finanszírozható rendszerről beszélnek. A kabinet álláspontja szerint a nyugdíjrendszerbe az elkövetkező évtizedben nem indokolt beavatkozni: nincs napirenden sem a nyugdíjkorhatár további emelése, sem a Nők40 kedvezmény megszüntetése, sem a 13. havi nyugdíj újabb leépítése.

A kormány azzal érvel, hogy a 2010 után fokozatosan 65 évre emelt korhatár, a munkaerőpiac erősödése és a családpolitikai intézkedések kombinációja önmagában biztosítja a rendszer középtávú fenntarthatóságát. A nyugdíjrendszer 2035-ig képes önmagát fenntartani, ezért újabb korhatáremelés nincs napirenden, feltéve, hogy a kormány családpolitikája sikeres, és eléri a vágyott demográfiai fordulatot.

A kormány érvelésének szerves része az is, hogy a nyugdíjrendszer finanszírozása a paraméterek (korhatár, indexálási képlet) folyamatos igazgatása mellett, a gazdaság egészének teljesítményén is múlik. A konvergenciaprogram a következő évekre az EU-átlagnál magasabb növekedést, 4 százalékos körüli GDP-bővülést, magas foglalkoztatottságot és javuló költségvetési pozíciót vázol fel. E keretben a nyugdíjkiadások – a 2026-ra tervezett 7700 milliárd forintot meghaladó összeggel együtt – a kormány szerint finanszírozhatók.

Fontos eleme a kormányzati önképnek a 2010–2011-ben végrehajtott magánnyugdíjpénztári átalakítás is. A korábbi, többpilléres konstrukciót a kabinet – az akkori hivatalos kommunikáció szerint – az állam számára fenntarthatatlannak minősítette, és azzal érvelt, hogy a kötelező magánpénztári járulékok elvonják a forrást az állami felosztó–kierő rendszerrel. A kötelező magánpénztári tagság felszámolását ezért a nyugdíjrendszer hosszú távú stabilizálásának feltételeként mutatták be.

A mai kormányzati álláspont ebből következik: miután az állami pillér megerősítése és a korhatáremelés megtörtént, a nyugdíjrendszerben további nagy reformra nincs szükség, legfeljebb finomhangolásra – miközben a gazdaságpolitika fő eszközei a foglalkoztatás és a növekedés ösztönzésében keresendők, nem a nyugdíjszabályok újbóli átírásában.

Különösen élesen rajzolódik ki az eltérés az EU-s kritikához képest, amikor az indexálás és az igazságosság kérdéséről beszélünk. Az országspecifikus uniós ajánlások a magyar rendszert azért bírálják, mert az inflációkövető indexálás elszakítja a nyugdíjak szintjét a bérek alakulásától, így a nyugdíjak a GDP-ben és a bértömegben egyre kisebb arányt képviselnek, és a nyugdíjasok nem részesülnek a gazdasági növekedésből. A Bizottság a bérekhez jobban kötődő indexálási képletek irányába tett elmozdulást ösztönzi.

A magyar kormány ezzel szemben egy másik normatív alapelvet hangsúlyoz: a nyugdíjrendszer biztosítási elven működik, és nem rászorultsági alapon. Ezt a felfogást nagyon világosan tükrözik a parlamenti kérdésekre adott hivatalos válaszok. Amikor ellenzéki képviselők a minimál nyugdíj, illetve a 28 500 forintos „szociális vetítési alap” (a volt nyugdíjminimum) emelését szorgalmazták, a kormány nevében válaszoló államtitkárok azt hangsúlyozták, hogy: a kormány szerint a szociális biztonságot elsősorban a munkához kell kötni, nem a támogatások általános emeléséhez; a nyugdíjak értékmegőrzése Magyarországon az inflációkövető nyugdíjemeléssel biztosított, a kormány számítása szerint 2010 óta a nyugdíjak összege több mint a kétszeresére, vásárlóerejük mintegy 25%-kal nőtt; a nyugdíjemelés nem lehet differenciált a nyugdíjasok között, mert az sértene a biztosítási elvet és a nyugdíjrendszer „igazságosságát”.

A kormány álláspontjában tehát az egységes, inflációkövető emelés az igazságosság garanciája: így marad fenn a kapcsolat a korábbi járulékfizetés, a megállapított nyugdíj és annak későbbi értékmegőrzése között. A differenciált emelés – például az alacsony nyugdíjak gyorsabb, a magasak lassabb növelése – szerintük a jobb járulékfizetők rovására avatkozna be a rendszerbe, és hosszabb távon gyengítené a járulékfizetési hajlandóságot.

Ezzel magyarázzák azt is, hogy a kormány nem emeli a 2008 óta változatlan nominális szinten ragadt nyugdíjminimumot: a hivatalos válasz szerint az alacsony nyugdíjak problémáját szociálpolitikai eszközökkel – méltányossági emeléssel, egyszeri segélyekkel – kell kezelni, miközben maga az öregségi nyugdíj továbbra is biztosítási jogosultság.

A kormány tehát a rendszer igazságosságát nem az EU által preferált szociális minimum, minimálnyugdíj-emelés és progresszív indexálás irányából ragadja meg, hanem az egyéni életpálya-befizetés és nyugdíjösszeg közötti szoros kapcsolatból vezeti le.

Az uniós kritikában ezen túl hangsúlyos elem, hogy a magasabb korhatár mellett a várható nyugdíjévek száma csökken, miközben a magyar kormány külön programmal – a Nők40 kedvezménnyel – egy jelentős csoportnak továbbra is lehetővé teszi a korai, teljes összegű nyugdíjba vonulást. A kormány ezzel szemben azt emeli ki, hogy a 65 éves egységes korhatár és a Nők40 együttese egy kompromisszumos modell:

- a „normál” korhatár emelését az európai trendekhez igazodó, szükséges lépésként állítják be,
- ugyanakkor a negyven év jogosultsági időt – különösen a gyermeket nevelő nők esetében – olyan élettörténetnek tekintik, amely teljes jogú nyugdíjas státuszt indokol.

A kormányzati dokumentumokban és nyilatkozatokban ezért visszatérő elem, hogy a Nők40 fenntartása nemcsak demográfiai–családpolitikai kérdés, hanem „megbecsülés” a hosszú munkával töltött évtizedekért. A középtávú strukturális terv kifejezetten rögzíti, hogy a Nők40 szabályain nem terveznek változtatni, és az Orbán-kormány számára nem elfogadható az ennek szűkítését javasló szakértői álláspont.

Miközben az EU a nyugdíjkorhatár és a várható nyugdíjévek viszonyát elsősorban aktuáriusi szempontból közelíti meg, a magyar kormány itt is morális érveket használ: a negyven év munkában töltött idő önmagában feljogosít a teljes ellátásra, akkor is, ha ez makro-szinten csökkenti a rendszer számszerű fenntarthatóságát.

Az Európai Bizottság a helyreállítási alap (RRF) keretében a magyar kormánytól is nyugdíjreformot kért, amelyet a Bizottság tévesen állapított meg. Az említett reform a Bizottság szerint elviekben javíthatja a rendszer fenntarthatóságát és különösen az alacsony jövedelmű

nyugdíjasok ellátásának színvonalát. A reform előkészítésére az OECD szakértői anyag is készült, amely - a Bizottság által preferált értékelési logikát követve - többek között a korhatárhoz kötött automatikus kiigazítás, a vegyes (bér- és ár-) indexálás, valamint az alsó ellátási szintek emelése irányába mutatott.

A magyar kormányzat azonban 2024 őszén egyértelművé tette: a kormány nem kíván változtatni a nyugdíjrendszeren, legfeljebb a megígért értékállóságot és a 13. havi nyugdíj kifizetését tekinti kötelezőnek; az Európai Bizottság által felkért szakértők javaslataival nem ért egyet, azokat nem támogatja.

A kormány ezzel gyakorlatilag szembehelyezkedett azzal a logikával, amely a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát elsősorban normatív, képlet-alapú reformokban – korhatárhoz, élettartamhoz, béremelkedéshez igazodó automatikus szabályokban – látná. A magyar álláspont szerint a rendszer hosszú távú egyensúlyát inkább a foglalkoztatási ráta, a gazdasági növekedés és a munkaalapú társadalom stratégiája garantálja, miközben a nyugdíjak értékét inflációkövetéssel, prémiumokkal és plusz hónapokkal igyekeznek megőrizni, illetve növelni.

Az európai szemeszter keretében megfogalmazott EU-s álláspont és a magyar kormány narratívája közötti különbség nem pusztán technikai, hanem normatív ellentét is. Az EU a fenntarthatóságot és igazságosságot a hosszabb távon is kiszámítható, automatikus, a demográfiai és gazdasági folyamatokhoz kalibrált szabályok felől közelíti meg; a magyar kormány ezzel szemben (i) a nyugdíjrendszer politikai stabilitását, (ii) a nyugdíjak inflációt követő értékmegőrzését, (iii) a 13. (és jövőbeli 14.) havi ellátást, (iv) valamint a biztosítási elvhez ragaszkodó, egységes emelést tekinti a fenntarthatóság és igazságosság fő garanciájának.

A magyar kormány álláspontja szerint a jelenlegi paraméterek – a 65 éves korhatár, a Nők40, az inflációkövetés, a prémium és a plusz havi nyugdíjak – keretei között a rendszer hosszú távon is életképes; az EU-s szakértői kritikákat ezért elsősorban olyan technokrata javaslatoknak látja, amelyek a magyar modell politikai és társadalmi preferenciáit nem veszik kellő mértékben figyelembe.

Összességében a magyar kormány az EU-s reformokat túl szigorúnak minősíti, amelyek hosszú távon rontják a rendszer fenntarthatóságát, a társadalmi igazságosságot és a nyugdíjrendszer modernizáltságát.

A nyugdíjrendszer fenntarthatóságára vonatkozó aggályok mellett az ellátásban részesülők relatív jövedelmi helyzetére is vonatkozó kritikákat is megfogalmaznak az országspecifikus jelentésben. Kiemelik, hogy a minimál nyugdíj értéke 2008 óta változatlan. Bár a jogilag kötelező alsó korláthoz közel eső nyugdíjakat már nem folyósítanak.

4.14 Kohéziós alapok

4.14.1 Az EU kohéziós politikája

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, továbbá a pénzügyi szolidaritás eszköze. A kohéziós politika a gazdasági, szociális és területi kohézió EUMSZ-ben rögzített célját kívánja elősegíteni. A kohéziós politika végrehajtása során számos alapelv gyakorlati alkalmazása kiemelkedő jelentőséggel bír. Ilyenek többek között a többszintű kormányzás, a partnerség, az addicionalitás, a területi szempontok figyelembevétele, valamint a közpénzek hatékony felhasználásának követelménye. Az integrált megközelítés és a többszintű kormányzás lehetővé teszi, hogy a szakpolitikák összehangoltan, egymást kiegészítve valósuljanak meg, ami növeli a beruházások és fejlesztések hatékonyságát és eredményességét. Ez a folyamat azonban csak partnerségben és az érdekelttek együttműködésével valósítható meg. A következetes és koordinált menedzsment-megközelítéssel lehetővé válik, hogy a projektek végrehajtása hatékony és sikeres legyen.

Magyarország a korábbi időszakokhoz hasonlóan, a 2010 utáni időszakban is jelentős kohéziós forrásokban részesült: a 2014–2020-as ciklusban több tízezer projekt támogatását finanszírozták. A támogatások keretösszege 25 milliárd euró volt Magyarország számára, viszont a felhasználására, implementációra és végrehajtásra szánt terjes keret az jóval nagyobb volt, hiszen a nemzeti társfinanszírozás részén (avagy a kormányzati támogatásokat hozzászámítva) közel 32,1 milliárd euró volt. Az összegek legnagyobb részét az infrastruktúra, valamint az energetikai szektor fejlesztésére szánták, amelyre közel 4 milliárd eurónyi beruházás valósult meg. Ezt követte a foglalkoztatási szektor, a versenyképesség, valamint a nyersanyag-felhasználás hatékonyságának javítása, továbbá a környezetvédelemre szánt kiadások. Mindemellett komoly szerepet kapott még a zöld politikai célok megvalósítása, valamint az oktatás fejlesztése.

A 2021-2027 időszakra vonatkozó kohéziós forrásokról Magyarország – a Partnerségi Megállapodás (PM) alapján - öt uniós szakpolitikai célkitűzés mentén haladva azonosítja hazánk legfontosabb kihívásait, majd ezekre építve meghatározza az ország fő fejlesztési prioritásait. A Partnerségi Megállapodás a keretét szabja meg a forrásfelhasználásnak, a fejlesztési irányok részleteit a szaktárcák által készített ágazati, illetve területi operatív programok rögzítik. A PM részletesen foglalkozik a külön operatív programokban helyet kapó szakterületek közti kapcsolattal, a programok szakmai tartalmának egyértelmű elhatárolásával, illetve a programok közti együttműködések biztosításával. Ezen fő elemeken túl a PM kiter többek között a források eredményes és hatékony felhasználásának feltételeire, valamint a területi különbségek kezelésének alapelveire is.

A programok közötti koordinációt a 2014-20-as fejlesztéspolitikai ciklusban kialakított rendszer biztosítja. Ennek alapja az erős központi koordináció, a szakpolitikai felelősök és irányító hatóságok rendszere. A fejlesztések számára az egységes végrehajtási keretfeltételeket az erős központi koordináció biztosítja. A fejlesztések egységes jogszabályi keretben valósulnak meg, egységes informatikai rendszer használatával. Az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztériumon belül működő központi koordináció emellett koordinálja a programok tervezését, a monitoring és jelentéstétellel kapcsolatos kötelezettségeket, lefolytatja a programértékeléseket, egységes képzési rendszert biztosít és ellátja a kommunikációs feladatokat, valamint irányítja a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságot. A programokon túli tervezési szintet az éves fejlesztési keret (ÉFK) jelenti, mely minden operatív programra elkészül és a tárgyévben meghirdetett felhívásokkal kapcsolatos operatív szintű információkat tartalmazza. Az ÉFK képezi az átmenetet a programok és a felhívások között, hiszen egyszerre tartalmazza a felhívások stratégiai megalapozását, valamint pályázók számára releváns információkat. A programok és alapok közötti koordináció következő szintje az FKB, amely a kormány fejlesztéspolitikai ügyekben eljáró döntéselőkészítő szerve. Ezen felül a PM szintű Monitoring Bizottság biztosítja az alapok felhasználása közötti összhangot, a célkitűzéseket, valamint elvek és célok teljesülését a végrehajtás során.

A jelenlegi ciklusban megfogalmazott öt szakpolitikai célkitűzés a kutatás és fejlesztésre (K+F), a fenntartható fejlődésre, az infrastruktúrára, valamint a szociálpolitikára fókuszál:

1. Intelligens Európa: cél, hogy Magyarország jelentősen javítsa a gazdasági versenyképességét, a hatékonyságot, ezáltal növelve a hazánkban megtermelt javak értékét, így megteremtve a tartós bérnövekedés fennmaradásának előfeltételét. Ezen szakpolitika keretén belül a kutatási és innovációs ökoszisztéma nemzetközi színvonalra történő fejlesztése, a mikro- kis- és középvállalkozások termelékenységének és digitális technológiák integráltsági szintjének javítása a cél.

2. Zöldebb, karbonszegény és ellenálló Európa: a célkitűzés megvalósítása során Magyarország olyan gazdaságilag és környezetileg fenntartható energiatermelést kíván előmozdítani, amely környezetileg is fenntartható energiatermeléssel és biztonságos hálózatokkal, intelligens megoldásokkal, megújuló és bővülő kapacitású közművekkel, tisztább üzemű városi közlekedéssel valamint az Igazságos Átmenet Alappal érintett térségek gazdaságának alacsonyabb üvegházhatásúgáz-kibocsátásával segíti a klíma- és környezetvédelmi célok elérését.

3. Jobban összekapcsolt Európa: ennek keretében a gyors és kényelmes közlekedés összekapcsolt, új generációs infrastruktúrájának megteremtését kívánják előmozdítani. A cél, hogy

a megfelelő kapacitású és magas színvonalú közlekedési infrastruktúra hozzájáruljon a magyar gazdaság versenyképességének további növeléséhez, valamint elősegítse a lakosság mindennapi életminőségének javulását.

4. Szociális Európa: a szakpolitikai célkitűzés célja egy gyarapodó, egészséges és a munkaerőpiacon versenyképes társadalom megteremtése, összhangban a Szociális jogok európai pillérével és a 2021-ben jóváhagyott Portói nyilatkozattal. A gazdaság teljesítményének javítása érdekében kulcsfontosságú a munkaképes korú lakosság számának és képzettségi szintjének a növelése. A cél nemcsak a foglalkoztatás bővítése, hanem a munkaerő termelékenységének és a munkakörülmények minőségének javítása is. Fontos szempont még ezen szakpolitikán belül a szociális esélyegyenlőség, valamint az oktatás és felnőttképzések támogatása, a felsőoktatási intézmények profiljához illeszkedő oktatási és képzési innovációk megvalósításának támogatása, valamint a hátrányos helyzetű csoportok és kisebbséget integrációja.

5. A polgárokhoz közelebb álló Európa: az ötödik és egyben utolsó szakpolitikai célkitűzés a területi fejlesztések erősítésére és a regionális különbségek mérséklésére irányul. A magyar területi fejlesztési feladatokat az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) tartalmazza, amelyek megvalósításához a kohéziós források is hozzájárulnak. A cél a térségi egyenlőtlenségek csökkentése, különös tekintettel a Covid-19 járvány által sújtott, gazdasági és foglalkoztatási problémákkal küzdő területekre. Főbb feladatnak tekinthető még a többközpontú térszerkezetet biztosító városhálózat-fejlesztés, a város-vidék kapcsolatok erősítése, valamint a vidéki térségek népességmegtartó képességének növelése. Budapest és térsége esetében a cél a főváros nemzetközi gazdasági szerepének erősítése és élhetőségének javítása. Fontos elem még a települések közötti út és vasúthálózatok fejlesztése, valamint a helyi és térségi tömegközlekedés javítása.

A 2021–2027-es ciklusban Magyarország számára mintegy 21,7 milliárd euró áll rendelkezésére a kohéziós forrásokból, amelynek 14,3 százalékát, mintegy 3,1 milliárd eurót hívott le a kormány az Európai Bizottság 2025. október 24-i adatai alapján.¹⁶⁹ Az eddig lehívott EU-s források kisebb részét az EU előfinanszírozott támogatásai adják, amelyeket nem kötöttek feltételekhez, sem elszámoltatható költségekhez, avagy ezek biztosítják a megvalósítani kívánt projektek likviditását.

Ugyan a kohéziós pénzeknek csak kis szeletét hívtuk le, de messze van még a ciklus vége, azaz van még ideje az államnak felpörgetni az uniós forráslehívást. Továbbá az uniós rangsorolásban

¹⁶⁹ 2021-2027: Total EU payments all ESI Funds – time series cumulated to the end of each year (daily update): Hungary

sem állunk rosszul, hiszen a középmezőnyben vagyunk a forráslehívást tekintve, olyan országokat megelőzve, mint Ausztria, Belgium vagy Spanyolország.

4.14.2 Az Európai Unió által kivetett akadályok

Az alapvető gond, hogy az EU évek óta gátat szab Magyarországnak, noha számos feltételt teljesített a magyar kormány, ennek ellenére folytonos politikai támadás éri hazánkat. 2022 év végén a jogállamisági feltételek teljesítésének hiányára hivatkozva az Európai Unió befagyasztotta a Magyarországot megillető kohéziós forrásokat. A források kifizetése elől 2023 decemberében gördült el jelentős akadály, amikor is sikerült mintegy 10 milliárd eurót felszabadítani a kohéziós forrásokból, hiszen az igazságszolgáltatás függetlenségének erősítését célzó vállalások teljesítését elismerte az Európai Bizottság. A magyar kormány hosszú küzdelmét követően sikeresen elérte azt, hogy 2024. január 2-án az Európai Bizottság átutalta a korábban blokkolt kohéziós források első részét, 445 millió eurót. Ezzel elindulhatott az új fejlesztési időszak operatív programjainak uniós refinanszírozása.

Azonban EU továbbra is blokkolja a Magyarországnak járó összegeket, ugyanis az Unió szerint, hazánk nem felelt meg a reformkövetelményeknek és jogállamisági feltételeknek. Ezen pénzeszközök felszabadításához Magyarországnak 2024 végéig kellett volna több reformot végrehajtania. Ezek közé tartozik az összeférhetetlenség megelőzésére és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó törvények módosítása. Ez azonban az Unió feltételrendszere alapján nem történt meg.

Mindemellett az ország további uniós forrása is veszélyben van, mivel ezen összegekből vonják le a migrációs szabályok megsértése miatt kiszabott büntetéseket. Az Európai Unió Bírósága által tavaly nyáron kiszabott 200 millió eurós alapbüntetés mellett napi egymillió eurós további szankció is terheli az országot, mivel hazánk következetesen ellenáll a brüsszeli migrációs politikának.

Magyarország tekintetében továbbra is zárva van a Helyreállítási Alap, amelyből továbbra sem kaptunk meg 5,8 milliárd eurós támogatást, mert az EU szerint a magyar kormány nem tett eleget az úgynevezett „szuperfeltételeknek”, azaz például nem hajtotta végre az elvárt igazságszolgáltatási reformokat az átláthatóság érdekében, vagy éppen nem hozta meg a kért korrupcióellenes intézkedéseket. Ezeket a magyar kormány rendre igyekszik cáfolni, viszont az EU úgy látszik, nemhogy nem enyhít sajátos feltételrendszerén, hanem időről időre további, újabb követelményeket is megfogalmaz. Továbbá a kohéziós források jelentős része is még feloldásra vár, több, mint 12 milliárd euró.

Azonban mindez nem azt jelenti, hogy Magyarország végleg el van zárva az uniós pénzcsepaktól, hiszen továbbra is jelentős támogatásokban részesülünk:

- Közös Agrárpolitika (KAP) támogatásai: Ezen támogatások a mezőgazdaság fejlesztésére és a gazdák közvetlen támogatására hivatottak, amelyeket a gazdák továbbra is zavartalanul megkapnak.
- Vidékfejlesztési alap: A jogállamisági viták ellenére ezen forrásokat sem akasztotta meg az EU.
- Valamint az energetikai reformokra szánt kiegészítő támogatáshoz is hozzájutunk

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, továbbá a pénzügyi szolidaritás eszköze, amely a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentését szolgálja. Az EU kohéziós politikája jelentős forrásokat biztosít Magyarország számára, ám ezek igénybevétele csak akkor teljes, ha a magyar reformok megfelelnek az uniós elvárásoknak. A kormány rendületlenül kiáll az ország szuverenitása, és konzervatív értékrendje mellett, amely miatt az elmúlt években számos összetűzésbe kerültünk az Európai Unióval. Bár a magyar kormány több reformot végrehajtott, 2022 végén mégis zárolták a kohéziós alapokat. 2023 decemberében ugyan sikerült 10 milliárd eurót felszabadítani, és 2024 januárjában 445 millió euró meg is érkezett, azonban EU továbbra is fenntartja a korlátozásokat. Összességében Magyarország jelenleg is részesül uniós forrásokban, de a jogállamisági viták és politikai feltételek jelentősen lassítják a hazánkat megillető pénzekhez való hozzáférést, ezért a támogatások körüli vita továbbra is az EU és Magyarország kapcsolatának egyik legfőbb aspektusa marad a jövőben is.

4.15 K+F+I

A Tanács dokumentuma a szakpolitikai kihívásokat bemutató rész (31) pontjában tesz kritikus megállapításokat a magyar K+F+I rendszerrel kapcsolatban. Megoldásként pedig azt ajánlja a dokumentum egy másik részében, hogy az állam javítsa a K+F-kiadásainak kiszámíthatóságát, a meglévő intézkedések keretében pedig hatékonyabban célozza meg a kkv-kat.

A Tanács Magyarország K+F kiadásainak növelésére vonatkozó javaslat tényalapú és összhangban áll az európai szemeszter célkitűzéseivel. A kutatói munkakörülményekre, a technológiatranszferre, az adminisztratív akadályokra hivatkozó bírálatok megalapozottsága ugyanakkor megkérdőjelezhető és a jelenségek árnyaltabb megközelítését teszi szükségessé.

4.15.1 K+F intenzitás

A Tanács megállapítja, hogy a K+F-intenzitás (vagyis a K+F kiadások a GDP arányában) az elmúlt évtizedben csak kis mértékben nőtt Magyarországon, és 2023-ban még mindig jóval az uniós átlag alatt volt.

Az Eurostat 2025-ös jelentése szerint 2023-ban a magyar K+F kiadások a GDP 1,4 %-át érték el, míg az uniós K+F kiadások a GDP 2,3 %-át, a kritika ebből a szempontból jogos.¹⁷⁰ A 27 uniós tagállamból Magyarország a 19. helyen áll a K+F intenzitási rangsorban. Ugyanakkor a jelentésből az is látható, hogy nemcsak Magyarországon, hanem a teljes EU-ban is nagyon lassan nő a K+F költség aránya. 2013-ban az Unió a GDP 2,1%-át költötte kutatás-fejlesztésre, ezt 10 év alatt 0,2 százalékponttal sikerült megnövelni, miközben Kína beelőzött, az USA pedig már 3,5% körül jár.

4.15.2 K+F kiadások forrásszerkezete

A Tanács dokumentuma megállapítja, hogy az állami K+F kiadások mértéke – többek között az egyetemeken – az egyik legalacsonyabb az EU-ban, ami visszafogja a tudományos kiválóság érvényesülését.

A kormányzati K+F kiadásokról készült, 2024-es adatokat bemutató Eurostat jelentés szerint Magyarország valóban a sereghajtók között van¹⁷¹. Az összehasonlításra alkalmas 2023-as adatok alapján a (népességarányos) kormányzati K+F kiadások tekintetében Magyarország a 27 uniós tagállam között az 22., a felsőoktatási K+F kiadások tekintetében a 25., a vállalati K+F kiadások tekintetében a 17. helyen áll.¹⁷² A K+F finanszírozási összképet tovább árnyalják a vállalatoknak juttatott közvetlen és közvetett kormányzati támogatások, amelyek mértéke 36,4%-kal magasabb az uniós átlagnál.¹⁷³

A vállalati szektor kutatás-fejlesztésben betöltött szerepének erősödését jelzi a finanszírozási arány mellett az is, hogy több multinacionális, globális cég (pl. Bosch, Continental, Richter, Egis) jelentős hazai K+F központokat működtet, illetve tervez létrehozni (pl. BYD)

Az ENSZ szakügynöksége által kidolgozott Globális Innovációs Index alapján Magyarország 2025-ben a világon (139 vizsgált ország közül) a 36. legjobb teljesítményt nyújtja az innováció terén, az EU-s tagállamok mezőnyében a 20. helyen áll.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Eurostat: R&D expenditure.

¹⁷¹ Eurostat: EU governments increased R&D allocations by 3% in 2024.

¹⁷² Eurostat: GERD by sector of performance.

¹⁷³ European Innovation Scoreboard 2024 Country Profile Hungary.

¹⁷⁴ Hungary ranking in the Global Innovation Index 2025.

4.15.3 Kutatói munkakörülmények

A Tanács értékelése szerint a kutatóintézetek folyamatban lévő átszervezése, valamint a nem egyértelmű belső értékelési mechanizmusok miatt a kutatók bizonytalan munkakörülmények között tevékenykednek.

A Tanács észrevétele a magyar kutatás-fejlesztési intézményrendszer reformjára, az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat (ELKH) létrehozására és működtetésére vonatkozik. A 2019-ben megvalósított szervezeti átalakítás kormány által deklarált célja a hatékonyabb, gazdasági orientációjú tudománypolitika megvalósítása volt, ugyanakkor autonómia-vesztéssel és bizalmi válsággal járt. Az átszervezés bizonytalanságot és működési zavarokat okozott a bevezetését követő években. Ugyanakkor az átszervezés és a szervezeti konszolidáció évekkel ezelőtt lezárult, jelenleg nincs folyamatban.

A magyar innovációs rendszerben új támogatási mechanizmusok, szakpályázatok jelentek meg (például a „Tématerületi Kiválósági Program”, kooperatív doktori programok), amelyek hozzájárulnak a kutatói utánpótlás ösztönzéséhez. Az Európai Bizottság 2025-es innovációs országjelentése (EIS) szerint a K+F+I tevékenység peremfeltételei jelentősen javultak Magyarországon az utóbbi években.¹⁷⁵

Negatív hatással volt ugyanakkor a magyarországi K+F+I tevékenység és a magyar kutatók helyzetére, hogy az Európai Bizottság (EB) 2022-es döntésével kizárta a magyar egyetemek döntő többségét az európai kutatási és felsőoktatási együttműködésekben, különösen a Horizon és Erasmus programokból.¹⁷⁶ Az EB bírálta a magyar felsőoktatási reformot, különösen azt, hogy az egyetemeknek közérdekű vagyonkezelő alapítványok lettek a fenntartói. A bizottsági szankció gyakorlati hatása nemcsak az, hogy az érintett egyetemek nem kaphatnak uniós pályázati forrásokat, ami rögtön csökkenti a Tanács dokumentuma által is alacsonynak ítélt magyar K+F-költségvetést és a kutatási kapacitást. A magyar intézmények kizárása az európai kutatási partnerségekből a gyakorlatban a magyar kutatókat és kompetenciájukat is kizárja, ami az uniós K+F források kevésbé hatékony allokációjához vezet, végső soron gyengíti a teljes európai tudásbázis teljesítményét.¹⁷⁷

¹⁷⁵ European Innovation Scoreboard 2025 Country profile Hungary:

¹⁷⁶ Council implementing decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary.

¹⁷⁷ Zubaşcu, 2024

4.15.4 Technológiatranszfer

A Tanács megállapítása szerint a technológiatranszfer-irodáknak a tudományos körökön belüli beágyazódottsága és elfogadottsága még nem kielégítő, a spinoff csatornák pedig még nem eléggé fejlettek. A tudományos intézmények és a vállalkozások közötti együttműködés elsősorban az egyetemekkel kapcsolatban álló meglévő vállalkozásokra korlátozódik.

Ha a dokumentum kritikai megállapításait az Európai Bizottság 2025-ös innovációs országjelentésével vetjük össze, akkor számszerűsíthető és árnyaltabb képet kapunk. A jelentés adatai szerint a magyar kkv-k innovációs aktivitása az EU-átlag alatt van, ami arra utal, hogy a tudás- és technológiatranszfer mechanizmusai nem érik el hatékonyan a vállalkozások széles körét. Az iparjogvédelmi (IP) bejelentések száma is elmarad az EU-átlagtól. Ugyanakkor a jelentés szerint az egyetemi és vállalati szféra közös tudományos publikációinak (éves) száma jelentős mértékben növekszik, bőven meghaladva az uniós átlagot, ami a technológiatranszfer bázisának erősségére utal. A kkv-k közötti hálózatosodás és tudásmegosztás indikátora is növekvő trendet mutat, a technológiai transzfer érintettjeinek együttműködései mérhetően javulnak. A digitális infrastruktúra és tudásbázis fejlesztésében, ami a technológiatranszfer egyik alapfeltétele, Magyarország több szempontból is tartósan az uniós átlag felett teljesít.

A technológiatranszfer eredményesebbé tételének valóban van perspektívája Magyarországon, ugyanakkor több területen számszerűsíthető fejlődés valósult meg, amihez az Európai Bizottság által bírált felsőoktatási reform, az egyetemek modellváltása is hozzájárult.

4.15.5 Adminisztratív terhek

A Tanács megállapítása szerint a súlyos adminisztratív terhek és az innovációs kiadásokra vonatkozó, nem mindig egyértelmű támogathatósági szabályok miatt csupán néhány – főként nagy – vállalat tekinthető innovatívnak és részesül a különböző támogatások előnyeiből.

Az uniós pályázatok vállalatokra és a munkavállalókra gyakorolt hatásait vizsgáló 2023-as tanulmány megállapítja, hogy az adminisztratív bonyolultság és a pályázati követelmények gyakran korlátozzák a valóban innovatív, de szervezeti kapacitásban gyengébb kkv-k részvételét, míg az adminisztrációt kezelni képes nagyobb piaci szereplők könnyebben nyernek és hasznosítanak támogatásokat. A hazai kkv-k innovációs tevékenységét befolyásoló tényezőket vizsgáló 2025-ös kutatás¹⁷⁸ eredményei szerint a kis- és középvállalkozások innovációs teljesítménye nem a méretüktől vagy a koruktól függ, hanem attól, hogy milyen eredményesen tudják integrálni a működésükbe a korszerű tudományos eredményeket és a fejlett technológiai

¹⁷⁸ Karácsony et al., 2025, pp. 635-642

megoldásokat. A vállalatokat az innovációban elsősorban a magas költségek korlátozzák, ezért nagy a jelentősége az olyan innovációs pályázatoknak, amelyek nem riasztják el túlzott adminisztrációs terhekkel a potenciális innovátorokat.

5. A magyar kormányzat és gazdaságpolitika álláspontja az európai szemeszter országajánlásaival kapcsolatban

5.1 Változó európai szemeszter, változó kormányzati álláspontok

Az európai szemeszter keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlások politikai tartalma, fókusza, eszköztársa jelentős változásokon ment keresztül a 2011-es életbe léptetése óta. A változás dinamikáját az Európai Uniót érintő válságok (migrációs válság, COVID-19 pandémia, energiaválság) is befolyásolták. A tényalapú, precízen megfogalmazott ajánlások aránya is változott az egyes időszakokban, a tematika pedig jelentősen bővült.¹⁷⁹

Az európai szemeszter a 2008-as pénzügyi válságra adott uniós válaszként jött létre, így kezdetben az EU-n belüli fiskális koordináció megerősítése, a Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának nyomon követése, illetve a tagországok költségvetési pályáinak közösségi érdekek szerinti befolyásolása állt a középpontjában. Az első évek országspecifikus ajánlásai szinte kizárólag a költségvetési egyensúly és a makrogazdasági stabilitás fenntartására, kialakítására vonatkoztak. Az ajánlások „keményebb” („*hardening*”) váltak, vagyis egyre inkább konkrét, számszerűsített elvárásokként fogalmazódtak meg, és a költségvetési egyensúlyra, illetve a munkaerőpiacot, a nyugdíjrendszert, az egészségügyi rendszert érintő strukturális reformokra vonatkoztak. Az első években az európai szemesztert a túlságosan technokrata megközelítése miatt bírálták, amivel a szociális, társadalompolitikai dimenziót alárendelte a fiskális céloknak.

A migrációs válság kibontakozásával, 2015-től kezdődően indult el az ajánlások témabővülése. 2017-ben jött létre a Szociális Jogok Európai Pillére, ennek alapelveire hivatkozó ajánlások pedig növekvő számban jelentek meg az európai szemeszter gyakorlatában. A szakirodalom ezt a „*softening*”, vagyis a „puhább”, társadalompolitikai témák irányába tett elmozdulásként értelmezi. Megjelennek a szociális kohéziót, a szociálpolitikát, az oktatáspolitikát érintő helyzetértékelések és javaslatok az Európai Bizottság által készített országspecifikus ajánlásokban.

¹⁷⁹ Bekker, 2020, pp. 114-133

A COVID-19 válság hatására alapvetően módosult az európai szemeszter megközelítésmódja. A tagállamok gazdaságának védelme és az uniós szintű gazdaságösztönző csomag (NextGenerationEU) működtethetősége érdekében a Bizottság átmenetileg nagyobb rugalmasságot engedett meg a költségvetési szabályok terén, illetve nagyobb hangsúlyt fektetett a zöld átmenet támogatására és a befektetések ösztönzésére. Az országspecifikus ajánlásokban megjelentek a digitalizációra, a klímavédelemre, a reziliencia-fejlesztésre vonatkozó szempontok.¹⁸⁰ Az európai szemeszter ugyanakkor politikai témák felé is terjeszkedett, olyan ajánlások is megjelentek, amelyek a jogállamiságot csorbítónak ítélt tagállami szabályozókra, intézkedésekre vonatkoztak. A Bizottság a tagállamok pénzügyi támogatási programokban való részvételét, különösen a Helyreállítási és Reziliencia-Eszköz (RRF) forrásaihoz való hozzáférést az ajánlásokban elvárt „jogállamisági” reformok végrehajtásához kötötte, eszkalálva az uniós intézmények és a tagállamok közötti politikai vitákat.¹⁸¹

Az európai szemeszter működését a 2024-ben bevezetett új gazdasági-irányítási keret is átalakította. A reform a Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact* (SGP)) és az európai fiskális koordináció szabályait jelentősen módosította. A tagállamoknak középtávú költségvetési-strukturális terveket kell benyújtaniuk a Bizottság számára, amelyek tartalmazzák kiadási pályáikat, a legfontosabb reformjaikat és beruházási terveiket.¹⁸² Az új gazdasági-irányítási keret egyszerűsítést ígér, egyetlen fő kiadási mutató marad a korábbi gyakorlat számos indikátora helyett. A reform a pénzügyi fenntarthatóság mellett a strukturális változásokat és beruházásokat is előtérbe helyezi. Univerzális megoldások erőltetése helyett lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy az államadósság- és hiánypályájukat nagyobb időtávon belül stabilizálják.

A magyar kormány viszonya az európai szemeszter keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlásokhoz az európai szemeszter strukturális változásaival együtt formálódott. Az uniós intézmények értékelései szerint Magyarország az ajánlások végrehajtásban több alkalommal mutatott előrelépést. A 2019–2023-as időszakra az Európai Bizottság mintegy 22 százalékos teljesítési arányt rögzített.

Az európai szemeszter első éveiben az ajánlások középpontjában a költségvetési konszolidáció, a fiskális koordináció és a makrogazdasági stabilitás álltak. A magyar kormány támogatta a fiskális fegyelem elvét, ugyanakkor a gyakorlatban a nemzeti gazdaságpolitika mozgásterét is igyekezett biztosítani. A magyar kormány és az uniós vezetők vitái jellemzően technikai jellegűek voltak,

¹⁸⁰ 2020 European semester: country-specific recommendations:

¹⁸¹ Fromont-Van Waeyenberge, 2025

¹⁸² Darvas et al., 2024

például a kiigazítás üteméről szóltak, nyílt politikai konfliktusok ekkor még nem jellemezték a viszonyt.

2015-től a Bizottság nagyobb figyelmet fordított a társadalmi és munkaerőpiaci kérdésekre, különösen az Európai Szociális Jogok Pillérének bevezetését követően. A magyar kormány azonban több ponton is vitatta az ajánlások érvényességét, azzal érvelve, hogy azok figyelmen kívül hagyják a nemzeti sajátosságokat. A családpolitikai, rezsicsökkentési és állami ösztönző programok kapcsán a kormány a „nemzeti modell” megőrzését tekintette elsődlegesnek.

A COVID-19 járvány idején az európai szemeszter rugalmasabbá vált: a fiskális szigor helyett a beruházás- és helyreállítás-orientált megközelítés került előtérbe. Ez csökkenthette volna a konfliktusokat, ám az RRF-források nem gazdasági természetű kondíciói új politikai vitákat nyitottak.¹⁸³ A Bizottság jogállamisági és intézményi feltételekhez kötötte a pénzügyi támogatásokat, amit a magyar kormány szuverenitási szempontból elutasított. A feszültség magas szintre emelkedett és tartós politikai vitává vált.

A magyar kormány és az európai szemeszter viszonya a kezdeti technikai koordinációból fokozatosan politikai természetű konfliktussá alakult. Míg az első években a viták főként a gazdaságpolitikai intézkedések ütemezéséről szóltak, addig 2017 után egyre inkább az uniós elvárások tartalmi és politikai értelmezése került előtérbe. Az ajánlások végrehajtásának mértéke összességében alacsony maradt. A jelenlegi helyzetet tartós politikai feszültség és alacsony határfokú koordináció jellemzi, ami hosszabb távon a gazdasági és intézményi együttműködés hatékonyságát is korlátozhatja.

5.2 Európai szemeszter 2025 és a magyar gazdaságpolitika mozgástere

A magyar kormány értékelése alapján a 2025-ös európai szemeszter keretében megfogalmazott ajánlások alapvetően figyelmen kívül hagyják Magyarország gazdasági sajátosságait és célkitűzéseit. A Nemzetgazdasági Minisztérium szerint az ajánlások mérlegelés nélküli végrehajtása növelné a lakosság terheit, mivel adóemeléseket és a rezsitámogatások, családtámogatások megszüntetését is magukban foglalnák.¹⁸⁴ A magyar kormány továbbra is a családok, a nyugdíjasok és a hazai vállalkozások támogatását tekinti elsődlegesnek, és e cél érdekében további jelentős adócsökkentési programot kíván végrehajtani.

A kormányzati érvelés szerint az ajánlások egy része téves helyzetértékelésen alapul, illetve a megoldásként megfogalmazott javaslatok univerzálisak és nem illeszthetőek megfelelően a

¹⁸³ Bokhorst, 2021

¹⁸⁴ Lásd: a Portfolio 2025. július 9-i cikkét.

magyar gazdaság realitásaihoz. A minisztérium értékelése szerint a költségvetési hiány az ajánlások végrehajtása nélkül is 3,7 százalékra csökkenhet jövőre, miközben az elsődleges egyenleg kiegyensúlyozott marad, így a gazdasági stabilitás nem sérül.

A költségvetési döntések az uniós szerződések értelmében alapvetően nemzeti hatáskörbe tartoznak, és a gyors alkalmazkodáshoz szükséges makrogazdasági rugalmasságot is a tagállami gazdaságpolitika tudja nagyobb mértékben biztosítani. A kormány szerint a magyar modell által alkalmazott, az európai szemeszter által bírált adópolitikai és árszabályozási elemek a belső stabilitáshoz és a demokratikus felhatalmazáson alapuló társadalompolitikai célok elérésének finanszírozásához járulnak hozzá.

A magyar családok és a hazai vállalkozások védelmére kapott a kormány politikai mandátumot, ezért az uniós ajánlásokat nem hajlandó automatikusan alkalmazni, ha azok ellentétesek a családok és a vállalkozások alapvető érdekeivel. A kormányzati értékelés szerint az EU bürokratikus elvárásai figyelmen kívül hagyják a magyar választók társadalmi prioritásait, és a javasolt intézkedések — például az energiaárak liberalizálása vagy bizonyos állami támogatások csökkentése — növelnék a háztartások terheit.

Az Európai Bizottság által megfogalmazott ajánlások elsősorban strukturális reformokra, valamint az uniós keretrendszerek előírásaira fókuszálnak. A magyar kormány ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy az intézkedéseknek a magyar emberek és vállalkozások érdekeit kell szolgálniuk és ezért fenntartja a széleskörű állami beavatkozások lehetőségét. A kormányzati álláspont szerint a végrehajtandó reformoknak, intézkedéseknek illeszkedniük kell a magyar gazdaság és társadalom realitásaihoz, az uniós helyzetértékelés és ajánlások viszont ezt csak korlátozottan veszik figyelembe.

Az Európai Bizottság és a magyar kormány álláspontjai a rezsicsökkentéssel, az energiabiztonsággal, a szektorális különadókkal kapcsolatban vannak a legmesszebb egymástól. Olyan területeken, amelyek politikai és társadalmi szempontból a legérzékenyebbek, amelyek a választópolgárok jólétéhez és a gazdaság biztonságos működéséhez közvetlenül járulnak hozzá. A kormányzat álláspontja stratégiaiilag érthető, hiszen a magyar választópolgároknak tartozik felelősséggel. Mivel az ajánlások nem kötelező érvényűek, ezért rövid távon nem szűkítik a magyar gazdaságpolitika mozgásterét. Az uniós szervezetek által igényelt reformok elmaradása hosszabb távon azonban kockázatos lehet, mert az uniós forrásokhoz való hozzáférést veszélyeztetheti.

6. Több európai szemeszter és kevesebb autonóm gazdaságpolitika - Veszélyben az EU-s szintű versenyképesség?

6.1 Az EU versenyképességi helyzete és kihívásai

Az Európai Unió versenyképessége 2025-ben mélyreható strukturális válság jellegét mutatja, amely számos dimenzióban hátráltatja a kontinens gazdasági növekedését és globális pozícióinak megtartását. Az elmúlt másfél évtizedben az Egyesült Államok gazdasága háromszor gyorsabb ütemben növekedett, mint az EU-é, ami egyértelmű figyelmeztetés arra, hogy a kontinens lemaradása nem csupán átmeneti, hanem mélyen gyökerező szerkezeti problémákból fakad. Az EU globális gazdasági részesedése 2004 óta jelentősen csökkent, a világ GDP-jének ma már csak mintegy 17%-át adja, míg 2004-ben 26%-on állt, ami részben a demográfiai változásoknak, részben a versenyképességi hiányosságoknak tulajdonítható.

Az EU technológiai és innovációs lemaradása különösen szembetűnő, például a chipgyártás területén drámai pozícióvesztés figyelhető meg: 1990-ben még 44%-os piacrésztűk volt, 2022-re ez 10% alá csökkent. A digitális technológiák elterjedésében és az ún. unikornis vállalatok (egymilliárd dollárt meg nem haladó értékű startupok) számában is jelentős lemaradás tapasztalható az Egyesült Államokhoz és Kínához képest. Ez az innovációs deficit az EU versenyképességét alapjaiban rontja, miközben számos vállalat inkább az EU-n kívül keresi a fejlesztési lehetőségeket.

A munkaerő- és termelési kapacitáshiány, valamint a magasan képzett szaktudás hiánya korlátozza az EU ipari és technológiai fejlődését. A strukturális kihívások között kiemelt helyen szerepel az energiaárak jelentős emelkedése, amelyek 2-2,5-szer magasabbak az EU-ban, mint az Egyesült Államokban. Ezek a magas költségek nemcsak az ipari termelést nehezítik meg, hanem lassítják a klímasemlegesség elérését is, amelyet 2050-re tűztek ki célul az EU-ban. Az energiaár-sokk különösen érzékenyen érinti a német autóipart és általában a feldolgozóipart, amely hosszú távon az európai gazdasági növekedés fájó pontja maradhat.

A jelenlegi versenyképességi válságot tovább súlyosbítják az adminisztratív terhek is. Az EU intézményeinek reformja, a felgyülemlett bürokrácia és a nemzetközi versenyképességet rontó szabályozási akadályok lebontása elengedhetetlen a versenyképesség helyreállításához. A tőkepiaci unió mélyítése kulcsfontosságú annak érdekében, hogy a tagországok vállalkozásai könnyebben jussanak forráshoz, és versenyképesebbek legyenek a globális piacon.

A demográfiai kihívások, mint az elöregedés, a csökkenő termékenységi ráta és a munkaerőpiaci elvándorlás szintén rövid- és középtávon erőteljesen korlátozzák az EU gazdasági potenciálját. Ezek a folyamatok a szociális rendszerek fenntarthatóságát is veszélyeztetik, és a munkaerőhiány a termelési kapacitás csökkenéséhez vezet.

6.2 Egységes Európai Unió?

Az Európai Unió tagországainak versenyképességének vizsgálatakor, illetve a versenyképesség javítására vonatkozó ajánlások során szükséges tekintettel lenni arra, hogy az egyes tagállamok rendkívül eltérő adottságokkal rendelkeznek. A különféle gazdasági adatok is jelentős különbségeket mutatnak, ugyanakkor az olyan puha tényezők, mint a nyelvi, kulturális és történelmi gyökerek is igen változatosak. E tekintetben az Európai Unió nem összevethető az Amerikai Egyesült Államokkal, amelynek államai különféle gazdasági berendezkedéssel rendelkeznek, de a nyelvi, kulturális és történelmi alapok adottak.

Az Európai Unió eddigi, a tagállamok széles körére vonatkozó gazdaságot érintő egységesítési törekvései közül kiemelhető az euró bevezetése, illetve az eurózóna működése. Az euró bevezetése az ún. optimális valutaövezet elméletén alapul. Az optimális valutaövezet, akkor jöhet létre, amikor egy olyan földrajzi régió, ahol gazdaságilag minden tag számára kifizetődő egyetlen valutát használni. A közös valuta előnyei (például a csökkent tranzakciós költségek és a megnövekedett kereskedelem) felülmúlják a költségeket (például a monetáris politikai függetlenség elvesztését). Az euróövezet létrehozása, és az azóta kialakult történelmi tapasztalat arra mutatott rá, hogy a különböző adottságokkal rendelkező gazdaságokra eltérően hat a közös fizetőeszköz bevezetésével járó szabályrendszer alkalmazása.

A 2010-es évek első felében az eurózóna válságba került, de elsődlegesen a déli tagállamokat sújtotta az euró bevezetéséből fakadó mozgástér hiánya, azaz a monetáris politikai eszköztár európai szinten való egységessé válása. Másrészt az egységes szabályozás eltérően hatott a különféle gazdasági adottságokkal rendelkező országokra. Legegyszerűbb példa a közös jegybanki alapkamat szintje, melyet az ECB határoz meg mind a 21 eurót használó tagállamra. Egy egységes kamatszint valamely országoknak túl szigorú, és visszafogja a gazdaságát (gyengébb, kevésbé fejlett gazdaságokkal rendelkezők, magas államadósság esetén, pl. a déli tagállamok), míg más országoknak túl laza, és elvártnak (még) szigorúbb feltételeket a gazdasági és inflációs stabilitásért (pl. Németország, Hollandia, északi tagállamok). Az eurózóna tagországai másként reagálhatnak a külső sokkokra, válságokra, eltérő gazdasági ciklusban lehetnek, más-más költségvetési helyzettel, növekedési kilátásokkal és versenyképességgel. Az ECB viszont egyetlen kamatpolitikával próbál középutat találni, de ez néhány országban túlfűtést okozhat, másutt

visszafogást. Azok a szabályok, elvárások és előírások, melyek egységesen kezelik az EU 27 országát, a versenyképesség szempontjából nem kedvezőek - az egyes országokra vonatkozóan sem, de magára az Európai Unió versenyképességére vonatkozóan is. A túlzott központi beavatkozás és a nemzeti autonómia szűkülése kockázatot jelenthet egyes országok gazdasági alkalmazkodóképességére, egyedi problémák kezelésére, de hátráltathatja az innovációt is. Főleg, amikor a Bizottság által javasolt ajánlások nem illeszkednek megfelelően a tagállamok saját adottságaihoz és igényeihez. Minden tagállam külön entitás, külön nyelvvel, kultúrával és mindsettel (természetesen közös európai gyökerekkel és történelmi tudattal), melyeket nem lehet (nem érdemes) összemosni és egységesen kezelni (mint ahogy az USA államait), mert az a hatékonyság és versenyképesség rovására mehet.

Összegzés

Az európai szemeszter az elmúlt másfél évtizedben látványos átalakuláson ment keresztül: a 2008–2009-es válság nyomán létrehozott, alapvetően puha koordinációs mechanizmusból fokozatosan olyan gazdaságpolitikai irányítási keretté vált, amely nem csupán a szakpolitikai koordinációt szolgálja, hanem egyre inkább a tagállamokra gyakorolt politikai nyomásgyakorlás eszközeként is működik, és ennek révén egyre közvetlenebbül formálja a tagállami szakpolitikákat. A szemeszter eredeti célja a makrogazdasági egyensúlytalanságok és költségvetési kockázatok időbeni azonosítása volt; mára azonban a fiskális politika mellett a szociális, foglalkoztatási, nyugdíj-, lakás-, energia- és adópolitika kulcsfontosságú területeire is kiterjed. Ezzel a Bizottság – a Tanács mögött álló tényleges motor – nemcsak javaslattevő, hanem mindinkább irányító szereplővé válik.

Az elemzés egyik fő megállapítása, hogy az európai szemeszter szabályai a kezdetekben puhák voltak: az országspecifikus ajánlások (CSR-ek) formálisan nem bírtak jogi kötőerővel, végrehajtásuk önkéntes volt, és a tagállamok – köztük Magyarország – gyakran csak részben, szelektíven vették figyelembe őket. Az Európai Számvevőszék az éves különjelentéseiben vizsgálja az európai szemesztert, és az összefoglalókban mindig rámutat arra, hogy a CSR-eknek csak mintegy egynegyedét hajtották végre teljesen vagy jelentős részben, további 30 százalékuknál érdemi előrelépés sem történt. Ez a „puha jogi” természet hosszú ideig garanciát jelentett arra, hogy a tagállami gazdaságpolitikai szuverenitás nem sérül alapvetően.

A COVID–19 utáni időszak azonban fordulópontot hozott. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) a NextGenerationEU keretében gyakorlótérre vált arra, hogyan lehet az európai szemeszter ajánlásait kemény pénzügyi feltételekké alakítani. A tagállamok helyreállítási terveinek közvetlenül reagálniuk kellett az országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokra, a kifizetések pedig konkrét reform- és beruházási mérföldkövek teljesítéséhez kötődnek. Ha nincs

jóváhagyott terv és reform, illetve teljesítés, akkor nincs pénz sem. Ez gyökeresen új helyzet: a szemeszter így retorziós eszközzé válik, amelyen keresztül a Bizottság nemcsak javasol, hanem kényszeríteni is tud.

Ezzel párhuzamosan az új uniós gazdaságkormányzási keret – a többéves nettó kiadási pályák és középtávú fiskális-strukturális tervek rendszere – tovább erősíti a szemeszter súlyát. A tagállamoknak több évre előre jóváhagyott kiadási pályát kell bemutatniuk, amelyet a Bizottság értékel és a Tanács minősített többségi szavazással hagy jóvá. Ezekben a tervekben a szemeszterben azonosított reformok és beruházások központi helyet foglalnak el, az éves „eredményjelentések” pedig folyamatos teljesítménykényszert teremtenek. A formálisan ajánlás-jellegű dokumentumok így a költségvetési pályák és reformmenetrendek de facto kötelező referenciapontjává válnak.

Az elemzés másik kulcskövetkeztetése, hogy az RRF után a következő „frontvonal” a kohéziós politika lesz. A 2028–2034 közötti uniós költségvetési ciklus tárgyalási folyamatának jelenlegi állása szerint (amely még elfogadásra vár) arra lehet számítani, hogy a kohéziós és vidékfejlesztési források felhasználása sokkal szorosabban kötődik majd a szemeszterben rögzített reformokhoz és célokhoz. A kohéziós pénzeket nemzeti és regionális partnerségi tervekhez kötnék, amelyekben alapvető viszonyítási pontot jelentenek az országspecifikus ajánlások. Ha a tagállam nem – vagy csak szelektíven – alkalmazkodik ezekhez, nem csupán politikai kritikára, hanem forrásvesztésre is számíthat. Az RRF tehát nem egyszeri kivétel, hanem mintázat: a szemeszteres kondicionalitás fokozatosan „ráterül” a teljes uniós forrásrendszerre.

Magyarország esetében az elemzés részletesen bemutatja, hogy az országspecifikus ajánlások miként értékelik a magyar gazdaságpolitikai mix meghatározó elemeit: a rezsicsökkentést, a kamatstopot, a támogatott hiteleket, az árstopokat és árréskorlátozásokat, az extraprofitadók rendszerét, a lakáspolitikai támogatásokat, az adórendszer szerkezetét, a munkaerőpiaci intézkedéseket, a szegénység- és nyugdíjpolitikát. A Bizottság által képviselt „fősodorbeli” uniós logika inkább piaci árakat, célzott támogatásokat, horizontális és kevésbé szektorspecifikus adókat, bőkezűbb minimumellátásokat, erősebb szociális hálót és automatikus, szabályalapú nyugdíjindexálást preferál. Ezzel szemben a magyar kormány a munkalapú társadalom, a családbarát adórendszer, a rezsicsökkentés és a különadókra épített válságkezelés eszközeivel próbálja megőrizni saját gazdaságpolitikai modelljét.

A feszültség tehát nem pusztán technikai, hanem normatív természetű: eltérő kép él arról, mit jelent a „jó” gazdaságpolitika. Míg az EU a stabilitás, versenyképesség, zöld és digitális átmenet, valamint a szociális jogok erősítésének koordinált modelljét építi, addig több tagállam – köztük

Magyarország – a nemzeti sajátosságokra és választói felhatalmazásra hivatkozva támaszt igényt önálló gazdaságpolitikai mozgástérre. Az RRF-hez, majd várhatóan a kohéziós politikához kapcsolt kondicionalitás azonban azt jelenti, hogy az eltérés ára egyre gyakrabban konkrét forráskiesés lesz. A kutatási dolgozat azt is hangsúlyozza, hogy az európai szemeszter „felkeményedése” demokratikus és alkotmányos kérdéseket is felvet. Az uniós szintű döntések mögött ma is elsősorban a Bizottság szakértői apparátusa áll, miközben a nemzeti parlamentek, a társadalmi partnerek és az Európai Parlament szerepe korlátozott. Ha a szemeszterben megfogalmazott, formálisan nem kötelező ajánlásokhoz milliárdos nagyságrendű pénzügyi feltételek kapcsolódnak, akkor az uniós gazdaságpolitikai koordináció lényegében központi gazdaságpolitikai döntéshozatallá alakul, gyengébb politikai kontroll mellett. Végül soron a tanulmány alapállítása összefoglalható a hatodik fejezet címében: *„Több európai szemeszter és kevesebb autonóm gazdaságpolitika – veszélyben az EU-s szintű versenyképesség?* A szerzők nem vitatják, hogy az erősebb koordináció stabilitási és válságkezelési előnyökkel járhat, és hozzájárulhat az uniós célok – például a zöld átmenet vagy a társadalmi felzárkózás – megvalósításához. Ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a tagállami mozgástér túlzott szűkítése, a gazdaságpolitikai pluralizmus visszaszorítása, illetve a Bizottság „lopakodó” hatásköremelkedése hosszabb távon a versenyképesség és a demokratikus legitimáció rovására is mehet. Az uniós döntéshozók és a tagállami kormányok közös felelőssége, hogy a szemeszter ne a gazdaságpolitikai szuverenitás kiüresítésének, hanem a kölcsönösen elfogadott, átlátható és demokratikusan kontrollált együttműködés megerősítésének eszköze legyen.

Az Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány tanulmányának felhasználása alapján.

Irodalomjegyzék

- 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról:
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600081.tv>
- 2020 European semester: country-specific recommendations:
https://publications.europa.eu/resource/cellar/262b9676-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1
- 2021-2027: Total EU payments all ESI Funds – time series cumulated to the end of each year (daily update): Hungary: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU/21-27#eu-payments>
- 2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről
- A Magyar Nemzeti Bank adatai a jegybanki alapkamat alakulásáról: https://www.mnb.hu/Jegybanki_alapkamat_alakulasa
- A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Portálja:
<https://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/tajekoztato-a-kozfoglalkoztatasi-rendszerrol>
- a csalad.hu 2020. december 18-i cikkét: <https://csalad.hu/csaladban-elni/tobb-mint-ket-es-felszeresere-emelkedik-jovore-a-csaladtamogatasok-osszege-2010-hez-kepest>
- A fiatalok (15-24 évesek) foglalkoztatásának alakulása Magyarországon:
<https://public.flourish.studio/visualisation/14116927/>
- A fiatalok foglalkoztatottsága Magyarországon:
<https://public.flourish.studio/visualisation/14116927/>
- A Gazdasági Versenyhivatal sajtóközleménye az Árfigyelőről, 2025.:
<https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2025-os-sajtokozlomenyek/mar-100-termekategoria-erheto-el-az-online-arfigyeloben>
- A háztartások pénzügyi adatai, mnb.hu:
https://statisztika.mnb.hu/sw/static/file/A_haztartasok_penzugyi_adatai_2023_HUN.pdf
- A Koha.net 2025. február 18-i cikke: <https://www.koha.net/en/rajon/qeveria-maqedonase-kufizon-marzhen-e-fitimit-per-102-grupe-produktesh>
- Kormányhivatalok.hu weboldala a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról:
<https://kormanyhivatalok.hu/kormanyhivatalok/budapest/megye/megvaltozott-munkakepessegu-munkavallalokat-foglalkoztato>
- A Központi Statisztikai Hivatal adatai a születési és halálozási számokról.
<https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/nep/nep2412.html>

- A Központi Statisztikai Hivatal adatai az egész életen át tartó tanulásról: <https://ksh.hu/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai/2024/1-29-sdg-4#1-abra>
- A Központi Statisztikai Hivatal: Üzemanyagár-statisztika, 2025. <https://www.ksh.hu/s/kiserleti-statisztika/kiadvanyok/regios-uzemanyagarak-osszehasonlitasa-2025-10-03/>
- A Magyar Nemzet 2025. február 22-i cikke: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2025/02/eurostat-nalunk-joval-kedvezobbek-a-szegenyseg-adatok-mint-az-eu-atlag>
- A Magyar Nemzeti Bank (2023): A háztartások pénzügyi adatai: <https://statisztika.mnb.hu/publikacios-temak/penzugyi-szamlak/tajekoztatok/az-allamhaztartas-es-haztartasok-elozetes-penzugyi-szamlai>
- A Magyar Nemzeti Bank mélyelemzése: A hazai élelmiszerinfláció mögött meghúzódó tényezők: <https://www.mnb.hu/kutatas/pareto-muhely/pareto-melyelemzesek/mnb-melyelemzes-a-hazai-elelmiszerinflacio-mogott-meghuzodo-tenyezok>
- A Magyar Nemzeti Bank mélyelemzése: Munkaerőpiaci helyzetkép, az aktivitási tartalékok kiemelt elemzése: <https://www.mnb.hu/kutatas/pareto-muhely/pareto-melyelemzesek/pareto-melyelemzes-munkaeropiaci-helyzetkep-az-aktivitasi-tartalekok-kiemelt-elemzese>
- A money.hu weboldala a kamatstopról: <https://tudastar.money.hu/hir/20230522/barmikor-megszunhet-a-kamatstop-keszuljunk-a-hitelkivaltasra/>
- A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: A munkaerő-kínálat bővítése és fejlesztése: https://nfsz.munka.hu/cikk/4176/A_munkaerokinalat_bovitesi_es_fejlesztese_GI_NOP_PLUSZ31123
- Adamecz-Völgyi, Anna – Ónozó, Livia (2016): Megszűnőben az infláció elosztási hatása. Mnb.hu: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/szakmai-cikkek/inflacio/adamecz-volgyi-anna-onozo-livia-megszunoben-az-inflacio-elosztasi-hatasa>
- Az Erstebank weboldala a kamatstopról: <https://www.erstebank.hu/hu/ebh-nyito/hitelek-es-otthon/otthonmegoldasok/kamatstop>
- Az Európai Bizottság 2025. július 16-i sajtócikke. Commission.europa.eu: https://commission.europa.eu/news-and-media/news/eu-budget-2028-2034-stronger-europe-2025-07-16_hu
- Az Európai Bizottság 2025. évi jelentése: Magyarország: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/en/country-reports/hungary.html#6-adult-learning>

- Az Európai Bizottság összefoglalója az Európai Szemeszterről: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en
- Az Európai Számvevőszék különjelentése, 2020 [https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/european-semester-16-2020/hu/](https://op.europa.eu/op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/european-semester-16-2020/hu/)
- Az Európai Unió Tanácsának 2022. szeptember 30-i sajtóközleménye: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/>
- Az Eurostat adatai a termékenységi arányról: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00199/default/table?lang=en>
- az Izraeli Kormány weboldala: <https://www.gov.il/en/departments/dynamiccollectors/food-price-control-search?skip=0>
- Az Officina cikke a munkanélküli segélyről, 2026: <https://officina.hu/gazdasag/3-munkanelkuli-segely>
- Az Országgyűlés Hivatalának adatai a magyarországi nemzetiségekről (2025): http://parlament.hu/documents/d/guest/infotablo_2025_3_magyarorszagi-nemzetisegek_2025
- Baccini, Federico (2025): Cohesion policy: the controversial revolution of the future EU budget: https://www.balcanicaucaso.org/en/cp_article/cohesion-policy-the-controversial-revolution-of-the-future-eu-budget/
- Bagi, Nikolett Dóra (2023): Tagállami mozgástér az Európai Szemeszter tükrében. Ludovika.hu: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/07/26/tagallami-mozgaster-az-europai-szemeszter-tukreben/>
- Balatoni, András (2022): Ársapkák és infláció: mit üzen a múlt és mit mutat a jelen? Mnb.hu: [balatoni-andras-arsapkak-es-inflacio-mit-uzen-a-mult-es-mit-mutat-a-jelen.pdf](https://www.mnb.hu/balatoni-andras-arsapkak-es-inflacio-mit-uzen-a-mult-es-mit-mutat-a-jelen.pdf)
- Baroncelli, Stefania (2024): The Recovery & Resilience Facility. *REBUILD Centre Working Paper* No. 15: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4698043
- Bekker, Sonja (2015): European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester. *OSE Paper Series*, No.19.
- Bekker, Sonja (2020): Hardening and softening of country-specific recommendations in the European Semester. *West European Politics Volume* 44, Pages 114-133
- Bekker, Sonja (2021): The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance* (ISSN: 2183–2463) 2021, Volume 9, Issue 3, Pages 175–185: <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>
- Bernát, Anikó (2018): A magyarországi romák társadalmi integrációja a 2010-es években. *Társadalmi Riport* pp. 144-165.: <https://real.mtak.hu/180447/>

- Bíró-Nagy, András – Laki, Gergely (2020): ajánlások és teljesülésük- A V4-ek országspecifikus ajánlásai európai kontextusban. *Politikatudományi Szemle* XXX/1. 7–34. pp.
- Bokhorst, David (2021): The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for its Post-Pandemic Transformation. *Journal of Common Market Studies*: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13266>
- Cannas, Giuseppina - Ferraro, Sara - Van De Castele, Koen (2023): Competition State aid brief: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-07/state_aid_brief_1_2023_kdam23001enn_TCTF_survey_0.pdf
- Chen, Been-Lon - Chen Hung – Ju - Wang, Ping (2021): Long-Run Tax Incidence In A Human-Capital-Based Endogenous Growth Model With Labor-Market Frictions. *Macroeconomic Dynamics*, 25, 2021, 337–378.
- Commission Staff Working Document 2024 Country Report – Hungary Accompanying the document Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Hungary
- commission.europa.eu: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en
- Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions-REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2506/oj/eng?utm
- Család.hu 2024. november 4-i cikke: <https://csalad.hu/csaladban-elni/segitseg-a-kisgyermeket-nevelo-edesanyoknak>
- Család.hu 2025. szeptember 19-i cikke: <https://csalad.hu/csaladban-elni/munkavegzes-a-gyermek-utan-jaro-tamogatasok-mellett>
- Csenger, Ádám (2025): Romák a munkaerőpiacon: A szegénységi mutatók változása a romák körében. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/rendezveny/romak-a-munkaeropiacon-a-szegenysegi-mutato-k-valtozasa-a-romak-koreben/>
- Csiszer, Éva (2024): Bértámogatás súlyosan hátrányos helyzetűeknek: <https://palyazzokosan.hu/sulyosanhatranyosokbertamogatasa/>

- Darvas, Zsolt – Welslau, Lennard – Zettelmeyer, Jeromin (2024): The implications of the European Union's new fiscal rules. *Policy Brief Issue* n°10/24: <https://www.bruegel.org/system/files/2024-07/PB%2010%202024.pdf>
- David Bokhorst: The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for its Post-Pandemic Transformation. *Journal of Common Market Studies*, Volume 60, Issue 1 pp. 101-117, <https://doi.org/10.1111/jcms.13266>
- Demján Sándor Program weboldalát: <https://vali.hu/demjansandorprogram>
- Demján Sándor Program: <https://vali.hu/demjansandorprogram>
- Együttfejlődünk.hu 2024. december 17-i cikkét: <https://egyuttfejlodunk.hu/a-foglalkoztatasi-fejlesztesehez-kapcsolodo-piller-projekt-a-hatranys-helyzetu-allaskeresekre-fokuszal/>
- Enache, Cristina (2025): Windfall Profits Taxes in Europe: <https://taxfoundation.org/data/all/eu/windfall-profits-taxes-europe/>
- epsu.org: [https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Literature review_0.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Literature%20review_0.pdf)
- Erdélyi, Dóra (2022): Európai inflációs körkép. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/europai-inflacios-korkep/>
- Erdélyi, Dóra (2023): Megéri nyugdíj mellett dolgozni? – körkép az idősök foglalkoztatásáról. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/megeti-nyugdij-mellett-dolgozni-korkep-az-idosek-foglalkoztatasarol/>
- Erdélyi, Dóra (2024a): Fogytékossággal élők foglalkoztatása Európában és Magyarországon. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/fogyatekossaggal-elok-foglalkoztatasa-europaban-es-magyarorszagon/>
- Erdélyi, Dóra (2024b): Tartós munkanélküliség pszichológiai háttere és gazdasági vonatkozásai. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/tartos-munkanelkuliseg-pszichologiai-hattere-es-gazdasagi-vonatkozasai/>
- Erdélyi, Dóra (2025a): Az árrésstop is segítette az infláció lassulását áprilisban. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/gyorsreakcio/az-arresstop-is-segitette-az-inflacio-lassulasat-aprilisban/>
- Erdélyi, Dóra (2025b): Egységes kulcs, dinamikus növekedés: az egykulcsos adó munkaerőpiaci szerepe Magyarországon. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/egyseges-kulcs-dinamikus-novekedes-az-egykulcsos-ado-munkaeropiaci-szerepe-magyarorszagon/>

- Erdélyi, Dóra (2025c): Tanulni nem luxus: a lifelong learning hatása. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/tanulni-nem-luxus-a-lifelong-learning-hatasa/>
- Erdélyi, Dóra –Horváth, Sebestyén (2023): 20%-ra lassult a hazai infláció. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/20-ra-lassult-a-hazai-inflacio/>
- Európai Parlament: A fiskális politikák uniós keretrendszere: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/89/a-fiskalis-politikak-unios-keretrendszere>
- European Innovation Scoreboard 2025 Country profile Hungary: https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2025/ec_rtd_eis-country-profile-hu.pdf
- European Innovation Scoreboard 2024 Country Profile Hungary: https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2024/ec_rtd_eis-country-profile-hu.pdf
- European Semester. *Ose Paper Series*: https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2015/03/Bekker_2015_OseResearchPaper19.pdf
- Eurostat: Children at risk of poverty or social exclusion by educational attainment level of their parents (population aged 0 to 17 years): https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps60n__custom_18340005/default/table
- Eurostat: EU governments increased R&D allocations by 3% in 2024.: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250729-2?ettrans=hu>
- Eurostat: EU governments increased R&D allocations by 3% in 2024: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250729-2?utm>
- Eurostat: GERD by sector of performance: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd_e_gerdtot/default/table?lang=en
- Eurostat: Participation rate in education and training: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfse_01__custom_17673244/default/table
- Eurostat: Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n__custom_18287478/default/table
- Eurostat: Persons at risk of poverty or social exclusion by level of disability (activity limitation), sex and age https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_dpe010__custom_18287264/default/table

- Eurostat: R&D expenditure : <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1203.pdf>
- Exterde, Tibor (2025): Elemző: az árresstop miatt a kereskedők át fogják hárítani a veszteségeiket a vevőkre. <https://infostart.hu/gazdasag/2025/03/18/elemzo-az-arresstop-miatt-a-kereskedok-at-fogjak-haritani-a-vesztesegeiket-a-vevokre>
- Fabbrini, Federico (2024): The Recovery & Resilience Facility as a New Legal Technology of European Governance. *Journal of European Integration*: https://www.fondazioneccsf.it/images/2024/Research-paper/CSF-RP_FFabbrini_RRF-European-Governance_May2024.pdf
- fenntarthatokozbeszerzes.hu
- Fiatalok foglalkoztatási és munkanélküliségi rátája Magyarországon: <https://public.flourish.studio/visualisation/14128567/>
- Fiatalok foglalkoztatási és munkanélküliségi rátája Magyarországon: <https://public.flourish.studio/visualisation/14128567/>
- Fortuna, Gerardo (2025): Ringfenced, but reduced: EU Commission shrinks agriculture share in record budget: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/07/17/ringfenced-but-reduced-eu-commission-shrinks-agriculture-share-in-record-budget>
- Friss diplomások HUN: <https://public.flourish.studio/visualisation/18494344/>
- Friss diplomások Magyarországon: <https://public.flourish.studio/visualisation/18494344/>
- Fromont, Louise – Van Waeyenberge Arnaud (2025): The European Semester as a Governance Mechanism for Rule of Law Risks in the EU. *European Journal of Risk Regulation*; 16(3):872-881. <https://doi.org/10.1017/err.2025.29>
- Győr-Moson-Sopron Vármegye Kormányhivatala, 2025: <https://kormanyhivatalok.hu/kormanyhivatalok/gyor-moson-sopron/megye/hirek/hir/2025-ben-folytatodnak-az-allaskereseket-segito>
- Horváth, Sebestyén – Pásztor, Szabolcs (2025): Árresstop: egy Izraeltől Franciaországig alkalmazott eszköz. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/arres-stop-egy-izraeltol-franciaorszagig-alkalmazott-eszkoz/>
- Hungary ranking in the Global Innovation Index 2025: <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/hungary?utm>
- Karácsony, Péter – Tsoy, Alexander – Mészáros, János – Nurgaliyeva, Kuralay (2025): Analysis of factors influencing innovation of Hungarian small and medium-sized enterprises. *Problems and Perspective Management*, Volume 23 2025, Issue #1, pp. 635-642

- Kárdási, Adrienn (2024): Kamatplafon kisokos – a leggyakoribb kérdések és válaszok a kamatplafonról. Tudastar.money.hu: <https://tudastar.money.hu/ismerteto/kamatplafon-kisokos-kerdesek-es-valaszok-a-kamatplafonrol/>
- Kisfaludy, Tamás (2025): Szélsőséges időjárás sújtja a gyümölcsöket - Ez hajtja feljebb a magyar árakat? <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250704/szelsoseges-idojaras-sujtja-a-gyumolcsoket-ez-hajtja-feljebb-a-magyar-arakat-772155>
- koha.net: <https://www.koha.net/en/rajon/qeveria-maqedonase-kufizon-marzhen-e-fitimit-per-102-grupe-produktesh>
- Koltai, Luca et al. (2018): A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra. HÉTFA Kutatóintézet: https://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/f/fc/42000/BM_k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s_Tanulm%C3%A1ny_20180928-merged.pdf
- Kotz, Maximilian - Levermann Andres - Wenz, Leonie (2024): RETRACTED ARTICLE: The economic commitment of climate change. *Nature* volume 628, pages 551–557: <https://www.nature.com/articles/s41586-024-07219-0>
- Központi Statisztikai Hivatal: A munkanélküliek száma a munkakeresés időtartama szerint, nemenként: https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0031.html
- Központi Statisztikai Hivatal: A szegénységi arány: <https://ksh.hu/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai/2024/2-5>
- Központi Statisztikai Hivatal: A tartósan munkanélküliek aránya a 15–64 éves munkanélkülieken belül: https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0035.html
- Központi Statisztikai Hivatal: Az ezer kiskorúra jutó hátrányos helyzetűnek minősített kiskorúak száma: <https://ksh.hu/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai/2024/2-8>
- Központi Statisztikai Hivatal: Társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya: <https://ksh.hu/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai/2024/2-4>
- Lásd a Közbeszerzési Hatóság weboldalát a védett munkahelyek listájáról: <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/szocialis-kozbeszerzes/vedett-munkahelyek-listaja/>
- Lásd a Portfolio 2025. április 4-i cikkét (a): <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250404/orban-viktor-bizik-benne-hogy-kiegyeznek-a-bankokkal-es-a-telekom-cegekkel-752581>
- Lásd a Portfolio 2025. április 4-i cikkét (b): <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250404/orban-viktor-fokozatos-gyorsulast-var-a-magyar-gazdasagtol-752435>

- Lásd a Portfolio 2025. március 29-i cikkét: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250329/ujabb-teruleten-nyulhat-bele-a-kormany-a-dijszabasba-visszaterhet-az-arstop-is-751073>
- Lásd az Origo 2025. július 1-i cikkét: <https://www.origo.hu/gazdasag/2025/07/gyogyszerar-csokkent-es-ngm>
- Lásd: a Fiezetesek.com 2025. május 26-i cikkét: <https://www.fizetesek.com/blog/allasgarancia-magyarorszagon-2025>
- Lásd: az Értékvagy.hu weboldalát az elsődleges munkaerő-piaci munkaadókról: Elsődleges munkaerő-piaci munkaadók
- Magyar Állami Kincstár weboldalát a fogyatékosági támogatásokról: https://www.allamkincstar.gov.hu/egeszsegbiztositas/Betegseg/Fogyatekossagi_tamogatas/fogyatekossagi-tamogatas
- Magyar Falu Program: információ a falusi CSOK-ról: <https://magyarfaluprogram.hu/hirek/tobb-mint-50000-videki-otthonteremto-csalad-elt-mar-a-falusi-csok-lehetosegevel>
- Magyar Nemzeti Bank weboldalát a növekedési hitelprogramról.: <https://www.mnb.hu/monetaris-politika/novekedesi-hitelprogram-nhp>
- Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyar-nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia-2030>
- Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030: <https://szocialisportal.hu/wp-content/uploads/2023/03/MNTFS2030.pdf>
- Magyarország Kormánya, 2024 (december 16.): <https://kormany.hu/hirek/35-ezer-csaladnak-kedvezhet-a-babavaro-hitel-eletkor-modositasa>
- Marzinotto, Benedicta – Wolff, Guntram B. – Hallerberg, Mark (2012): On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies. Bruegel.org: <https://www.bruegel.org/policy-brief/effectiveness-and-legitimacy-eu-economic-policies>
- Milesi-Ferretti, Glan M. - Roubini, Nouriel (2010): Growth Effects of Income and Consumption Taxes. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 30, No. 4 (Nov., 1998), pp. 721-744
- Ministers Chambers and Donohoe welcome Ireland's third payment under the EU's Recovery and Resilience Facility. Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2025): <https://www.gov.ie/en/department-of-public-expenditure-infrastructure-public-service-reform-and-digitalisation/press-releases/ministers-chambers->

and-donohoe-welcome-irelands-third-payment-under-the-eus-recovery-and-resilience-facility/

- Molnár, Dániel (2025): KamatStop vagy KamatGo – a probléma nem is ott van, ahol keresik. vg.hu: <https://www.vg.hu/velemeney/2025/06/kamatstop-problema-bankok-lakossag>
- Molnár, Görgy (2025): KamatStop vagy KamatGo – a probléma nem is ott van, ahol keresik: <https://www.vg.hu/velemeney/2025/06/kamatstop-problema-bankok-lakossag>
- Molnár, György (2014): Miért lehet magasabb az érzékelt infláció a valóságnál? Mnb.hu
- Muringani, Jonathan - Dahl Fitjar, Rune - Rodríguez-Pose, Andrés (2024): Political trust and economic development in European regions. *The Annals of Regional Science* Volume 73, pages 2059–2089
- Nagy, Ervin (2024): A munkaalapú társadalom. *XXI. Századi Intézet*: <https://www.xxiszazadintezet.hu/ertekpillerek-3-resz-munkaalapu-tarsadalom/>
- Németh, Viktóra (2022): Az infláció mérséklésére hozott intézkedések Magyarországon. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/irasok/az-inflacio-merseklesere-hozott-intezkedesek-magyarorszagon/>
- Nemzetgazdasági Minisztérium, 2025: <https://kormany.hu/hirek/nem-a-profit-hanem-a-magyar-csaladok-az-elsok-a-kamatstop-a-lakhatas-biztonsaga-mellett-a-bankokat-is-vedi>
- Nemzetgazdasági Minisztérium, 2024 : <https://kormany.hu/hirek/a-kormany-leszorította-az-inflációt-2024-július-1-jétől-megszűnik-a-kötelező-akciózás>
- Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat weboldala a képzéshez nyújtható álláskeresést ösztönző juttatás kiszámításáról: https://nfsz.munka.hu/cikk/4404/A_kepzeshez_nyujthato_allaskeresest_osztonzo_juttatas_ki_szamitasa
- Nemzeti Hírügynökség (2025): Ursula Von der Leyen: az Európai Bizottság a 2028-2034 közötti időszakra 2000 milliárd eurós költségvetést javasol: <https://mti.hu/hirek/2025/07/16/ursula-von-der-leyen-az-europai-bizottsag-2028-2034-kozotti-idoszakra-2000>
- Neyer, Jürgen (2015): Empowering the Sovereign: National Parliaments in European Union Monetary and Financial Policy. *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Pages 219–236
- Nyugdíjguru összefoglalója a nyugdíjasok hatályos foglalkoztatási szabályai 2023-ban: <https://www.nyugdiguru.hu/nyugdig/nyugdig-melletti-munkavegzes/a-nyugdigjasok-hatalyos-foglalkoztatasi-szabalyai-2023-ban>

- Officina cikke a nyugdíj melletti munkavégzésről: <https://officina.hu/gazdasag/53-nyugdij-melletti-munka>
- Olekszij, Anton (2025): Romák a munkaerőpiacon: Magyarországot olyan országgá tesszük, ahol mindenki tudja, hogy érdemes dolgozni. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/rendezveny/romak-a-munkaeropiacon-magyarorszagot-olyan-orszagga-tesszuk-ahol-mindenki-tudja-hogy-erdemes-dolgozni/>
- origo.hu: <https://www.origo.hu/gazdasag/2025/07/gyogyszerar-csokkent-es-ngm>
- Őri, Péter – Szabó, Laura (2024): A népesség száma és szerkezete. Monostori Judit – Őri Péter (szerk.) (2024): Demográfiai portré 2024. KSH NKI, Budapest: 183–203
- palyazzokosan.hu
- Portfolio 2025. július 28-i cikke: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250728/egyresulyosabb-a-helyzet-magyarorszagon-ha-igy-megy-tovabb-akkor-kukoricabol-burgonyabol-es-almabol-is-hiany-lesz-776865>
- Portfolio 2025. július 9-i cikkét: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20250709/hatarozottan-visszautasitja-az-ngm-az-europai-bizottsag-elvaraslistajat-773421>
- Rodriguez – Pose, A (2025): EU Budget Proposal 2028-2034: A Threat to Cohesion Policy: https://www.linkedin.com/posts/andr%C3%A9s-rodr%C3%ADguez-pose-814a45a_europeancommission-budget-cohesion-activity-7351523353557446657-TaXz/
- Scheinert, Chirstian - van Lierop, Christiaan (2019): Linking cohesion policy and the European Semester. *European Parliamentary Research Service*: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/644208/EPRS_STU%282019%29644208_EN.pdf
- Shaw, Kristin D. (2021): Are Consumption Taxes Better Than Labor Income Taxes? Theoretical And Quantitative Implications Of The Choice Of Tax Base. University of Pennsylvania: <https://repository.upenn.edu/server/api/core/bitstreams/3026bcb5-e5e4-4849-9221-6f927631671b/content>
- Somosi Sarolta – Farkas Beáta (2024): A helyreállítási és rezilienciaeszköz féldőben: az Európai Unió sikeres új támogatási eszköze? *Külgazdaság*, LXVIII. évf., 2024. szeptember–október (3–30. o.)
- Stiglitz, Joseph E. (2016): Inequality and Economic Growth. *The Political Quarterly*. https://business.columbia.edu/sites/default/files-efs/imce-uploads/Joseph_Stiglitz/Inequality%20and%20Economic%20Growth_0.pdf

- Szabó, Anna (2019): Bejött-e az egykulcsos adó? Növekedés.hu: <https://novekedes.hu/elemzesek/bejott-e-az-egykulcsos-ado-itt-a-2010-tol-bevezetett-adoreformok-merlege>
- Szabó, Dániel (2025): Brüsszel a kormány teljes gazdasági programját ízekre szedte, fájó lépéseket követelnek: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20250604/brusszel-a-kormany-teljes-gazdasagi-programjat-izekre-szedte-fajo-lepeseket-kovetelnek-765931>
- Szász, Péter (2025): Kiderült, hogy változott az árrésstopos termékek ára. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250810/kiderult-hogy-valtozott-az-arresstopos-termekek-ara-769547>
- Széchényi Kártya Program weboldala: <https://www.kavosz.hu/>
- Szegedi, Andrea (2025): Az Otthon Start Program lendületet adhat a gazdaságnak is. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/az-otthon-start-program-lenduletet-adhat-a-gazdasagnak-is/>
- Tar, Gábor (2025): Nagy Márton: Nagy esélye van annak, hogy meghosszabítjuk az árrésstopot: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20250428/nagy-marton-nagy-eselye-van-annak-hogy-meghosszabitjuk-az-arresstopot-757555>
- Vállalkozzokosan.hu tájékoztatását a munkanélküliből vállalkozóknak szóló támogatásról: https://www.vallalkozas-okosan.hu/tamogatas_munkanelkulibol_vallalkozoknak
- Vanhercke, Bart – Verdun, Amy (2021): The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *Journal of Common Market Studies*, Volume60, Issue 1

Tagállami szuverenitás és az uniós gazdaságpolitika hatáskörmegosztásának vizsgálata

1. Vezetői összefoglaló

A részletes tanulmány célja, hogy feltárja a tagállami szuverenitás és az Európai Unió gazdaságpolitikai hatásköreinek megosztásának feszültségeit, kiemelve a „lopakodó hatáskörbővítés” gyakorlatát, amely az EU puha jogi, pénzügyi és szabályozási eszközeivel fokozatosan csökkenti a nemzeti mozgásteret anélkül, hogy formálisan megváltoztatná a szerződéses hatáskörmegosztást. A tanulmány célja a hatáskörmegosztás feltérképezése az EU-szerződések, másodlagos jogszabályok, puha jogi mechanizmusok és a Bizottság végrehajtási gyakorlata alapján; módszertani háttérét nemzetközi szakirodalom-elemzés, másodlagos adatok feldolgozása, valamint két strukturált mélyinterjú magyar szakértőkkel adja az energiapolitika, gazdaságpolitika és EU-belügyek területéről, amelyek kiemelik a hazai következményeket.

Az elméleti keret az iparpolitikát helyezi középpontba, amely formálisan tagállami hatáskör, ám az EU négy mechanizmussal érvényesíti befolyását: uniós közvetlen pénzügyi eszközökkel (Horizon Europe, NextGenEU), ipari szövetségekkel (akkumulátorok, hidrogén), állami támogatások rugalmas értelmezésével (IPCEI) és FDI-szűréssel, kiegészítve a klímapolitika indirekt hatásait. Történelmi áttekintés a 1970-es évek állami bajnokaitól a 2010-es évek geopolitikai aktivizmusáig (Kuka-ügy, USA-protekciónizmus) mutatja a paradigmaváltást. Az adópolitika szintén tagállami hatáskörbe tartozik, de a fiskális autonómiát korlátozó intézkedések száma bővülést mutat: állami támogatások ellenőrzése, globális minimumadó (OECD BEPS), puha koordináció (Európai Szemeszter) és RRF-kapcsolat révén „koordinált fiskális autonómia” alakul ki, melynek eredménye a fiskális politikák konvergenciája.

A beruházás-szabályozás terén a Juncker-terv, FDI-szűrés, EU-taxonómia (zöld definíciók) és az RRF (700 milliárd eurós feltételes források) erősítik az Európai Unió központi bürokráciájának befolyását. Az energiapolitika szerződéses megosztottsága ellenére az Energiaunió, Green Deal, Fit for 55, REPowerEU szigorú kvótái, az ETS-rendszer potenciális kiterjesztése és jelenlegi költségei jelentősen szűkítik a tagállamok gazdaságpolitikai mozgásterét.

Magyarországon ezek gátolják a felzárkózást: az energiaár-növekedés (ETS), beruházási kockázatok (BYD, Paks 2), EU-forrásvesztés kockázata (RRF-blokkolás, jogállamisági konfliktusok), a hazai fiskális politikát érintő nyomás (kamatok, infláció), technológiai lemaradás;

szakértői interjúk versenyképesség-csökkenést, szuverenitási kockázatokat (pl. orosz gázembargó) azonosítanak.

Az eredmények alapján kijelenthető, hogy a hazai iparpolitika számos, nem közvetlen jogi eszközön keresztül függ a központi brüsszeli szakpolitikáktól, így annak hatékonysága jelentősen befolyásolja a magyar fejlesztéspolitika lehetőségeit. A tanulmány lehetőséget kínál e kevésbé látható rendszer megismerésére, továbbá azt vizsgálja, hogy a brüsszeli szakpolitikai keretrendszer mely területeken és milyen módon avatkozik be a hazai iparpolitika alakításába. Emellett beazonosít olyan területeket, például az energiapolitika (ETS), a beruházás-ösztönzés vagy a fiskális politika területén, ahol a szakpolitikai döntéshozó beavatkozhat egy Magyarország-specifikus iparpolitika kialakítása érdekében.

2. Kutatási módszertan

Az alábbi fejezetben a kutatás módszertani hátterét mutatjuk be. A fejezetben bemutatásra kerül a kutatás létjogosultságát megalapozó kérdések feltárása, illetve az elsődleges- és másodlagos adatfelvételi módszerek is bemutatásra kerülnek. A téma feldolgozása során elsősorban nemzetközi szakirodalmi feldolgozást végeztünk, mely részletesen taglalja a tagállami szuverenitás és az Európai Unió intézményrendszer hatáskörgyakorlása között fennálló alapvető feszültségeket. A szakirodalom feldolgozásának kiegészítésére két mélyinterjút is készítettünk, melyek során körbe jártuk az általánosságban megfigyelhető folyamatok hazai következményeit, a témában jártas szakértők bevonásával.

2.1 A kutatás háttere

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés több célkitűzést is uniós hatáskörbe emel, így például a belső piac működtetése, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió is megosztott hatáskörbe tartozik. Ez azt jelenti, hogy formálisan bár a fiskális politika meghatározása, illetve az iparpolitika önmagában tagállami hatáskörben maradt, az EU különböző eszközökkel mégis képes hatáskörkorlátozó döntéseket hozni a megosztott, illetve kizárólagos uniós hatáskörökre való hivatkozás mentén.

Az elmúlt években egyre erősebben érvényesült az úgynevezett lopakodó hatáskörbővítés gyakorlata, amelynek lényege, hogy az Európai Unió olyan területeken is fokozatosan kiterjeszti befolyását, ahol a szerződések alapján nincs egyértelmű és kizárólagos felhatalmazása. A másodlagos jogalkotás, a soft law eszközei és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata révén a közösségi döntések mind szélesebb területekre hatnak, és ténylegesen korlátozzák a tagállami mozgásteret.

Különösen szembetűnő ez a folyamat az uniós zöldítési csomagok esetében. Az Európai Zöld Megállapodás, valamint a hozzá kapcsolódó Fit for 55, RePowerEU programok olyan kötelezettségeket állapítanak meg, amelyek közvetlenül befolyásolják a tagállami gazdaságpolitika mozgásterét. A megújuló energiaforrások kötelező arányainak meghatározása, az energiahatékonysági normák szigorítása vagy az emissziókereskedelmi rendszer kiterjesztése jelentősen befolyásolja az ipari termelői árakat, működési környezetet és teljes szektorokat, termelési technológiákat tesz versenyképtelenné az EU területén. Az Európai Szemeszter és az RRF összekapcsolása, a jogállami kondicionális megjelenése az országspecifikus ajánlásokhoz kötötten további példa a jogi kötelezettséggel nem bíró eszközök kötelező érvényűvé válására.

Szintén fontos elem a fejlesztési források visszatartása, mely jelentősen befolyásolja a magyar gazdaságpolitikai mozgásteret. A kieső eurólikviditás addicionális külső adósságkibocsátásra kényszeríti az ÁKK-t, ezzel kockázatosabb adósságstruktúrát, és magasabb kockázati felárat eredményezve. A megemelkedett kamatköltségek csökkentik a fiskális politika mozgásterét, forrásokat kivonva a reálgazdaságból. A csökkentett euró likviditás és a bizonytalan EU-Magyarország kapcsolat miatt az árfolyam is instabil, a spekulatív kereskedés megfékezéséhez (és az infláció letöréséhez) magasabb kamatszint szükséges, így a monetáris politika mozgástere is szűkül. Az olyan tagállami támogatások vizsgálata, mint a BYD beruházáshoz, vagy a Paks 2 beruházáshoz nyújtott állami támogatások bírálata/tiltása befektetői kockázat növekedését és a beruházások elmaradását vagy kedvezőtlenebb feltételek szerinti megvalósulását eredményezheti. Technológiai előírások, szabályalkotások hazai piaci szereplők hátrányát, a felzárkózás lassulását eredményezi, vagy lehetetlenné teszi azt.

A lopakodó hatáskörbővítés ezen a téren nem egyszeri jelenség, hanem tartós folyamat. Válsághelyzetekben, mint a pandémiát követő gazdasági válság, a közös intézkedések, például a közös adósságkibocsátáson alapuló beruházások beindítása indokoltnak tűntek, de hosszabb távon azt is jelezték, hogy az uniós beavatkozás hatásköri szinten maradandóvá válhat.

A kutatás célja, hogy feltérképezze a gazdaságpolitikai hatáskörök elosztását az Európai Unió és a tagállamok között, különös tekintettel a szuverenitás és az uniós szabályozás közötti feszültségekre. Az elemzés jogi alapját az uniós szerződések, a másodlagos jogforrások, valamint az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata adják, kiegészítve a soft law eszközeivel. Kiemelt figyelmet kapnak az olyan zöldítési csomagok, mint a Fit for 55 és a RePowerEU, amelyek formálisan klímapolitikai célokat szolgálnak, ténylegesen azonban befolyásolják a tagállami gazdaságpolitika mozgásterét. A kutatás eredményei hozzájárulhatnak annak megértéséhez, hogy a lopakodó hatáskörbővítés miként alakítja át a tagállami szuverenitás gyakorlati tartalmát, és

hogyan lehet megtalálni az egyensúlyt a közös fellépés előnyei és a nemzeti önállóság megőrzése között.

2.2 Elsődleges adatfelvétel módszertani bemutatása

A kvalitatív szakaszban szakértői mélyinterjút készítettünk annak érdekében, hogy azonosítsuk és mélyebben megértsük az uniós közösségi hatáskörök és a magyar gazdaságpolitikai szuverenitással kapcsolatos szakmai nézőpontokat, közelmúltbéli fejleményeket és előrejelző kockázatokat. A kutatás fázisában összesen kettő strukturált mélyinterjút készítettünk olyan szakértőkkel, akik az energiapolitika, a gazdaságpolitika, illetve az uniós és közösségi szakpolitikák közötti súrlódások területén mély ismerettel rendelkeznek.

Az interjúk tematikus fókuszai négy fő területre koncentráltak:

- az EU központi intézményeinek puhajogi hatáskörgyakorlásának változása,
- az európai intézmények döntéseinek magyar gazdaságpolitikára gyakorolt hatása, valamint
- jelenlegi konfliktusos területek, versenyképességi hatások
- Az RRF és az Európai Szemeszter összekapcsolása az uniós döntéshozatalban

A kvalitatív eredmények szervesen kiegészítik az másodlagos adatgyűjtési módszer eredményeit, értelmezési keretet adva az ott azonosított szakpolitikai mintázatok alakulásához.

2.3 Elsődleges adatfelvételt kiegészítő, másodlagos adatfelvételi-adatgyűjtési módszertan bemutatása

A kvalitatív elsődleges módszertan kiegészítéseként tartalomelemzést is végeztünk. A kutatás során elsősorban nemzetközi szakmai folyóiratokban megjelent kutatásokra, esetleg szakpolitikai összefoglalókra helyeztük a hangsúlyt. A kutatás során előnyt élveztek a nemzetközileg magasabban rangsorolt szakpolitikai folyóiratokban megjelent cikkek, illetve az olyan elemzések, melyek egyszerre adtak átfogó képet az intézményi struktúráról és a gazdaságpolitikai valóságról, vagyis a kemény-jogi, és a puha-jogi keretekről.

3. Elméleti bevezetés

Az alábbi fejezetben a tanulmány elméleti megalapozását szolgáló szakirodalmi összefoglaló kerül bemutatásra. Az elméleti rész kitér az uniós iparpolitika fejlődésére, a különböző bizottsági ciklusok alatt bekövetkezett változásokra, illetve, hogy hogyan fonódtak össze a különböző multilaterális mechanizmusok egy átfogó gazdaságpolitika-szervező rezsimmé. Ezt követően az adópolitika terén bekövetkező közösségi innovációk kerülnek górcső alá, ahol látható, hogy közvetett eszközökön keresztül az uniós intézményrendszer tényleges hatást tud kifejteni a tagállami fiskális politika alakulására. A beruházás-ösztönzés területére áttérve láthatóvá válik, hogy a puha nyomásgyakorlás, a belső piac formálása a szabályrendszer alakításán keresztül számos nehézséget okoz a független, és tagállam-központú fejlesztési stratégiáknak. A különböző központi mechanizmuson keresztül az uniós intézmények képesek ellehetetleníteni, vagy megakasztani a központi politikai iránynak nem megfelelő beruházásokat, ez növeli a beruházások kockázatát és elidegeníti a külföldi befektetőket.

3.1 Iparpolitika az Európai Unióban – a hatáskörök megoszlása és az iparpolitika szerepe

Az iparpolitika az Európai Unió gazdasági kormányzásában ellentmondásos pozíciót foglal el. Jogi értelemben az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) korlátozott felhatalmazást biztosít az uniós szintű iparpolitikai döntéshozatalra: az EUMSZ 173. cikke alapján az iparpolitika elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik, az uniós intézményeknek kiegészítő, koordináló szerepet szán. A gyakorlat azonban ennél összetettebb képet mutat. Az elmúlt két évtizedben az Európai Unió fokozatosan olyan intézményi és szakpolitikai eszköztárat alakított ki, amely lehetővé teszi az ipari fejlődési irányok tényleges befolyásolását a tagállamokban, ennek következtében az EU ma nem pusztán megfigyelője vagy koordinátora az ipari folyamatoknak, hanem egyre inkább képes azok irányát, ütemét és szerkezetét is alakítani. A formális hatásköri korlátok és a tényleges befolyás közötti feszültség rávilágít arra, hogy az uniós kormányzás sok esetben nem nyílt hatáskör-átruházásokon keresztül, hanem többszintű, bonyolult mechanizmusok révén működik.^{185 186}

Az uniós iparpolitika megértéséhez ezért nem elegendő a szerződésekben rögzített jogalapok vizsgálata, fel kell tártani, hogy az Európai Unió milyen konkrét eszközök és eljárások révén képes iparpolitikai befolyást elérni. Ilyen eszközök közé tartozik például az uniós költségvetési források

¹⁸⁵ Bulfone, 2022, pp.22–43.

¹⁸⁶ Garben, 2017, pp.1–18.

célzott felhasználása, a kutatási és innovációs szereplők összekapcsolása, a versenyjogi szabályok rugalmas értelmezése, valamint a stratégiai jelentőségű ágazatok védelme a beruházások ellenőrzésén keresztül. A szakirodalom ezt a szerepet úgy írja le, mint egy „fejlesztő jellegű, hálózatokra építő” kormányzási modellt, amelyben az Európai Bizottság nem közvetlenül irányít, hanem ösztönöz, összehangol és kereteket szab.¹⁸⁷ A tagállamok formálisan továbbra is megőrzik döntési jogkörüket, a valóságban azonban mozgásterüket egyre jobban korlátozzák az uniós szabályok és elvárások. Az állami támogatások szigorú ellenőrzése, a kötelező erejű belső piaci szabályok, a szakpolitikai koordináció, valamint a határokon átnyúló termelési láncokhoz való alkalmazkodás mind olyan tényezők, amelyek a nemzeti iparpolitikai autonómiát jelentősen korlátozzák.

3.1.1. Történeti háttér – az európai iparpolitika átalakulása

Az európai iparpolitika mai, többszintű kormányzási logikája csak a történeti fordulatok tanulmányozásával érthető meg. Az 1970-es évek végéig az iparpolitika teljes mértékben a nemzetállamok kezében volt: a nyugat-európai államok közvetlen tulajdonosi szerepvállalással, a hitelezés és a beruházások irányításával, piacvédelmi eszközökkel és exporttámogatásokkal alakították ipari szerkezetüket, a „nemzeti bajnokok” kiemelt támogatásával.¹⁸⁸ Ez a modell a háború utáni, ún. „fordista” termelési rendszerhez és a liberális állam eszméjéhez kapcsolódott, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a nemzeti kormányok zárt gazdasági keretek között tudják optimálisan irányítani az ipari fejlődést.

A rendszer az 1970-es évektől megingott: a termelés nemzetköziesedése, a globális értékláncok kiépülése és a vállalatok határokon átnyúló működése fokozatosan csökkentette a tagállamok önálló iparpolitikai kontrollját. Ezzel párhuzamosan az európai integráció jogi elmélyülése, különösen az egységes piac logikájának megszilárdulása és a versenyjog központi szerepbe kerülése, alapvetően átalakította a nemzeti iparpolitika intézményi környezetét. Az EUMSZ 107–108. cikkei nem szüntették meg az állami beavatkozás lehetőségét, de olyan eljárási feltételrendszert hoztak létre, amely a tagállami iparpolitikai eszközök alkalmazását uniós ellenőrzéshez kötötte. Az állami támogatások bevezetése többé nem kizárólag a tagállami döntéshozatal kezébe volt, hanem az Európai Bizottság jóváhagyásától függött.¹⁸⁹ Ez a folyamat nem nyílt hatáskör-átruházásként jelent meg, hanem a szerződéses szabályok kiterjesztett alkalmazásaként, amit a szakirodalom „lopakodó hatáskörbővítésként” ír le.¹⁹⁰ Következmenyként

¹⁸⁷ Di Carlo - Schmitz, 2023, pp. 2063–2096.

¹⁸⁸ Zysman, 1983

¹⁸⁹ Garben, 2017

¹⁹⁰ Uo.

a 1990-es évekre elterjedt az a nézet, hogy az iparpolitika „eltűnt” Európából; valójában inkább átalakult: a tagállamok a közvetettebb eszközök felé fordultak (adóösztönzők, közbeszerzési finomhangolás, K+F együttműködések, állami- és magánszektor közötti partnerségek), miközben az uniós döntéshozatal is fokozatosan olyan koordinációs és ösztönző mechanizmusokat épített ki, amelyeken keresztül közvetve képest volt befolyásolni az iparpolitikai irányokat.

A 2010-es évek második felében ez az átalakulás új lendületet kapott a geopolitikai sokkok miatt. A „Kuka-ügy” (a német robotikai vállalat 2016-os, államilag támogatott kínai befektető általi felvásárlása) élesen megmutatta, hogy a stratégiai technológiák területén a nyitottság kiszolgáltatottsággal is járhat, különösen akkor, ha a külső szereplők mögött állami iparpolitikai stratégia és finanszírozás áll.¹⁹¹ Ehhez társult az amerikai protekcionista fordulat, amely a multilaterális kereskedelmi rend törékenységet tette nyilvánvalóvá. A környezet változása elősegítette a francia–német együttműködés újraélesztését, és a 2019-es közös kiáltvány már kifejezetten aktívabb uniós iparpolitikát, valamint a versenyjogi keretek rugalmasabb alkalmazását sürgette a globális versenyhez való alkalmazkodás érdekében.¹⁹² Mindez hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Bizottság iparstratégiái a 2010-es évek végére egyre nyíltabban vállalják: a pusztán horizontális eszközök nem elegendők sem a technológiai szuverenitás, sem az ellátásbiztonság garantálására, ezért az iparpolitika a piac működésének stratégiai kiegészítőjévé válik ott, ahol piaci kudarcok és geopolitikai kockázatok egyszerre jelentkeznek.¹⁹³

3.1.2. Modern iparpolitika: négy irányítási mechanizmus

A 2016 utáni fordulat nem csupán retorikai változást hozott, hanem az iparpolitika uniós kormányzásának szerkezetét is érdemben átalakította. Az Európai Unió iparpolitikája ma nem egyetlen, jól körülhatárolható szakpolitikában ölt testet, hanem több, egymással összefonódó kormányzási mechanizmuson keresztül működik. Ezek a mechanizmusok eltérő módon osztják meg a hatásköröket az uniós és a tagállami szint között, de közös jellemzőjük, hogy mindegyikük alkalmas iparpolitikai hatások kiváltására anélkül, hogy az EU formálisan teljes körű iparpolitikai hatáskört szerezne.

Az első ilyen mechanizmus az uniós pénzügyi eszközök megerősítése és iparpolitikai célokra való felhasználása. A Horizon Europe kutatás-fejlesztési program és különösen a Covid-19 válságra válaszul létrehozott Next Generation EU pénzügyi alap jelentősen megváltoztatta az EU gazdasági szerepvállalásának léptékét. A Horizon Europe több mint kilencvenmilliárd eurós költségvetése

¹⁹¹ Di Carlo–Schmitz, 2023

¹⁹² Uo.

¹⁹³ Renda, 2021, pp.133–138

lehetővé teszi, hogy az Unió közvetlenül támogasson olyan technológiai irányokat, amelyek stratégiai jelentőséggel bírnak az európai ipar jövője szempontjából. Még ennél is jelentősebb a Next Generation EU, amely a közös hitelfelvétel révén olyan pénzügyi kapacitást teremtett, amely korábban elképzelhetetlen volt uniós szinten.¹⁹⁴ Formálisan ezek az eszközök nem vonják el a tagállamoktól az iparpolitikai döntések jogát: a helyreállítási források felhasználásáról például a tagállamok tervekkel készítenek, amelyeket aztán a Tanács hagy jóvá. A gyakorlatban azonban az Európai Bizottság meghatározó szerepet játszik abban, hogy milyen típusú beruházások és reformok minősülnek támogathatónak. A források folyósítása mérföldkövekhez és teljesítési feltételekhez kötött, amelyek a zöld és digitális átmenethez, valamint az ipari modernizációhoz kapcsolnak, így az Európai Unió intézményrendszere nem közvetlenül, hanem pénzügyi ösztönzőkön keresztül irányítja a tagállami iparpolitikát.

A második kormányzási mechanizmus az ipari együttműködések és szövetségek szervezése. Az Európai Bizottság az elmúlt években több olyan ipari kezdeményezést indított el - például az akkumulátorok, a hidrogéntechnológia, a félvezetők vagy a kritikus nyersanyagok területén -, amelyek célja a piaci szereplők közötti koordináció elősegítése. Ezen együttműködések nincsenek jogilag kötelezővé téve, önkéntes részvételen alapulnak. Az EU szerepe ebben az esetben nem a szabályalkotás, hanem az információáramlás megszervezése, a bizalomépítés és a közös célok artikulálása. Ezek az ipari szövetségek különösen ott bizonyulnak hatékonyak, ahol a piaci szereplők önmagukban nem képesek összehangolni beruházási döntéseiket, például a magas kockázatú, hosszú megtérülési idejű technológiák esetében. A hatáskörök szempontjából ez a modell azt mutatja, hogy az EU képes iparpolitikai irányt adni anélkül, hogy kötelező előírásokat vezetne be: a potenciális koordináció előnyei önmagukban ösztönzik a részvételt.

A harmadik - és jogilag talán a legérzékenyebb - mechanizmus az állami támogatásokra vonatkozó szabályok rugalmas újraértelmezése, különösen az úgynevezett „közös európai érdekű, fontos projektek” keretében. Ezek a konstrukciók lehetővé teszik, hogy több tagállam együttműködésben, jelentős állami támogatással valósítson meg nagy léptékű ipari és technológiai beruházásokat, amelyek túlmutatnak az egyes nemzeti érdekeken. A döntő elem az, hogy az ilyen projektek jóváhagyása az Európai Bizottság kezében van: a Bizottság határozza meg, mi minősül valóban „európai jelentőségűnek”. Ez a mechanizmus lényegében átalakítja az iparpolitikai hatáskörök gyakorlását. A tagállamok továbbra is saját maguk finanszírozzák és hajtják végre a projekteket, de az iparpolitikai prioritások kijelölésében az uniós szint döntő szerepet kap. Ez nem formális hatáskör-átruházás, hanem a meglévő jogi keretek kreatív alkalmazása, amely jelentős mértékben

¹⁹⁴ Schramm - Terranova, 2024, pp.943–961

növeli az EU tényleges befolyását, különös tekintettel a nagyméretű ipari beruházások tekintetében.

A negyedik kormányzási mechanizmus az iparpolitika védelempolitikai dimenziójának megerősítése. A külföldi közvetlen befektetések szűrésére szolgáló uniós keret, valamint a külföldi állami támogatások elleni új szabályozás azt jelzi, hogy az EU egyre kevésbé tekinti magát nyitott piacnak. Ezek az eszközök nem tiltják automatikusan a külföldi beruházásokat, de lehetőséget adnak arra, hogy az Unió és a tagállamok fellépjenek a stratégiai érdekeket sértő ügyletekkel szemben. Különösen figyelemre méltó, hogy a külföldi támogatások vizsgálatában az Európai Bizottság közvetlen nyomozati és szankcionálási jogköröket kapott, ami új minőséget jelent az uniós gazdasági döntéshozatalban. Ezek a védelmi eszközök hatáskör-megosztási szempontból kettős természetűek. A befektetések szűrésénél a végső döntés továbbra is a tagállamok kezében marad, ugyanakkor az uniós koordináció és a Bizottság véleménye politikai nyomást gyakorol a nemzeti döntéshozókra. Bár a Szerződések alapján a Bizottság csupán közvetítői szerepet gyakorolhatna az iparpolitikát érintő területeken, azonban a külföldi támogatások esetében az EU közvetlenebb végrehajtó hatalomhoz jutott, ami már túlmutat a pusztán koordináción, és az iparpolitika egyfajta „gazdaságvédelmi” funkcióját erősíti.

Mindezek alapján az iparpolitika hatásköri struktúrája az Európai Unióban nem írható le egyszerűen „nemzeti” vagy „uniós” kompetenciaként. Sokkal inkább egy többszintű rendszer rajzolódik ki, ahol a tagállamok formálisan megőrzik döntési jogukat, de ezek a döntések egyre inkább uniós keretek között születnek meg. Az EU iparpolitikája nem lett centralizált, de képes arra, hogy a szabályozás, a pénzügyi ösztönzők, a koordináció és a védelmi intézkedések eszközein keresztül meghatározza az európai ipar fejlődésének irányát, akár tagállami szinten is.

3.2 Adópolitika az Európai Unióban

Az adópolitika az Európai Unióban első ránézésre világosan körülhatárolt hatáskör-megosztást mutat. Az EUMSZ 113. cikke a közvetlen adókat, így a személyi jövedelemadót, a társasági adót és a vagyonszerzési adót, kifejezetten a tagállamok hatáskörébe sorolja. A közvetett adók, így az általános forgalmi adó és a jövedéki adók esetében ezzel szemben megosztott hatáskör érvényesül. Az EU harmonizálhatja ezen adónemeket, miközben a tagállamok rendelkeznek az adók részletes kialakításának jogával.

Ez a felosztás egy alapvető demokratikus elvet tükröz. Az adóztatás az állami szuverenitás egyik alapja: mivel közvetlenül érinti az erőforrás-elvonást és az újraelosztást, elengedhetetlen, hogy ezen döntések a tagállamok demokratikus kontrollja alatt maradjanak. A formális autonómia

mögött azonban a gyakorlatban egy sokkal összetettebb szabályalkotási struktúra rajzolódik ki. Az elmúlt évtizedekben olyan jogi és szakpolitikai mechanizmusok rendszere alakult ki, amelyek jelentősen beszűkítik a tagállamok tényleges fiskális mozgásterét. Ezek közé tartozik az uniós versenyjog alkalmazása, a nemzetközi adóügyi koordináció, a „puha jog” jellegű gazdaságpolitikai irányítás, valamint más uniós szakpolitikák, különösen a környezet- és klímapolitika adópolitikára gyakorolt közvetett hatása.

3.2.1 Az állami támogatások feletti rendelkezés adópolitikára gyakorolt hatása

Noha az Európai Uniónak nincs felhatalmazása a közvetlen adók harmonizálására, az állami támogatások felett való rendelkezés mégis korlátozza a tagállamok adópolitikai intézkedéseit. Az EUMSZ 107–108. cikkei tiltják azokat az állami intézkedéseket, amelyek kizárólagos előnyt biztosítanak egyes vállalkozásoknak, így torzítva a versenyt. Az adókedvezmények ebbe a kategóriába eshetnek, ha meghatározott vállalatokat vagy ágazatokat részesítenek előnyben.

A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága e szabályok alapján jogosult nemzeti adórendszerek vizsgálatára és jogsértés esetén az adókedvezmények visszafizettetésére. Az Apple-ügy Írországbán, valamint a holland, luxemburgi és belga adómegállapítási gyakorlatokkal kapcsolatos eljárások jól mutatják, hogy a Bizottság e hatáskört aktívan alkalmazza.¹⁹⁵ Még abban az esetben is, ha egyes döntéseket a Bíróság később érvénytelenít, a vizsgálatok pusztán lehetősége jelentős jogbizonytalanságot teremt, és szűkíti a tagállamok adópolitikai mozgásterét.

Hatásköri szempontból ez a folyamat a „lopakodó hatáskörbővítés” klasszikus példája: formálisan nem történik hatáskör-átruházás, a gyakorlatban azonban a Bizottság a versenyjog révén érdemi befolyást gyakorol a közvetlen adóztatás tartalmára.¹⁹⁶

3.2.2 Nemzetközi korlátok – adóminimum és „puha jog” koordináció

A tagállami fiskális autonómiát tovább szűkítette a nemzetközi adóügyi együttműködés erősödése. Az OECD BEPS-folyamata, majd a 2021-es globális minimumadó-megállapodás egy legalább 15%-os társasági adókulcs bevezetését indítványozta.¹⁹⁷ Az EU ezt a vállalást kötelező erejű irányelv formájában ültette be a gazdaságkormányzási rendszerébe, amely 2023-ban hatályba is lépett. Bár az adóminimum nem klasszikus uniós kényszer eredménye, a gyakorlatban mégis jelentősen korlátozza a tagállamok mozgásterét. Azok az országok, amelyek korábban alacsony társasági adókulcsokra építették gazdaságfejlesztési stratégiájukat, kénytelenek voltak

¹⁹⁵ Európai Bizottság, 2016

¹⁹⁶ Garben, 2017

¹⁹⁷ OECD, 2021

alkalmazkodni. A fiskális autonómia így nem jogilag, hanem gazdasági és politikai kényszerek révén szükkült.

A klíma- és energiapolitikai előírások, például az emissziókibocsátási korlátozások és az ehhez csatlakozó kvótarendszer ugyan nem minősülnek adóharmonizációnak, de befolyásolják a tagállamok adórendszereit, mivel növelik a vállalatok költségeit és adópolitikai alkalmazkodást tesznek szükségessé.¹⁹⁸ Ezt egészíti ki a puha jog- jellegű gazdaságpolitikai koordináció, mindenekelőtt az Európai Szemeszter. Bár az országspecifikus ajánlások formálisan nem kötelezőek, mégis erős nyomást gyakorolnak a tagállamokra, mivel összekapcsolódnak a költségvetési felügyelettel és a pénzügyi piacok értékeléseivel.¹⁹⁹ ²⁰⁰ A válsághelyzetekben, például az euróövezeti válság vagy a Covid-19 utáni helyreállítás során ez a koordináció kifejezetten feltétellé vált, különösen a Helyreállítási- és Ellenállóképességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility; RRF) esetében.²⁰¹

3.2.3 Koordinált fiskális autonómia

Az adópolitika hatásköri megoszlása az Európai Unióban így a gyakorlatban kettős természetű. Formálisan a tagállamok megőrzik döntési jogukat, funkcionálisan azonban a versenyjog, a nemzetközi minimumszabályok, a puha jogi koordináció és az egyéb területeken alkotott uniós jogszabályok együttesen olyan keretet hoznak létre, amelyben az önálló, egymástól érdemben eltérő adóstratégiák egyre nehezebben fenntarthatóak.

Ez az állapot „koordinált fiskális autonómiaként” írható le: a tagállamok formálisan szabadok, de döntéseiket egyre inkább uniós és nemzetközi normák strukturálják, ami hosszú távon a nemzeti adórendszerek fokozatos konvergenciájához, a tagállami adópolitika elsorvadásához vezet.²⁰² ²⁰³

3.3 Beruházás-ösztönzés az Európai unióban

Bár az iparpolitika területe az Európai Unióban a nemzeti kormányok kompetenciájába tartozik, az elmúlt években ugyanakkor egyre nagyobb számban jelentek meg olyan uniós szintű kezdeményezések, amelyek révén az Európai Bizottság nem pusztán szabályozóként, hanem proaktív szakpolitikai szereplőként lép fel az iparfejlesztéshez szorosan kapcsolódó beruházás-ösztönzés területén is.²⁰⁴ Mindez megfigyelhető abban a tendenciában, hogy az EU a belső piacot

¹⁹⁸ Európai Bizottság, 2019

¹⁹⁹ Zeitlin - Vanhercke et al., 2014

²⁰⁰ Garben, 2017

²⁰¹ Schramm-Terranova, 2024

²⁰² Garben, 2017

²⁰³ Scharpf - Schmidt, 2000

²⁰⁴ Di Carlo – Schmitz, 2023

örizni szándékozó kezdeti működésétől fokozatosan a piacot formálni kívánó beruházási politika felé mozdul el, és a belső piacot politikailag kijelölt célok mentén kívánja alakítani, nem kizárólag a tiszta és igazságos verseny fenntartásáért alkot szabályokat. Ezzel összefüggésben új, ipari beruházásokat ösztönző eszköztár körvonalazódik, amely több ponton közvetett módon rendezi át az uniós és a tagállami hatáskörök tényleges megoszlását. Az alábbiakban olyan területeket tekintünk át a beruházás-politika terén, ahol ez a dinamika különösen jól megragadható.

3.3.1 Alaphelyzet és a Juncker bizottság változásai

Di Carlo és Schmitz (2023) kutatásukban részleteiben elemzik az elmúlt évtizedek változásait az iparpolitikai hatáskörmegoszlás tekintetében. Leszögezik, hogy az iparpolitikába az Európai Unió hosszú időn keresztül elsősorban horizontális eszközökkel avatkozott be a piac egészséges működésének biztosítása érdekében. A szerzők nem csupán az iparpolitikai hatáskör eltolódás eszközeit veszik nagyító alá, hanem az időzítését is és meglátásuk szerint az „iparpolitika integrációja a közös piacon jelentősen felgyorsul 2016 és 2017-től kezdődően”. Ezzel szinkronban a beruházás-politika terén is a 2010-es évek közepén válik megfigyelhetővé az EU aktivizálódása, egyből a legmagasabb szinten, mivel a gazdasági világválság hatásainak kiküszöbölésére hivatkozva Jean-Claude Juncker elnöksége alatt az elsődleges politikai célok közé emelkedett a befektetések ösztönzése.²⁰⁵ 2014-ben létrejön a Juncker-tervnek is hívott európai beruházási terv, melynek keretében az Európai Beruházási Bank több, mint 315 milliárd euró értékű beruházást finanszírozott az Európai Stratégiai Beruházási Alapon keresztül 2018-ig bezárólag.²⁰⁶ Noha a támogatás mértéke jelentősebb volt a korábbiaknál, az Unió az ESBA források irányításába nem avatkozott be közvetlenül, csupán tanácsadói szerepben. Ugyanekkor került nagyobb hangsúly a közös európai érdekeket szolgáló fontos projektek (IPCEI) megvalósítására, mely kezdettől része volt az uniós jognak, azonban a korábbi évtizedekben nem vált jelentős beruházáspolitikai eszközzé. Az IPCEI keretrendszere nagyléptékű projekteket, egész ipari ökoszisztémákat volt hivatott felkarolni állami támogatásokkal, hogy elősegítse az innovációt olyan stratégiai ágazatokban, mint az akkumulátoripar vagy a félvezető-gyártás.

Az IPCEI-keretrendszer kettős hatást fejt ki a tagállami mozgástér és az uniós kontroll viszonyában. Egyrészt érdemben bővíti a tagállamok lehetőségeit arra, hogy stratégiai jelentőségű területeken kormányzati forrásokból támogassanak az ipari fejlesztéseket, ami korábban az állami támogatási szabályokba ütközött volna, azonban közös európai érdekükre hivatkozva mégis

²⁰⁵ Juncker, 2014

²⁰⁶ Európai Beruházási Bank, 2018

engedélyezhetővé válnak. Másrészt ez a kiterjesztett mozgástér kifejezetten szoros uniós feltételrendszerhez kapcsolódik, mivel a Bizottság határozza meg, hogy mi minősül IPCEI-nek, majd felügyeli, hogy a projektek elérjék céljukat és ténylegesen uniós hozzáadott értéket termeljenek, de közben ne okozzanak indokolatlan versenytorzítást. Di Carlo és Schmitz (2023) felismerése szerint Bizottság így nem pusztán engedélyező szerepben jelenik meg, hanem hálózati koordinátorként is, a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével, a források összehangolásával és egyesítésével a gyakorlatban a beruházási-politika alakítójává lép elő. Ez a korábbi elvekhez képest érzékelhető elmozdulást jelent, mivel a horizontális szabályozó szerep és szabad verseny védelmezése helyett egy misszióorientált európai iparpolitika körvonalai jelentek meg.

3.3.2 FDI átvilágítási mechanizmus

A 2019-es, még a Juncker-bizottság által elfogadott külföldi közvetlen befektetések átvilágításáról szóló uniós keretrendelet (FDI Screening Regulation, 2019/452) jelentette a következő mérföldkövet az EU befektetési politikájában.²⁰⁷ A rendelet deklarált célja egy olyan koordinációs mechanizmus létrehozása, amely a tagállamok között szervezettebb információáramlást és együttműködést biztosít a biztonsági vagy közrendvédelmi szempontból kritikusnak minősített külföldi befektetések ellenőrzése során. Bár a rendelet az átvilágítás érdemi alkalmazását, és ezzel a hatáskör döntő részét, továbbra is nemzeti hatáskörben hagyta, Dackö és munkatársai (2022) szerint az Unió ezzel együtt keretet ad a nemzeti mechanizmusok működésének, és intézményesített kooperációs platformot hoz létre a tagállamok és az Európai Bizottság között.

A rendelet gyakorlatban azt fekteti le, hogy a tagállamok kötelesek értesíteni egymást és a Bizottságot, amennyiben érzékeny ágazatban külföldi befektetést vizsgálnak, továbbá lehetővé teszi, hogy más tagállamok, illetve a Bizottság véleményt fogalmazzanak meg az adott tranzakció kapcsán. Noha ezek a vélemények formálisan nem bírnak kötelező erővel, a végső döntési jog az érintett tagállamnál marad, és sem az EU intézményei, sem más tagállamok nem élhetnek hivatalos vétőjoggal, a mechanizmus érdemi informális befolyásolási csatornát nyit meg. Amennyiben például a befogadó tagállam önmagában nem azonosít nemzetbiztonsági kockázatot, de több partnerállam vagy a Bizottság aggodalmát fejezi ki arra hivatkozva, hogy a tranzakció potenciálisan káros lehet saját biztonsági érdekeikre vagy az Unió egészének érdekében, úgy a kifejtett nyomásgyakorlás a döntéshozatalt ténylegesen is módosíthatja, ahogy azt Dackö és

²⁰⁷ Dackö - Brodin- Arlebo, 2022, pp.505–518.

munkatársai (2022) írják. E folyamat keretében tehát a nemzeti védelmi érdekek uniós szinten is értelmezést kapnak, és a döntéshozatal közvetett módon európai dimenzióval egészül ki.

2025 decemberében jelent meg az új, a trilógusok nyomán körvonalazódó rendelettervezet a 2019-es befektetés átvilágítási rendszer kiterjesztéseként.²⁰⁸

A bejelentett megállapodás értelmében valamennyi tagállamnak kötelező egy átvilágítási rendszert fenntartania, mégpedig egy közösen meghatározott minimum tárgyi hatállyal. A Tanács közleménye szerint e tervezet kifejezetten a legérzékenyebb területekre koncentrál, vagyis a kettős-felhasználású és a védelmi ipari termékekre, a kiemelt fontosságú technológiákra (az AI Act fogalomrendszeréhez igazított, különösen az űr- vagy védelmi relevanciájú általános célú MI-re fókuszálva), a kvantumtechnológiákra és félvezetőkre, a kritikus nyersanyagokra, az energia-, közlekedési és digitális infrastruktúra üzemeltetőkre, a választási infrastruktúrákra, illetve egy szűkített pénzügyi piaci infrastruktúra-szereplői körre.²⁰⁹ Ezzel párhuzamosan a kompromisszum a megkerülési struktúrák kezelését is erősíti. A Tanács közleménye rögzíti, hogy a rendszer kifejezetten lefedi az EU-s leányvállalatokon keresztül megvalósuló befektetéseket, ami a korábbi keret egyik tipikus kikerülési útvonalát célozza. A HSF Kramer nemzetközi jogi iroda értelmezése szerint ez a kiterjesztés az Európai Unió Bíróságának egy korábbi ítéletében lefektetett korlátok feloldásaként is olvasható, amennyiben a felülvizsgált mechanizmus immár a formálisan EU-alapú befektető által végrehajtott, de harmadik országbeli vállalat irányítása alatt álló befektetéseket is a rendszer látókörébe vonja.

Bár a hatáskör- és intézményi egyensúly szempontjából a változás nem jelenti a döntési jog átruházását a Bizottságra, és a végső engedélyezési döntés továbbra is a fogadó tagállam kizárólagos felelőssége marad, az EU-szintű koordináció és bürokratikus folyamatok kiterjesztése mindenképpen egy új szintet jelent a befektetési politikában. A tervezet beépít egy olyan eljárási felelősségi elemet, amely a 2019-es kerethez képest érezhetően erősebb, miszerint, ha más tagállam észrevételt tesz vagy a Bizottság véleményt ad, akkor a fogadó tagállamnak érdemben meg kell indokolnia, hogy ezeket miként vette figyelembe, illetve miért tér el tőlük. A Bizottság véleményező szerepében információt és támogatást is nyújtani szándékozik a tagállamoknak a bírálás folyamatában, ami lényegét tekintve egy tanácsadói szerep megfogalmazásaként értelmezhető. Ugyan a döntés lényegi része továbbra is a tagállamoknál marad, a hatáskör egyre nagyobb részében kap szerepet a Bizottság, kiváltképpen a 2019 előtti állapothoz képest, amikor még semmilyen uniós korlát nem volt érvényben a beruházási döntéseket illetően.

²⁰⁸ Európai Bizottság, 2025

²⁰⁹ Európai Tanács, 2025

3.3.3 EU taxonómia

Az Európai Unió 2020-ban fogadta el a fenntartható finanszírozási taxonómiát. Ez formálisan egy környezetvédelmi célú osztályozási keretrendszer, melynek deklarált rendeltetése, hogy a befektetők számára egységes referenciapontot adjon a tőke klímasemleges beruházások felé történő tereléséhez.²¹⁰ Gyakorlatban tehát a taxonómia szabályozása olyan központi definíciós és mérési standardokat rögzít, amelyek a fenntarthatóság feltételeit uniós szinten szabják meg, ezáltal kiemelve azt a tagállami szintről. Míg korábban a nemzeti kormányok a saját költségvetési és fejlesztéspolitikai eszköztárakon keresztül, például adókedvezményekkel vagy célzott támogatásokkal rugalmasabban jelölhették ki, mely szektorokat és technológiákat tekintenek zöldnek, addig a taxonómia egységesített EU-s kritériumrendszerrel határozza meg a fenntartható gazdasági tevékenység feltételeit²¹¹, Fuest és Meier (2022) alapján a taxonómia áttételesen visszahat a tagállami költségvetési és fejlesztéspolitikára. A vállalati és pénzügyi szektor számára előírt jelentéstételi kötelezettségek pedig a szabályozás végrehajtását a piaci szereplők szintjén is megerősítik, mivel az átláthatósági elvárások és mutatószámok alkalmazása az uniós normákhoz való igazodás irányába tereli a finanszírozási döntéseket.²¹²

A taxonómia körüli szakmai viták egyik központi kérdése az, hogy az egységes definíciós keret mennyiben értelmezhető a tagállami mozgástér szűküléseként, illetve mennyiben jár együtt a központi tervezés tipikus információs és végrehajtási problémáival. A kritikai álláspontok szerint a rendszer implicit módon a tagállami döntéshozatalt és a piaci koordinációt részben bürokratikus koordinációval váltja fel. Kooths (2022) érvelése alapján a taxonómia olyan ambiciózus, mindent lefedni kívánó tudás- és mérési igényt feltételez a központi hatóság részéről, amely a gyakorlatban jelentős adminisztratív terheléssel és megfelelési költséggel járhat, miközben a társadalmi nettó haszon előzetesen nem szükségképpen igazolható. A kritikusok egy további, gazdaságpolitikai kockázatra is rámutatnak: amennyiben a zöld minősítés hozzáférést, reputációs előnyt vagy kedvezőbb finanszírozási feltételeket jelenthet, úgy a besorolás körül gazdasági érdekérvényesítés indulhat meg uniós szinten, amely egyértelmű korrupciós kockázatokat hordoz magában.²¹³ E megközelítéshez kapcsolódóan több elemzés is felveti, hogy a taxonómia jellegű, közvetlen irányító eszközök hatékonysága kérdéses lehet olyan környezetben, ahol az EU már rendelkezik piaci alapú klímapolitikai instrumentumokkal (például az ETS rendszerrel). Fuest és Meier (2022) szerint a tőkeköltségek és a finanszírozási szabályozása hozzájárulhat a termelékenység, és ezáltal

²¹⁰ Fuest - Meier, 2022, pp.261–266.

²¹¹ Kooths, 2022, pp.243–249.

²¹² Uo.

²¹³ Uo.

a versenyképesség, csökkenéséhez és a szennyező tevékenységek EU-n kívüli kiszervezéséhez, ami a rendszer létjogosultságát alapvetően kérdőjelezi meg. Garcia-Torea és munkatársai (2024) rámutat, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer számára a bonyolult értelmezési keretek és közzétételi elvárások végrehajtási és reputációs kockázatokat is magukban hordoznak, ez a taxonómia gazdasági terheit tovább növeli.

3.3.4 Az RRF vonatkozásai a tagállami hatáskörre

A hatáskör terén történő elmozdulás leglátványosabb példája az RRF bevezetése. A 2020-as válságot megelőzően a fiskális politika és a gazdaságpolitika érdemi eszköztára döntően tagállami hatáskör maradt, amelyet az Unió jellemzően csupán minimálisan, puha koordinációs mechanizmusokon keresztül, az Európai Szemeszteren, vagy válságidőszakokban kormányközi, eseti megállapodásokkal tudott csak befolyásolni.²¹⁴ A koronavírus járvány gazdasági kárainak enyhítésére létrehozott RRF, mely egy 700 milliárd eurós kerettel rendelkező támogatási alap, a forrásfelhasználás célrendszerének átalakításával ezt a korábbi gazdasági hatáskörmegosztást írta felül. A klasszikus regionális felzárkóztatás mellett, illetve több ponton részben annak helyébe lépve, a tagállami ellenállóképesség erősítése, lényegében pedig strukturális és gazdasági reformok ösztönzése vált a mechanizmus központi funkciójává. A 2021-2027-es költségvetési ciklusban a „Kohézió, reziliencia és értékek” fejezet nagyságrendje e folyamat pénzügyi leképeződéseként is értelmezhető, amennyiben azt jelzi, hogy az Unió a pénzügyi ösztönzőin keresztül immár olyan gazdaságpolitikai irányokat is igyekszik kijelölni, amelyekre korábban nem rendelkezett közvetlen ráhatással, mindezt úgy, hogy a gazdaságirányítás egyes elemeit a kohéziós politika ernyője alá húzza be, a szerződések formális újrainyítása nélkül.²¹⁵

Schramm és Terranova (2024) szerint az RRF egy teljesítményalapú kormányzási modellt honosított meg, amely a „pozitív feltételeesség” mechanizmusán keresztül érdemi elmozdulást jelent a korábbi gyakorlathoz képest, amit tagállami autonómia és az uniós koordináció jellemzett. A rendszer lényege, hogy a források lehívását immáron konkrét reformok és beruházások teljesítéséhez köti az EU, amit mérföldkövekben és célértékekben mérnek, melyeket a Bizottság a korábbi koordinációs gyakorlatokhoz képest jóval szorosabban, egy előre meghatározott keretrendszer alapján ellenőriz. E konstrukció következtében a korábban jogilag nem kötelező erejű ajánlások, például a nyugdíjrendszer fenntarthatóságára, a munkaerőpiaci szabályozásra vagy az oktatási és közigazgatási reformokra vonatkozó elvárások a finanszírozáshoz kapcsolt feltételrendszeren keresztül de facto szerződéses jellegű kötelezettséggé alakulnak, amennyiben a

²¹⁴ Leino-Sandberg- Lindseth, 2023

²¹⁵ Uo.

kifizetések ténylegesen a reformok végrehajtásától válnak függővé. Leino-Sandberg és Lindseth (2023) ezt a folyamatot az uniós szerződések „forradalmi újraértelmezéseként” írja le: az EU úgy szerzett érdemi befolyást olyan nemzeti szakpolitikák felett, amelyek területén formális hatásköri transzfer nem történt, hogy közben a döntéshozatal kulcsa a pénzügyi kondicionalitás csatornáján keresztül mozdult el. Sajátos eleme a folyamatnak, emellett politikai és jogi stabilizáló tényezőként is értelmezhető, hogy a tagállamok a válsághelyzet nyomása alatt maguk igényelték a forrásokat és ezzel együtt elfogadták a hozzájuk kapcsolódó feltételeket, ugyanakkor ennek ára az lett, hogy belső szakpolitikáik egy részét a brüsszeli jóváhagyáshoz kellett illeszteniük. Így a Bizottság és a Tanács olyan területeken is közvetlenebb befolyáshoz jutott, nem jogalkotói kompetencia, hanem feltételhez kötött finanszírozás útján, ahol a szerződések alapján a döntési mozgástérrel jogilag kizárólag a tagállamok rendelkeznek.²¹⁶

Schramm és Terranova (2024) értelmezésében az RRF olyan hibrid kormányzási modellt hozott létre, amelyben a tagállami szuverenitás és az uniós irányítás határvonalai nem eltűnnek, hanem eljárási és pénzügyi eszközökkel átformálódnak, az Unió javára. Formálisan a tagállamok készítik el a Nemzeti Helyreállítási és Reziliencia Terveket (NRRP), ami fenntartja a nemzeti szuverenitás narratíváját, a tartalmi kereteket azonban a közös uniós prioritások és mérőszámokkal lefektetett elvárások erősen behatárolják. Ilyen előírás például, hogy a tervekben a kiadások meghatározott hányadát a zöld átmenet finanszírozására kell fordítani, ami a nemzeti céloknál magasabb prioritású, uniós szintű kööttséget hoz létre. A végrehajtás során a Bizottság ellenőrző és értékelő pozícióban követi a teljesítést, így a támogatás logikája a korábbi, jogosultságon és térségi igényeken alapuló kohéziós forrásfelhasználáshoz képest a reformokért járó, feltételekhez kötött kifizetéssé válik. Leino-Sandberg és Lindseth (2023) e konstrukcióból azt a következtetést is levonja, hogy az RRF precedenst teremthet egy későbbi megoldás számára, amely anélkül, hogy formális föderális költségvetés jönne létre, a pénzügyi kondicionalitás és a központi prioritálás révén egy bújtatott fiskális politikát hajt végre.

3.4 Az uniós energiapolitika hatáskört érintő elemei

Az energia- és klímapolitika napjainkra az EU gazdasági kormányzásának egyik szervező elvévé vált. Ursula von der Leyen bizottsági elnök 2019-ben az Európai Zöld Megállapodást (European Green Deal; EGD) kifejezetten Európa hosszú távú növekedési stratégiájaként pozicionálta, amelynek végső célja a kontinens klímasemlegessé tétele 2050-ig.²¹⁷ Az EGD ennek megfelelően nem egy szűken vett környezetpolitikai csomag, hanem egy átfogó gazdasági és

²¹⁶ Uo.

²¹⁷ Schramm - Terranova 2024

beruházásösztönző programként értelmezendő, mivel a fenntartható átalakulást az uniós gazdaságirányítás fókuszába emelte. A Zöld Megállapodás következménye, hogy a fenntarthatósági szempontok és az ez alájuk sorolt gazdasági elvek horizontális prioritássá váltak az EU-ban, és szinte valamennyi uniós szakpolitikában, legfőképp pedig energiapolitikában, meghatározó szervező elvként érvényesülnek.²¹⁸

Az energiaügyek ugyanakkor nemcsak a szabályozásban és a kommunikációban, hanem az EU költségvetési és finanszírozási mechanizmusain át is jelen vannak az uniós gazdaságpolitikában, ahogyan azt korábban is bemutattuk. Bekker (2021) is kiemeli, hogy az RRF keretében a tagállami helyreállítási tervekben vállalt reformok és beruházások jelentős része a zöld átmenethez kapcsolódik, miközben a kifizetések teljesítmény- és feltételeességi logikán keresztül a vállalatok végrehajtásától függnnek. A szakirodalom rendre kiemeli, hogy a pénzügyi kondicionalitás ilyen alkalmazása egy új, érdemi eszközt teremtett a nemzeti gazdaságpolitikák befolyásolására az Unió kezében. Mindez összességében azt jelzi, hogy az energiapolitika az Európai Szemeszter tágabb gazdaságirányítási keretéhez kapcsolódva a költségvetési és szerkezeti politikák alakításának is egyre inkább meghatározó komponensévé vált. A COVID-19 válság, majd az ukrajnai háború nyomán az EU a gyakorlatban is fenntartotta azt az álláspontot, hogy a zöld átmenet nem másodlagos cél, hanem a válságkezelés integráns része.²¹⁹ Mindezek alapján az energiapolitika ma már nem pusztán egy önálló szakpolitikai területként értelmezhető az Unióban, hanem a közös európai gazdasági stratégia kulcselemeként, amelyen keresztül az EU az innovációs irányokat, a beruházási prioritásokat és a strukturális reformfolyamatokat is érdemben alakítani kívánja. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy az energiapolitikai hatáskörmegoszlás miképpen lett lefektetve a 2010 előtti időszakban, majd hogyan változott az Energiaunió, a Zöld Megállapodás és a REPowerEU-nak köszönhetően az elmúlt években.

3.4.1 Energiapolitikai hatáskör a szerződések szerint

A Maastrichti Szerződésben az az EU energiapolitikája nem önálló szakpolitikai hatáskörként jelent meg, csupán a belső piac és a versenyjog logikáján, illetve a környezetvédelmi jogalkotáson keresztül volt része az uniós döntéshozatalnak, kifejezett energia-hatáskör nem állt rendelkezésre.²²⁰ A 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés explicit módon beemelte az energiát a Szerződésbe, és ezzel egyszerre rögzítette az uniós energiapolitika célrendszerét, valamint annak intézményi és szuverenitási korlátait. Az új rendelkezés uniós célként nevesítette

²¹⁸ Besnier, 2023

²¹⁹ Schramm –Terranova, 2024

²²⁰ Reins, 2019, pp.665–672.

az energiapiac működésének előmozdítását, az ellátásbiztonság erősítését és a fenntartható energia, különösen a megújulók támogatását, ugyanakkor szilárdan lefektette a tagállamok jogait is. A Szerződés szerint az uniós intézkedések nem csorbíthatják a tagállamok jogát, miszerint szabadon választhatnak az energiaforrások között, illetve szabadon alakíthatják az energiaellátás szerkezetét. E kikötést a szakirodalom jellemzően a tagállami energia-szuverenitás garanciájaként értelmezi, és egyben úgy tekinti, mint a közös energiapolitika fejlődési pályáját előre kijelölő korlátot. Reins (2019) kiemeli, hogy bár a Lisszaboni Szerződés az energia területén megosztott hatáskört teremtett, a kezdeti években a tagállamok a rendelkezésre álló jogaikra támaszkodva megőrizték befolyásukat, ami a közös fellépés gyakorlati kiterjesztését több ponton korlátozta.

3.4.2 Az Energiaunió kialakulása

A 2010-es évek közepén az Energiaunió kezdeményezése ennek a helyzetnek a meghaladására tett kísérletet, amikor az együttműködést egy átfogó, öt pillérre szervezett keretbe rendezte (ellátásbiztonság, belső energiapiac, energiahatékonyság, dekarbonizáció, valamint kutatás-innováció). A kezdeményezés azonban már ebben a szakaszban is ellenállásba ütközött:²²¹ különösen a határokon átnyúló infrastruktúrafejlesztések, valamint a gázpiaci integráció területén több tagállam érzékelhetően óvatosan viszonyult az uniós szintű beavatkozásokhoz, és a nemzeti döntési jogok eróziójától tartva ellenállást fogalmazott meg. Az Energiaunió időszakában a nemzeti kormányok az EU jogosítványait kifejezetten vitatták, különösen az olyan érzékeny kérdésekben, mint az energia-infrastruktúra feletti irányítás és a stratégiai ellátási útvonalak kialakítása. Mindez arra utal, hogy a gyakorlatban az uniós energiapolitika mozgástere ekkor még korlátozott maradt, a szerződésben rögzített megosztott hatáskör ellenére a tagállami befolyás továbbra is jelentős maradt, és a közös fellépés bővítése csak fokozatosan, politikai és intézményi kompromisszumokon keresztül volt lehetséges.

3.4.3 A Green Deal új irányvonala

Az elmúlt években az Európai Unió a közös piac kialakításában meghatározott szerepét túllépve egyre gyakrabban vállalkozik olyan politikai célok megvalósítására, melyek átlépik ezt a korábban lefektetett hatáskört. Besnier (2023) szerint „az Energiaunió óta az Európai Unió nyilvánvalóan növelte a szerepét az energiapolitika területén”. A szerző szerint az Unió jelentős részben a klímavédelmi célok és az ukrajnai háborút kihasználva tette ezt meg. Ennek a folyamatnak az első lépése volt az Európai Zöld Megállapodás, aminek a politikai jelentőségét korábban is kiemeltük. Az EGD, ahogy Kusiak-Winter (2023) az EU energiapolitikájának időbeni változását leíró

²²¹ Besnier, 2023

munkájában is felvázolja, valójában a gazdaság összes jelentős szektorát mélyen befolyásolja és átformálja. Mindezek közül kiemelkedik az energiaszektorra gyakorolt hatása, mivel a 2050-ig tekintő ambiciózus tervek keretében a dekarbonizáció és a megújuló energiaforrásokra való átállás megvalósításával az energiapiac teljes átformálását célozza meg.

Az EGD 2050-re klímasemlegességet irányzott elő, és egyúttal szigorúbb, 2030-ig teljesítendő klímacélokat is rögzített. A kezdeményezés keretében az EU a „Fit for 55” keretében több új jogszabályt fogadott el, illetve terjesztett elő, így különösen a megújulóenergia-irányelv szigorítását (a célérték emelését), az energiahatékonysági követelmények erősítését, valamint az iparági kibocsátási normák további szigorítását. A leglényegesebb jogszabály a 2021-es Európai Klímarendelet (*European Climate Law*, ECL), ami kötelező erejű vállalásokat és célokat ír elő a tagállamok számára, például a megújuló részarányra és az emissziócsökkentésre vonatkozóan.²²² Ezen vállalások teljesítésére a tagállamoknak nemzeti adaptációs stratégiát kell létrehozniuk, melyek teljesítését a Bizottság 5 évente értékeli. Az EGD a vállalatoknak és piaci szereplőknek szintén korlátokat szab, kijelölve a következő évek és évtizedek piaci trendjeit, fejlesztési irányait. Világos, hogy ezen tervező és számonkérő szerep kialakulásával a központi hatáskör erősödik, a szuverén tagállami energiapolitika pedig jelentősen csorbul. Mindezek ellenére a tagállamok többsége a EGD-t közös európai ügyként értelmezte, és különösebb tiltakozás nélkül fogadta el.²²³ Kutatása szerint a program politikai súlyát az is növeli, hogy új uniós narratívát teremtett, ahogy azt korábban is kiemeltük. Eszerint a fenntartható átállás folyamata, mint közös vállalkozás, legitimitást ad az uniós beavatkozások kiterjesztésére olyan területeken is, amelyeket korábban inkább nemzeti hatáskörben kezeltek. A Bizottság e keret révén megerősödött az energiaátmenet irányításában, miközben a tagállamok a gyakorlatban részben elveszítették vétőpozíciójukat az ambiciózus közös célokkal szemben. Mivel a Zöld Megállapodás a klímaváltozáshoz hasonló, minden tagállamot érintő kihívásokra ad választ, a tagállamok is nagyobb hajlandóságot mutatnak az uniós szabályozás elfogadására akkor is, ha az korlátozza szuverenitásukat, például az energiamix alakításában.

A EGD és a „Fit for 55” keretében a piaci kibocsátáscsökkentés előmozdítására hivatott ETS rendszer is reformon ment keresztül. A 2005 óta érvényben lévő ETS I az elmúlt években fokozatosan szigorodott (az engedélyezett kibocsátási kvóta csökkenésével), 2023-ban pedig megszületett az ETS II, ami kiterjeszti rendszer hatályát közlekedés és az ingatlanok területére is

²²² Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law')

²²³ Besnier, 2023

(Német Környezeti Ügynökség - *Umweltbundesamt*, 2023). Az ETS közvetve hat a tagállamok energiapolitikájára mivel a szén-dioxid kvótaárának emelkedése csökkenti a fosszilis energiahordozók versenyképességét, ezáltal előnyhöz juttatva a megújuló energiaforrásokat. Ennek következtében az ETS implicit módon a nemzeti energiamix alakulását és a tagállami iparszerkezetet is befolyásolja, még akkor is, ha ez eredendően a tagállamok hatásköre.

3.4.4 Tovább lépés a REPowerEU keretében

Az orosz-ukrán háború és az abból fakadó energiaválság közepette az EU határozott kezdeményezést indított az orosz fosszilis energiahordozókról való leválásra.²²⁴ A Bizottság 2022. május 18-án ismertette a REPowerEU-t, amely az energia-megtakarításokra, az energiaforrások diverzifikálására és a megújuló energiára támaszkodva kíván leválni az orosz energiáról, ezzel egyetemben felgyorsítaná az EU zöld átállását, erősítve ezzel az ellátásbiztonságot. A háború által előidézett krízishelyzetben az EU példa nélküli központosító szerepet vállalt és a tagállamok elfogadták, hogy az akut ellátási problémák kezelése érdekében a korábbinál szorosabb uniós koordináció és közös döntéshozatal alakuljon ki az energiapiac területén. Az orosz-ukrán háború eszkalációja és az energiaárak megemelkedése okán a tagállamok többsége hajlandónak mutatkozott nagyobb teret engedni az uniós intézményrendszernek.

A REPowerEU több dimenzióban is mélyítette az uniós energiapolitikai integrációt, melyet Schramm és Terranova (2024) részletez. Egyrészt pénzügyi ösztönzők révén az EU rövid időn belül többletforrásokat mozgósított a tagállamok számára, mégpedig úgy, hogy a korábban létrehozott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF) új, energetikai fókuszú fejezetekkel egészítette ki. E költségvetési újítás eredményeként az Unió feltételekhez kötött támogatásokat nyújt a tagállamoknak infrastrukturális beruházásokra, a gáz- és villamosenergia-hálózat fejlesztésére, energiahatékonysági programokra és megújuló projektekre. Másrészt a REPowerEU szabályozási és koordinációs eszközöket is tartalmazott, közös gáztárolási előírásokat és a tagállamok közötti szolidaritási mechanizmus megerősítését, amelyek további uniós beleszólást eredményeztek a nemzeti energiapolitikai döntéshozatalba. A Bizottság irányításával például közös platform jött létre a gázbeszerzésre, és valamennyi tagállam vállalta, hogy közösen mozdul el az orosz energia leváltása felé. Összességében a REPowerEU szerződésmódosítás nélkül bővítette az EU tényleges mozgásterét az energiapolitika terén, a vészhelyzet nyomán kialakult politikai krízisnek köszönhetően. Bár a REPowerEU intézkedései között több rugalmas, „puha” jellegű elem is megjelenik (ajánlások, iránymutatások), a tagállamok, de facto elfogadták az Unió

²²⁴ Schramm-Terranova, 2024

megerősödött irányító szerepét a kritikus időszakban.²²⁵ Ezzel szinkronban érvel Volpi (2024) tanulmánya is, amely a folyamatos válságok fényében vizsgálja a hatáskörváltozást és kijelenti, hogy az EU és a Bizottság ezeket az időszakokat jellemzően a saját befolyásának megerősítésére tudja használni.

3.4.5 A szankcióspolitikai újrakeretezése

A tagállamok egyhangú döntéssel határoztak az orosz szénimport betiltásáról (2022 áprilisában), majd az orosz kőolaj jelentős részének embargójáról (2022 júniusában, fél éves kifutási idővel). E lépéseket az EU a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében hozta, teljes tagállami egyetértéssel.²²⁶ Alapvető volt, hogy a klasszikus szankciós eszközök esetében minden tagállam vétőjoggal rendelkezett, tekintettel az egyhangúsági követelményre.

2025 júniusában azonban az Európai Bizottság az orosz földgáz teljes importtilalmát kereskedelempolitikai rendeletként terjesztette be. Ez a konstrukció azért jelent új mérföldkövet a hatáskörváltás tekintetében, mivel a korábbi energiaszankciós intézkedések nem a kereskedelempolitikai, hanem a KKBP szankciós jogalapjára épültek.²²⁷ A jogalap megválasztása azonban nem pusztán technikai kérdés, hangsúlyozzák a szerzők, ugyanis míg a külpolitikai szankciók elfogadása a Tanácsban egyhangúságot kíván, addig a kereskedelempolitikai jellegű intézkedések rendes jogalkotási eljárásban, minősített többséggel is elfogadhatók. A rendelkezés ebből következően azt a helyzetet teremtette, hogy egy orosz gázembargó a tiltakozó tagállamok, vagyis Magyarország és Szlovákia ellenében is hatályba léphetnek.

Verellen (2025) rámutat, hogy mindez egy tágabb trendbe illeszkedik e téren, vagyis az EU egyre gyakrabban alkalmaz kereskedelempolitikai eszközöket biztonsági célok érdekében, vagyis a kereskedelmi és a biztonságpolitikai hatáskörök határai fokozatosan összemosódnak. Ezt a tendenciát erősíti például a 2023-ban elfogadott ellenintézkedési eszköz (*Anti-Coercion Instrument*, 2023/2675/EU) is, amely kereskedelmi jogi alapon teremt lehetőséget szankciós jellegű fellépésre geopolitikai nyomásgyakorlással szemben. Az orosz gázimport tilalmára vonatkozó javaslat hasonló logikát követ és a külpolitikai célú korlátozást uniós kereskedelmi jogi keretbe illeszti, és ezzel a tagállami egyhangúság követelményét megkerülhetővé teszi. Amennyiben a jogszabály ténylegesen hatályba lép, a tagállami szuverenitás tovább korlátozódna energiapolitika terén.

²²⁵ Besnier, 2023

²²⁶ Verellen, 2025

²²⁷ Szép - Schaupp, 2025

3.4.6 Az elméleti fejezet összefoglalása

A fejezet az Európai Unió ipar-, adó-, beruházás- és energiapolitikájának elméleti kereteit foglalja össze, hangsúlyozva a formális tagállami hatáskörök és az uniós intézmények tényleges befolyása között feszülő konfliktusos helyzetet.

Az iparpolitika tekintetében, bár az Európai Unió szerződése szerint az iparpolitika elsődlegesen tagállami hatáskör és az Unió csak kiegészítő, koordináló szerepet tölt be, a gyakorlatban azonban az elmúlt két évtizedben multilaterális mechanizmusok (pl. Horizon Europe, NextGenerationEU) révén az EU jelentősen befolyásolja az ipari fejlesztéseket: pénzügyi ösztönzők, ipari szövetségek (akkumulátorok, hidrogén), állami támogatások rugalmas értelmezése (IPCEI), FDI-szűrés révén. Történelmileg a 1970-es évekig nemzeti bajnokok domináltak; a globalizáció, az egységes piac és a különböző geopolitikai sokkok következtében meghirdetett vészhelyzetek "lopakodó hatáskörbővítéshez" vezettek. Ennek eredményeképpen kialakult egy többszintű kormányzási rendszer, ahol a formális tagállami autonómia mellett uniós keretek szűkítik a gazdaságpolitika mozgásterét.

Az adópolitika esetében a közvetlen adók tagállami hatáskörben maradtak, de közvetett úton (versenyjog, állami támogatások ellenőrzése – EUMSZ 107-108. cikk) az EB korlátozza őket: adókedvezmények visszamenőleges visszavétele. A nemzetközi minimumadó, a puha jogi koordináció (Európai Szemeszter), valamint a klíma-/energia-előírások további szűkítést hoznak, "koordinált fiskális autonómiát" teremtve. Ez konvergenciához vezet a nemzeti adórendszerekben, tagállami mozgástér fokozatos eróziójával.

A beruházás-politika tekintetében a tagállami kompetencia ellenére az uniós intézmények aktív szerepvállalása erősödött az elmúlt évtizedben. A Juncker-terv (EIB, ESBA), IPCEI-projektek, FDI-szűrés (2019 rendelet, 2025 kiterjesztés) mind egyre inkább beleavatkozott a tagállami iparpolitika egyik meghatározó elemének gyakorlati megvalósulásába. A fenntarthatósági taxonómia egységes "zöld" definíciókat szab; az RRF feltételelességgel (reformokhoz kötött kifizetések) hibrid modellt honosított meg, lehetővé téve a puha jogi nyomásgyakorlást a tagállamok irányába.

4. A lopakodó hatáskörbővítés gyakorlati következményei

Magyarországon

Az elméleti rész alapján ebben a fejezetben bemutatjuk, hogy az elmúlt években tapasztalt hatáskörbővítés milyen gyakorlati következményekkel járt Magyarország számára. A negatív hatásokat elsősorban a gazdasági felzárkózás és versenyképesség, a kimutatható gazdasági károk, illetve a gazdasági szuverenitás alapjait érintő kérdésekre vetítve vizsgáljuk.

4.1 Felzárkózás és versenyképesség

Hazánk egy dinamikusan fejlődő gazdaság, mely, az elmúlt 15 év során jelentős mértékben konvergált az EU átlagos fejlettségéhez. Fejlettségi szintjéből fakadóan Magyarország iparpolitikája szükségesen eltér a már fejlett, iparosodott európai magországokétól (pl.: Németország, Franciaország etc...). A magyar gazdaság alapvető érdeke, hogy a gazdasági fejlődése során a világon elérhető legfejlettebb (és legversenyképesebb) technológiát, vállalatokat honosítsa meg a hazai piacon, melyek leginkább megfelelnek a magyar termelési mixnek. Ahogy azt korábban bemutattuk, ez nem feltétlen esik egybe az Európai Unió által lefektetett stratégiai irányvonallal.

Az aktív hazai iparpolitikának gátat szabnak az állami támogatásokra vonatkozó korlátozások, illetve az IPCEI-re vonatkozó szorosabb uniós elvárások, hiszen ezáltal a magyar fejlesztési irányokat nagy mértékben meghatározza az állami finanszírozásra vonatkozó megszorítások. Ezzel párhuzamosan a külföldi befektetőkre vonatkozó szorosabb követelmények, központi vizsgálati jogkörök korlátozzák hazánk versenyképességét a legversenyképesebb (EU-n kívüli) technológiák meghonosítására. A központi intézményrendszer bevonása nemcsak, hogy bürokratikusabbá teszi a külföldi működőtőke-befektetés folyamatát, de egy további jogi kockázatot is hordoz magában, mely elbizonytalaníthatja a külföldi befektetőket. Külön kockázatként jelenik meg a romló EU-Kína kapcsolatok viszonyában az ázsiai befektetők megítélése is; hiszen a részben központosított rendszer jellegéből fakadóan a brüsszeli álláspont megjelenik az FDI átvilágítási folyamatok alkalmazásában is, ez korlátozhatja a fejlett ázsiai technológia (akkumulátor, félvezetők, elektronikai berendezések etc...) átvételét is.

A korábban bemutatott energia- és klímapolitika szintén súlyosan korlátozza hazánk mozgásterét. Egyrészt, a központilag meghatározott szén-dioxid kvótaárak az egész közös piacon megemelik a kibocsátás-intenzív ágazatok költségeit (pl.: vegyipar, acélipar), így ezen alapiparágak versenyképessége romlik, az európai kapacitások leépülnek, a ráépülő iparágak (pl.: gépgyártás, gyógyszeripar, mezőgazdaság) stabilitása szintén megkérdőjeleződik, hiszen ki lesznek

szolgáltatva külső beszállítóknak vagy jelentősen megnőnek működési költségeik. A keretrendszer fenntarthatatlanságát az is mutatja, hogy az európai vállalatok az amerikai versenytársaikhoz képest hatszor, a kínai vállalatokhoz képest tízszer többet fizetnek egy tonna kibocsátott széndioxid után.²²⁸ A brüsszeli központi szabályozási rendszer így stratégiai fontosságú iparágak működését lehetetleníti el, ezzel szűkítve hazánk alkalmazkodási lehetőségeit. Az ETS árak az energiatermelésben is megjelennek, ezáltal egyes termelési technológiákat gyakorlatilag életképtelenné tesznek, vagy jelentősen megdrágítanak (pl.: széntüzelésű erőművek, illetve gáztüzelésű erőművek), az általános energiaárszint ennek következtében jelentősen megemelkedik. A magas energiaárak begyűrűznek minden ipari termék, szolgáltatás alapanyagköltségébe, ezáltal inflációs nyomást generálnak és csökkentik a hazai vállalatok nemzetközi versenyképességét is.

4.2 Közvetlen gazdasági károk

A hatáskörbővítés egyes következményei közvetlen gazdasági károkozással is járhat. Ennek kiemelkedő példája az uniós források visszatartása. A ki nem fizetett, euróban-denominált támogatásokra Magyarország jogosult, így a maastrichti kritériumok szerint számított hiányszámban nem jelenik meg a betervezett támogatás kiesése, ugyanakkor a hiányzó összegeket pénzforgalmi szempontból pótolni szükséges. Ennek egyik megoldása más (deviza-alapú) finanszírozási eszközök kibocsátása, ez azonban megemeli az ÁKK finanszírozási igényét és potenciálisan emelheti az euró-alapú kamatokat is. 2026. januárjában (az RRF forrásokkal együtt) visszatartott támogatások összege a teljes 2021-2027-es programozási ciklusra vonatkozóan 18 milliárd euró, ezen források bevonása jelentősen növelhetné a központi költségvetés deviza-finanszírozási igényét, illetve többletkamat-költségeket is maga után vonhat. A folyamatos bizonytalanság sérülékenyebbé teszi a magyar forintot a külső, spekulatív jellegű támadásokkal szemben, ez mind az exportőr, mind az importőr vállalatoknak megnövekedett költséget jelent, mely megjelenik az árazási gyakorlatokban is. Mivel Magyarország a kis, nyitott gazdaságok közé tartozik, a forint-árfolyam alakulása jelentős hatással bír az általános ár-nyomásra, ezáltal közvetlen, társadalmi- és politikai kockázatokat is magában hordoz.

Hazánk számára további fontos kérdés az orosz energiahordozókra kivetett szankciók kérdésköre. A korábbi konszenzusos döntéshozatalról minősített többség felé tett elmozdulási kísérlet jelentős fenyegetést jelent a magyar ellátásbiztonság számára. Az orosz földgáz európai piacról történő kitiltása a magyar termelési ágazatok alapját rengetné meg: az ország elhelyezkedéséből és

²²⁸ Századvég, 2025a

infrastrukturális adottságaiból fakadóan nem rendelkezik versenyképes alternatívával, így a termelési költségek drámai megemelkedése és a fogyasztói árak megugrása várható.²²⁹ A megnőtt lakossági árak a gazdasági károkozás mellett jelentős társadalmi költségeket is jelentenének, ezáltal nőne az elszegényedés kockázata és az energiaszegények száma, megfordítva ezzel az utóbbi 15 év kedvező trendjét. A megnövekedett fix-kiadások a háztartások költségvetésében közvetlenül hatnak a szabadon elkölthető jövedelmekre is. Kijelenthető, hogy egy rezsiár-emelkedés visszavetné a háztartások fogyasztásra elkölthető jövedelemének mértékét (ez elsősorban az alacsonyabb jövedelmű, és így magasabb fogyasztási rátával rendelkező csoportoknál lenne egyértelműen érzékelhető), mely csökkenti a fogyasztást és veszélyezteti a jelenlegi gyenge nemzetközi konjunktúra mellett a gazdasági növekedésünk egyetlen támaszát.

4.3 Alapvető szuverenitási kockázatok

A modern állam szuverenitásának kiindulási feltétele a független adópolitika, mivel ez teremti meg a központi állam működtetéséhez szükséges gazdasági alapot, így mindennemű korlátozás, hasonló irányba mutató közösségi politikai irány (ETS2 rendszer, globális minimumadó, ÁFA kulcsok szabályozása) vagy javaslat (pl.: Európai Szemeszter ajánlásai) ilyen szempontból is vizsgálандóak. Mindezek mellett az adópolitika a fejlesztéspolitikai eszköztár egy fontos eleme is, hiszen az adórendszer különböző szereplők viselkedését ösztönözní, illetve gátolni képes. A különböző adókulcsok eredményeképpen a gazdaságpolitika képes ösztönözní a belföldi tőkefelhalmozást, a profitok visszaforgatását, a külföldi befektetők általi termelési kapacitások kiépítését, a kutatás-fejlesztési központok létrehozását, illetve regionális különbségek kezelésére is alkalmas lehet. A megfelelő adózási keretrendszer kialakítása fontos eszköz a hazai gazdasági szereplők és a magyar családok támogatására, ez azonban csak a helyi érdekek mentén és tulajdonságokra szabva működhet jól.

Az RRF és az Európai Szemeszter összekapcsolása fordulópontot jelentett az Európai Bizottság hatáskör gyakorlásában, ezt Magyarország helyzete jól bemutatja. A reform következtében a brüsszeli központ olyan eszközre tett szert, mely a kizárólagos tagállami hatáskörök esetében is, a politikai nyomásgyakorláson túl gazdasági nyomásgyakorlást tesz lehetővé az egyes tagállamokkal szemben. Ez a központi gazdasági kormányzási mechanizmus megszilárdulását jelenti, melyet számos egyéb területen (így az új 2028-2034-es programozási időszak során) is alkalmazni szándékoznak.

²²⁹ Századvég, 2025b

4.4 A szakértői mélyinterjúk tapasztalatai

Az alábbi fejezetben a két szakértővel készített interjú tanulságait mutatjuk be. Alapvetően megállapítható, hogy a megkérdezett szakemberek egyetértettek az irodalmi áttekintés során feltárt, már bemutatott képpel, ugyanakkor tovább pontosították, hogy Magyarország számára elsősorban mely központi, az európai bürokráciát érintő változások jelentenek kihívást.

A puha jogi lépések tekintetében kiemelték, hogy a korábbi koordinációs mechanizmusok alapvetően két irányban „keményedtek fel”. Egyrészt a fókusz bővülés (tematikus terjeszkedés) estében a Szemeszter az eredetileg szűk fiskális/makrogazdasági fókuszról (adósság/hiány, MIP, SGP) fokozatosan ráépült egy széles közpolitikai spektrumra. Ilyenek például a Szociális Jogok Európai Pillére, oktatás, egészségügy, nyugdíj, segélyezés, lakáspolitikai, K+F, zöld és digitális átmenet. Másrészt a kondicionalitás erősödése volt jellemző (pénzügyi csatornák). Az ország specifikus ajánlások (CSR) és a források kapcsolata előbb puhább formában jelent meg (ex ante feltételek, tematikus koncentráció), majd a COVID után az RRF-en keresztül kemény, számonkérhető pénzügyi feltételekké vált. Ezen kívül jellemzővé vált az átszivárgás eredetileg is kötelezőhatállyal bíró mechanizmusokba is. A CSR-ek ugyan formálisan ajánlások, de a dokumentum szerint hivatkozási alappá váltak SGP/MIP eljárásokhoz, és megjelentek más uniós jogi aktusok feltételrendszerében/preambulumában is. Alapvetően ezek az építőkockák adják ki a lopakodó hatáskörbővítést.

Abban is egyetértettek, hogy az Európai Szemeszter és az RRF összekapcsolása egy minőségi ugrást jelentett, hiszen ezáltal az Európai Szemeszter vált az RRF legfőbb végrehajtási keretévé. A Szemeszter ezzel retorziós eszközzé alakul: a korábban „puha” CSR-ek kifizetési feltételekké válnak (ugyanis a mérföldkövek, reformok teljesítése nélkül a források nem kerülnek kiutalásra). A dokumentum külön kiemeli, hogy nem csak gazdasági jellegű ajánlások, hanem jogállamisági/intézményi feltételek is ennek megfelelő logikát követnek. Ennek eredménye, hogy hazánk esetében a szöveg alapján továbbra is zárva van az RRF-ből járó közel 6 milliárd euró, a „szuperfeltételek” teljesítésének vitája miatt. A kondicionalitás logikája a kohéziós forrásoknál is megjelent: 2024 elején történt részleges kifizetés (445 millió euró), miközben más tételek továbbra is blokkoltak. Ráadásul a forrásvesztést is ki kell emelni (jogi okokból fakadóan 1,04 milliárd euró jogosultságvesztés 2025-től).

További fejlemény, hogy az Európai Bizottság az Európai Szemeszteren keresztül tagállami hatáskörökbe tartozó területeken is érdemi befolyást gyakorol (ilyen például a nyugdíjkorhatár/nyugdíjrendszer, segélyezés, lakáspolitikai, adórendszer részletei). A nyomásgyakorlás lépcsőfokai a következők: (i) „peer pressure”, politikai szégyenpad,

scoreboardok (klasszikus soft eszközök), majd ezután következik a minőségi ugrás: (ii) forráshoz kötés (RRF, és kilátásban a kohéziós politika „szemeszteresítése”).

A rendszer átalakulásából fakadóan az Európai Bizottság ajánlásai egyre nagyobb szerepet nyernek a tagállami prioritások meghatározásában, hiszen közös „jó politika” narratívát adnak, részletes országdiagnózissal és reformcsomagokkal, és egyre inkább forrásfeltételekké válnak. A 2014–2020-as és 2021–2027-es kohéziós keretekben már elvárás, hogy a partnerségi tervekben/programokban visszaköszönjenek az országajánlások, az RRF pedig ezt számonkérhetővé tette. A 2028–2034-es ciklusban a kohéziós/agrár források még szorosabban kapcsolódhatnak a szemeszter ajánlásaihoz, így a CSR-ek de facto prioritáslistává válhatnak.

A központi intézményrendszer túlterjeszkedése több ponton is tetten érhető; ennek hazánk esetében többször gyakorlati következménye is jól behatárolható. Ez két szinten jelentkezik: (i) Tematikus kiterjesztés tagállami hatáskörökre: Nyugdíjrendszer, segélyezés, lakáspolitikai, adórendszer részletei, illetve a (ii) Gazdaságpolitikai modell-ütközés (normatív dimenzió): a Bizottság fősodorbéli logikája gyakran piaci árakat, célzottabb támogatásokat, horizontális adókat preferál, míg a magyar modell több ponton (pl. rezsicsökkentés, különadók, árstopok) ettől eltér. A Bizottság kritikusan tekint a szektorális különadókra, az „ad hoc” beavatkozásokra (árstop/margin plafon), és jogbiztonsági kifogásokat is kapcsol hozzájuk. A magyar gazdaságpolitika mozgástere így szűkül: alapvetően nem jogilag „tiltással”, hanem forráskockázaton keresztül való szűkítéssel és a központi irányzattól való eltérés ára egyre gyakrabban forráskiesés/forráskésés.

Az ETS-2 rendszer bevezetését közvetlen kockázatként ítélték meg. Az ETS-2 az épületek és a közúti közlekedés (és egyes további szektorok) tüzelőanyag-kibocsátásaira terjeszteni ki a karbonárteráást; az EU hivatalos összefoglalója szerint 2025-től indul a monitorozás/jelentés, és 2027-től válik teljesen működőképesé. A társadalmi tompítást a Szociális Klímaalap szolgálja, amely kifejezetten a sérülékeny háztartások és közlekedési felhasználók támogatására jött létre. Ez egy közvetlen új adóformát vezetne be, mely a tagállamok gazdaságaiból forrásokat csoportosítana át (klímapolitikai eszközként álcázva) az Unió központi költségvetésébe. Az eredménye erősödő lakossági árnyomás (többlet-infláció, az egyébként is megemelkedett inflációs környezetben) lenne. Szintén kockázat, hogy a Szociális Klímaalap egy központi brüsszeli kézbe helyezné át a sérülékeny háztartások kompenzálását, így a kifizetések a már korábban bemutatott kondicionalitási eljárásnak is tárgyai lehetnek. A megkérdezett szakértők egyike szintén kiemelte, hogy az ETS rendszer logikájából fakadóan, bevezetése felülírná és eltörölné a rezsicsökkentési szabályozást, hiszen a kettő együtt nem kompatibilis szabályozási rendszer. A rezsicsökkentés az

egyik központi eleme a magyar gazdaságpolitikának, a kiszámítható és alacsonyan tartott lakossági energiaszámlák pedig hozzájárultak a 2010-es évek inkluzív gazdasági növekedési fordulatához, így ennek feladása politikai, szociális és gazdasági kockázatokat is magában hordoz.

5. Konklúzió a szakpolitikai döntéshozó számára

Ebben a fejezetben a részletes tanulmányban lefektetett állításokat és főbb megállapításokat mutatjuk be, ezáltal segítséget nyújtva a döntéshozók számára a megalapozott szakpolitikai döntések meghozatalában.

5.1 Európai és tagállami iparpolitika

Konklúzió 1: A központi európai iparpolitika egyre nagyobb teret nyer.

- A brüsszeli intézményrendszer a keretek meghatározásából a pozitív ösztönzőkig mozdult el.
- A NextGen EU tervek mintája is mutatja, hogy közvetlen pénzügyi eszközökön keresztül alakítják a tagállami gazdaságpolitikákat.
- Az állami támogatási szabályok kiterjesztett értelmezése vizsgálódási jogköröket ad a Bizottságnak néhány kulcs iparágban.

Konklúzió 2: A tagállami ösztönzők szerepe visszaszorult.

- A különböző puha jogi eszközök korlátozzák a tagállam-specifikus stratégiai célok megvalósítását.
- A beruházás-ösztönzők vizsgálata közvetlen nyomásgyakorlásra is alkalmas a stratégiai iparágak (védelmi ipar), illetve nagyméretű ipari projektek esetében.
- A Horizon-programok központi témakijelölése bizottsági puha befolyásolásként jelenik meg, és kulcs szerepet játszik a kutatási források allokációjánál.

Konklúzió 3: A EU klímapolitikája alapvetően negatívan befolyásolja a tagállamok iparának működési környezetét.

- A központi klímacélok, és az ezek következtében meghozott intézkedések súlyosan károsítják a tagállamok, elsősorban a fejlett iparral rendelkező országok nemzetközi versenyképességét.
- A klímaintézkedések következményeként az energiaárak a nagy versenytársak áraihoz képest a többszörösére emelkedtek, ez hátráltatja a magyar felzárkózást is.

- A központi uniós keretrendszerek (pl.: taxonómia) közvetett eszközökön keresztül megdrágítják, illetve ellehetetlenítik az intézményrendszer számára nem kedves termelési technológiákat, ezáltal kényszerítve a váltást/leépítést.

Konklúzió 4: Az RRF és az Európai Szemeszter összekapcsolása új helyzetet teremtett.

- A korábbi közvetett befolyásolási csatornákhöz képest az RRF és az Európai Szemeszter összekapcsolása közvetlen pénzügyi eszközöket adott a Bizottság kezébe a tagállami gazdaságpolitika irányításához.
- A módosítás gyakorlatilag a kiadások fél-autonóm allokációját teszi lehetővé; ezáltal jelentős lépés a független brüsszeli fiskális politika irányában.
- A REPowerEU fejezettel kiegészítve, a Bizottság ki tudta terjeszteni befolyását a kulcsfontosságú energetikai szakterületre is (beruházások finanszírozása, termelési technológiák jóváhagyása).

5.2 Nemzetközi versenyképesség

Konklúzió 5: Az európai közös iparpolitika alapvetően csökkenti hazánk nemzetközi versenyképességét.

- A közös energiapolitikából fakadóan a Magyarországon működő vállalatoknak jelentősen magasabb energiaárakat kell fizetniük nemzetközi versenytársaikhoz képest, ez megnehezíti a világszerte versenyt, beruházásoktól eshetünk el.
- A megemelkedett európai áraknak köszönhetően a hazai ipar hagyományos felvevő piacain csökkent az ipari termelés, így a magyar vállalatok megrendelése is visszaeshetnek (áttételes hatás).
- A beruházás-politika keretében tapasztalt változások nehezíthetik az Európán kívüli beruházások bevonzását, ezáltal megakadályozva a hazánk felzárkózásához szükséges csúcstechnológiák átvételét.

Konklúzió 6: Az EU-s források korlátozása megemelkedett finanszírozási költségekhez vezet.

- A források késése átmenetileg megemelkedett finanszírozási igényhez, így többletkamatteherhez vezet.
- A kieső euró-likviditást pótolni szükséges, ez növeli a kibocsátandó deviza-adósságkötvények mennyiségét, magasabb államadósság-finanszírozási kockázatot eredményezve.

- A nemzetközi pénzpiacokon a különböző politikai fejlemények bizonytalanságot, illetve volatilitást okoznak, ez megjelenhet az országhoz fűződő kockázatokban (kamatfelár), illetve az euró-forint árfolyam volatilitását is növeli.

Konklúzió 7: Az ETS rendszer alapvetően befolyásolja a tagállamok iparpolitikáját.

- A kvótaárak befolyásolják az áramtermelés költségét, ezáltal meghatározzák a (nyereségesen) üzemeltethető energiatermelési technológiákat, így befolyásolva a tagállami energiamixet.
- A rendszer az energiatermelési technológiák mellett befolyásolja a tagállami iparszerkezetet is, ezáltal behatárolva a tagállami iparpolitikák mozgásterét, befolyásolva a felzárkózáshoz szükséges iparágak (acélipar, vegyipar) lehetőségeit.
- Az ETS-2 rendszer egy új központi adóként erőforrásokat vonna el a lakosságtól is, ezáltal gyengítve a tagállami belső keresletet.

A Századvég Alapítvány tanulmányának felhasználása alapján.

Irodalomjegyzék

- Bekker, Sonja (2021): The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 9(3), pp.175–185. doi:<https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>.
- Besnier, Thibault (2023): REPowerEU: The authority turn for the EU in energy policies? Available at: <https://coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp91%20Besnier.pdf>
- Boschiero, Nerina - Silingardi, Stefano (2023): The EU Trade Agenda: Rules on State Intervention in the Market. *German Law Journal*, 24, pp.151–178. doi:<https://doi.org/10.1017/glj.2023.5>
- Bulfone, Fabio (2022): Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda. *Competition & Change*, 27(1), pp.22–43. doi:<https://doi.org/10.1177/10245294221076225>.
- Clift, Ben - Woll, Cornelia (2012): Economic patriotism: Reinventing control in the French political economy. *Journal of European Public Policy*, 19(3), pp.307–323. doi:<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.638117>.
- Dackö, Carolina- Brodin, Charlotta - Arlebo, Alice (2022): The FDI Screening Mechanisms and the Draft EU Foreign Subsidy Regulation – Potential Conflicts of Interests and in

Application. *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 25(3), pp.505–518. doi:<https://doi.org/10.5771/1435-439x-2022-3-505>.

- Di Carlo, Donato - Schmitz, Luuk (2023): Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. *Journal of European Public Policy*, 30(10), pp. 2063–2096., doi: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2202684>.
- Európai Beruházási Bank (2018). Az európai beruházási terv túlteljesítette az eredeti 315 milliárd eurós beruházási célt. [online] European Investment Bank. Available at: <https://www.eib.org/en/press/all/2018-192-juncker-plan-exceeds-original-eur-315-billion-investment-target?lang=hu>.
- Európai Bizottság (2019). The European Green Deal. COM(2019) 640 final. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/47573/st_15051_2019_init_en.pdf
- Európai Bizottság (2025). Revision of the EU's Foreign Investment Screening Mechanism. [online] *Trade and Economic Security*. Available at: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/revision-eus-foreign-investment-screening-mechanism-2025-12-11_en.
- Európai Tanács (2025). Foreign direct investment: Council and Parliament reached political agreement to improve FDI screening. [online] *Consilium*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/11/foreign-direct-investment-council-and-parliament-reached-political-agreement-to-improve-fdi-screening/>.
- Fuest, Clemens - Meier, Volker (2022): Green Finance and the EU-Taxonomy for Sustainable Activities: Why Using More Direct Environmental Policy Tools Is Preferable. *The Economists' Voice*, 19(2), pp.261–266. doi:<https://doi.org/10.1515/ev-2022-0021>.
- Garben, Sacha (2017): Competence creep revisited. *Journal of Common Market Studies*, 55(1), pp.1–18. doi:[10.1111/jcms.12643](https://doi.org/10.1111/jcms.12643)
- Garcia-Torea, Nicolas - Luque-Vílchez, Mercedes - Rodríguez-Gutiérrez, Pablo (2024): The EU Taxonomy, sustainability reporting and financial institutions: understanding the elements driving regulatory uncertainty. *Accounting Forum*, 48(3), pp.427–454. doi:<https://doi.org/10.1080/01559982.2024.2364953>.
- Haffert, Lukas - Mertens, Daniel (2019): Between distribution and allocation: growth models, sectoral coalitions and the politics of taxation revisited. *Socio-Economic Review*. doi: 10.1093/ser/mwz038.

- Juncker, Jean-Claude (2014): A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the next European Commission Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Setting Europe in Motion. [online] European Commission. Available at: https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.
- Kooths, Stefan (2022): EU Taxonomy: Mission Impossible. *The Economists' Voice*, 19(2), pp.243–249. doi:<https://doi.org/10.1515/ev-2022-0028>.
- Kusiak-Winter, Renata (2024): The evolution of the European Union's energy policy. *Prawo*, 337, pp.105–116. doi:<https://doi.org/10.19195/0524-4544.337.9>.
- Leino-Sandberg, Päivi - Lindseth, Peter L. (2023): How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy: Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU. SSRN Electronic Journal. [online] doi:<https://doi.org/10.2139/ssrn.4545351>.
- Mišík, Matúš - Figulová, Andrea (2024): EU Energy and Climate Policy after COVID-19 and the Invasion of Ukraine. [online] doi:<https://doi.org/10.4324/9781032624839>.
- Német Környezeti Ügynökség - Umweltbundesamt (2023): Introduction of an emissions trading system for buildings, road transport, and additional sectors in the EU. [online] Umweltbundesamt. Available at: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/factsheet_introduction_of_an_emissions_trading_system.pdf.
- OECD (2021): Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy. Available at: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
- Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1119>.
- Reins, Leonie (2019): The European Union's framework for FDI screening: Towards an ever more growing competence over energy policy? *Energy Policy*, 128, pp.665–672. doi:<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.029>.

- Renda, Andrea (2021): The EU industrial strategy: Towards a post-growth agenda? *Intereconomics*, 56(3), pp.133–138. doi:<https://doi.org/10.1007/s10272-021-0968-7>
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W: (2005). *Welfare and work in the open economy. 1, From vulnerability to competitiveness.* Oxford: Oxford University Press.
- Schramm, Lucas - Terranova, Chiara (2024): From NGEU to REPowerEU: policy steering and budgetary innovation in the EU. *Journal of European Integration*, 46(6), pp.943–961. doi:<https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2353791>.
- Századvég (2025a). Hol a határ? – Nemzeti szuverenitás és uniós hatáskörök – Gazdaságpolitikai Konferencia, szazadveg.hu, Elérhető: <https://szazadveg.hu/cikkek/hol-a-hatar-nemzeti-szuverenitas-es-unios-hataskorok-gazdasagpolitikai-konferencia/>
- Századvég (2025b). A magyar háztartások belerokannának a Tisza rezsiprogramjába. szazadveg.hu, Elérhető: <https://szazadveg.hu/cikkek/a-magyar-haztartasok-belerokannanak-a-tisza-rezsiprogramjaba/>
- Szép, Viktor - Schaupp, Lukas (2025). Energy Sanctions Reloaded: Navigating the Trade-Sanctions Divide in the EU’s Proposed Gas Ban. *VerfBlog*. [online] doi:<https://doi.org/10.59704/e64b2095117d79fb>.
- Thomas Verellen (2025): Commission Proposal to Ban Russian Gas Further Blurs Trade and Security Competences: <https://www.thomasverellen.com/blog/commission-proposal-to-ban-russian-gas-further-blurs-trade-and-security-competences> .
- Volpi, Virginia (2024). To Have or Not to Have Competence: EU Integration by Stealth through Permacrisis. [online] *Istituto Affari Internazionali* (IAI). doi:<https://doi.org/10.2307/resrep60385>.
- Zeitlin, Jonathan – Vanhercke, Bart (2014): *Socializing the European Semester?* *Swedish Institute for European Policy Studies*.
- Zysman, John (1983): *Governments, Markets, and Growth*. Ithaca [N.Y.] : *Cornell University Press*.

ENERGIAPOLITIKA

Századvég Alapítvány,
Energiaügyi Minisztérium és Energiastratégia Intézet

A tagállami szuverenitás és az uniós energia- és klímapolitika hatáskörmegosztásának vizsgálata

1. Vezetői összefoglaló

Az energiapolitika területén a tagállami szuverenitás jogi értelemben továbbra is rögzített, ugyanakkor a tényleges döntéshozatali mozgástér az elmúlt években érzékelhetően szűkült. A tanulmány ezt nem klasszikus „hatáskörelvonásként”, hanem fokozatos, többcsatornás hatáskörtágításként írja le, amelyben a szerződéses keretek formális megőrzése mellett az uniós intézmények, különösen az Európai Bizottság egyre erősebb napirendformáló, koordináló és felügyeleti szerepbe kerülnek.

- + A „Zöld Forradalom”, mint rendszerváltó kísérlet: A Green Deal és a Fit for 55 a tanulmány értelmezésében nem pusztán célrendszer, hanem a gazdaság és az energiarendszer egészére kiterjedő átalakítási logika, amely erős, szabályozásvezérelt pályát jelöl ki a tagállamoknak.
- + *Soft law*: A Bizottság a soft law eszköztárát nem közvetlen szankciókkal, hanem intézményi nyomásgyakorlással teszi hatékonná (szakmai meggyőzés, adatszolgáltatás, tanácsadás, nyilvánosság, ajánlások). Ezt a 2018-as kormányzási rendelet több mechanizmusa is „megkeményíti”, különösen a „comply or explain” elve: ha a tagállam nem építi be a Bizottság NEKP/NEKT-ajánlásait, nyilvános indoklási kötelezettsége keletkezik, ami politikai kockázatot és reputációs költséget teremt.
- + Átláthatóság és „pellengér” hatás: Az eredmények kiemelik a State of the Energy Union éves jelentéstételi gyakorlatát, amely formálisan átláthatóságot szolgál, de a lemaradók nyilvános megnevezése révén fegyelmező funkciót is betölthet.
- + Delegált aktusok és operatív kormányzás: A Bizottság a technikai részletszabályok, delegált aktusokkal történő módosítási lehetősége rugalmasabbá teszi az uniós irányítást, és növeli az operatív központosítás tereit.

A válságok különösen a 2022-es energiakrízis nem átmeneti „kilengések” voltak, hanem integrációs gyorsítók. Válsághelyzetben a közös fellépés kényszere politikailag elfogadhatóvá teszi a mélyebb uniós beavatkozást. A REPowerEU ennek a logikának egyszerre tünete és precedense is megmutatta, hogy rendkívüli körülmények között az EU szerződésmódosítás nélkül is képes gyorsan és érdemben centralizálni energiapolitikai döntéseket, ami hosszabb távon azt a

kérdést veti fel, hogy a „biztonsági logika” mennyiben válhat a központosítás tartós igazolásává. Az eredmények külön hangsúlyozzák, hogy a REPowerEU nem csupán tartalmi program, hanem a kormányzás jogi logikájának eltolódása is. Az EU-t egy „integration by stealth through permacrisis” üzemmód felé mozdulónak írja le: az egymást követő krízisek „állandó kivételes állapotot” hozhatnak létre, amelyben a szerződések rugalmasabban értelmezhetők, és az EU ott is cselekvőképes, ahol a hatáskörök formálisan vitathatók. Ennek kulcsjogalapja az EUMSZ 122. cikk, amely eredetileg szűk és ideiglenes válságkezelési eszköznek készült, de a tanulmány szerint a 2010 utáni válságokban „mindent nyitó” jogalappá válhat, a normál jogalkotási rend megkerülésének kockázatával. A szakértői interjúk külön megerősítik, hogy a formális hatáskörmegosztás és a gyakorlati döntéshozatal között érdemi eltérés van. Az egyik szakértő szerint a Bizottság a versenyjogi eszköztáron, különösen az állami támogatási szabályokon keresztül közvetetten, de kézzelfoghatóan befolyásolja az energiaszektor: a jóváhagyások és feltételrendszerek „keretalkotásként” szűkítik a tagállami mozgásteret.

Összességében elmondható, hogy az uniós energia- és klímapolitika fejlődése a hatáskörök fokozatos, válságok által gyorsított átrendeződését mutatja. A tagállami energiastratégia-alkotás ezért egyre inkább olyan környezetben zajlik, ahol a szuverenitás gyakorlása nem abszolút, hanem uniós jogi, intézményi és politikai keretekhez igazodó, folyamatos alkalmazkodási kényszerrel terhelt folyamat.

2. Kutatási módszertan bemutatása

2.1 A kutatás háttere

Az energiapolitika sajátossága, hogy bár az Európai Unió működéséről szóló szerződés több célkitűzést is uniós hatáskörbe emel, például a belső piac működtetését, az ellátásbiztonság erősítését, a megújuló energiaforrások elterjesztését és az energiahatékonyság növelését, a tagállamok fenntartották maguknak az energiamix meghatározásának kizárólagos jogát. Ez azt jelenti, hogy formálisan az energiapolitika továbbra is a tagállami szuverenitás része, amelyben minden ország maga dönt arról, milyen forrásokra építi energiarendszerét.

A gyakorlat azonban más tendenciát mutat. Az elmúlt években egyre erősebben érvényesült az úgynevezett lopakodó hatáskörbővítés gyakorlata, amelynek lényege, hogy az Európai Unió olyan területeken is fokozatosan kiterjeszti befolyását, ahol a szerződések alapján nincs egyértelmű és kizárólagos felhatalmazása. Az energetika különösen érzékeny példája ennek a jelenségnek. A másodlagos jogalkotás, a soft law eszközei és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata révén a

közösségi döntések mind szélesebb területekre hatnak, és ténylegesen korlátozzák a tagállami mozgásteret.

Különösen szembeűnő ez a folyamat az uniós zöldítési csomagok esetében. Az Európai Zöld Megállapodás, valamint a hozzá kapcsolódó Fit for 55 és RePowerEU programok olyan kötelezettségeket állapítanak meg, amelyek közvetlenül befolyásolják a tagállami energiapolitikákat. A megújuló energiaforrások kötelező arányainak meghatározása, az energiahatékonysági normák szigorítása vagy az emissziókereskedelmi rendszer kiterjesztése mind olyan intézkedések, amelyek formálisan klímapolitikai célokra hivatkozva jöttek létre, ténylegesen azonban mélyrehatóan érintik a tagállamok energiamixről szóló szuverén döntéseit.

A lopakodó hatáskörbővítés ezen a téren nem egyszeri jelenség, hanem tartós folyamat. Válsághelyzetekben, mint az orosz ukrán háború okozta energiaválság, a közös intézkedések, például a gázbeszerzés összehangolása vagy a tárolási kötelezettségek előírása, indokoltnak tűntek, de hosszabb távon azt is jelezték, hogy az uniós beavatkozás hatásköri szinten maradandóvá válhat.

Ezért az energetikai hatáskörök vizsgálata kulcskérdés. Az energia továbbra is tagállami szuverén jog, ugyanakkor a közösségi döntések és a zöldítési csomagok által kiterjesztett hatáskörök azt mutatják, hogy a gyakorlatban a nemzeti mozgástér folyamatosan szűkül. A kutatás hozzájárulhat annak feltárásához, hogy miként zajlik ez a hatáskörátrendeződés, milyen eszközökkel erősíti befolyását az Unió, és milyen következményekkel jár mindez a tagállamok energiapolitikai önállóságára nézve.

2.2 Kutatási módszertan

A tanulmány másodlagos dokumentumelemzésre épült, amely során releváns szakirodalmi forrásokat, intézményi jelentéseket és szakpolitikai anyagokat vizsgáltunk. Célunk az volt, hogy a témához kapcsolódó tudáselemeket rendszerezve feltárjuk, és tömören integráljuk az elemzésbe, biztosítva ezzel a szakmai megalapozottságot és kontextusérzékenységet.

A vizsgálatot két mélyinterjúval egészítettük ki.

3. Tanulmány

3.1 Fogalmi és keretmeghatározás

Az európai integráció történetében az energiapolitika évtizedeken át a nemzeti szuverenitás érinthetetlen területének számított. A tagállamok, okulva az 1970-es évek olajválságaiból, az energiaellátás biztonságát nemzetbiztonsági kérdésként kezelték, és bár a belső piac érdekében tettek engedményeket, az energiamix meghatározásának jogát a Lisszaboni Szerződésben is kőbe vették. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 194. cikk (2) bekezdése világosan szögezi le, hogy az uniós intézkedések nem érinthetik a tagállamok jogát a különböző energiaforrások közötti választáshoz.²³⁰ A jelen elemzés központi tézise azonban az, hogy ez a jogi garancia a 2020-as évekre politikai és gazdasági értelemben kiüresedett. Eszerint a tagállamok ugyan de jure szabadon rendelkeznek az energiapolitikájuk felett, dönthetnek arról, hogy építenek-e atomerőművet vagy gáztárolót, azonban az Európai Bizottság által vezérelt szabályozási és pénzügyi környezet ezt a szabadságot de facto minimálisra szűkítette.

Az Európai Unió energiapolitikájában is megnyilvánuló szuverenitási paradoxon annak okán mutatkozik meg a gyakorlatban, hogy a később részletezett válsághelyzetek kapcsán a közös cselekvés kényszere, illetve a nemzeti érdekek képviselésének igénye egyszerre jelenik meg az EU-s szintéren. Korunk sajátossága, hogy a klímasemlegesség, az ellátásbiztonság, vagy éppen a globális vállalatok szabályozása olyan határokon átívelő, transznacionális problémák, melyek a nemzetállami hatáskörök hagyományos eszközeivel nem orvosolhatók. Ezeket felhasználva azonban az Európai Unió és a Bizottság közös stratégiai célokat fogalmaznak meg, mint a Green Deal és az aktuális válságkezelő mechanizmusok, amivel sok esetben a nemzeti mozgásteret szűkítik. Ez az önmagát generáló folyamat tekinthető a szuverenitási paradoxonnak, mivel a tagállami szuverenitás megőrzésének egyik feltételévé vált a bizonyos területeken való hatáskörmegosztás, azonban az Európai Unió és az Európai Bizottság a helyzetet kihasználva egyre nagyobb befolyásra tesz szert a korábban kizárólag tagállami felelősség alá tartozó energiapolitikában is.

3.1.1 A fogalmi tisztázás: hatáskörtágítás vs. hatáskörelvonás

A folyamat megértéséhez elengedhetetlen a terminológiai pontosság. Blutman, Medvegy és Schiffner (2023) ²³¹ különbséget tesznek a „hatáskörtágítás” (*competence creep*) és a „lopakodó hatáskörelvonás” között. A tanulmányunk szempontjából kritikus megállapítás, hogy az EU

²³⁰ Iliopoulos, 2024, pp. 1268–1295.

²³¹ Blutman. - Medvegy - Schiffner, 2023, pp. 1–11.

intézményei gyakran mossák össze a két fogalmat: a jogellenes hatáskörelvonást (pl. a tagállami energiamixbe való beleszólást) szükséges és funkcionális hatáskörtágításként (pl. a klímacélok elérése érdekében) keretezik át, ezzel semlegesítve a tagállamok politikai ellenállását és aggályait.

A szerzők megállapítása alapján a két kifejezés valóban hasonló jelenségre utal, de eltérő szemszögből. A szuverenista, nemzeti szuverenitást védő narratíva gyakran használja a lopakodó hatáskörelvonás kifejezést annak jelzésére, hogy az EU szinte észrevétlenül, apró lépésekben elvonja a tagállami hatásköröket. Eszerint az Unió jogalkotással vagy bírósági úton fokozatosan túllépi az alapító szerződésekben rögzített hatásköri korlátokat, és olyan területeken kezd befolyást gyakorolni, amelyek elvileg kizárólag a tagállamok fennhatósága alá tartoznak. A szuverenista felfogás ezt negatív fejleményként értékeli, és gátat szabna az ilyen uniós törekvéseknek mondván, hogy meg kell védeni a nemzetek önrendelkezését attól, hogy az EU még nagyobb hatalmat gyakoroljon nemzeti ügyek felett. A fogalom megjelent politikai beszédekben, elemzésekben, sőt hivatalos tagállami dokumentumokban is, jól mutatva, hogy a szuverenitásféltes retorikai fegyverévé vált az európai vitákban.

Ezzel szemben az integrációpárti szemlélet a jelenséget inkább hatáskörbővülésként vagy az EU természetes hatáskörtágulásaként írja le. Ők azt hangsúlyozzák, hogy az EU nem önkényesen ragad magához új jogköröket, hanem a tagállamok által ráruházott hatásköröket használja ki teljesebben. A szerződésekben ugyanis a tagállamok már eleve az együttműködés elmélyítését tűzték ki célul (az „egyre szorosabb egység” víziója szerint), tehát az Unió tevékenységi körének bővülése benne rejlik az integráció logikájában. E nézőpont szerint a lopakodó hatáskörelvonás kifejezés félrevezető és ami történik, az nem lopakodás, hanem fejlődés, mivel közös problémáink vannak, amelyeket a nemzetállamok egyedül nem tudnak megoldani, ezért az EU fokozatosan több felelősséget vállal.

3.1.2 A „Zöld Forradalom” mint rendszerváltó kísérlet

A hatásköri eltolódás a szerződésekben rögzített status quo-tól kezdetben nem volt látványos, sokkal inkább a technikai megalapozása volt megfigyelhető. A 2010-es évektől egyre nagyobb hangsúlyt kaptak az energia terén is az integrációs törekvések. A 2015-ben kihirdetett Energiaunió Stratégia ambiciózus klímacélokat fogalmaz meg 2030-as céldátummal, melyek megvalósítása érdekében a Bizottság koordinálja és számonkéri a tagállamokat.²³² 2019-ben pedig Ursula von der Leyen a Bizottság frissen megválasztott elnökeként bejelenti az Európai Zöld Megállapodást,

²³² Európai Bizottság, 2023

ami új fejezetet nyit az európai energiapolitika történetében, és a hatásköri viszonyokat is tovább formálja, egyre határozottabban.²³³

A Green Deal egy átfogó, rendszerszintű átalakítást célzó stratégia, amelynek célja, hogy az EU gazdasága 2050-re klímasemlegessé váljon. Kusiak-Winter (2023) találóan állapítja meg, hogy a Green Deal és a klímasemlegességi célkitűzés nem a korábbi energiapolitika folytatása, hanem egyfajta „forradalom”, egyszerre társadalommérnöki és gazdaságirányítási projekt.²³⁴ Minden gazdasági ágazatot „zöld átállásra” kényszerít, de különösen az energiaágazatot állítja fókuszba, hiszen az energiarendszer átalakítása elengedhetetlen feltétele a kibocsátáscsökkentési céloknak. A Green Deal keretében az Európai Bizottság jogilag is szentesítette a klímasemlegességi célt a 2021-ben elfogadott Európai Klímarendelettel, továbbá egy nagyszabású jogszabálysomagot indított útjára („Fit for 55”), amely az EU gazdaságának szinte minden területén kötelező érvényű kibocsátás-csökkentési intézkedéseket vezetett be. Ez a csomag a megosztott hatáskörbe tartozó energia- és klímapolitika terén minősített többségi döntéssel született meg, így például Lengyelország ellenzését is felülírta az EU jogalkotási mechanizmusa, ahogy azt Kusiak kiemeli tanulmányában. Világos, hogy Green Deal jelentős mértékben beavatkozik a tagállamok gazdaság- és társadalompolitikájába, előírva a nemzeti energetikai, közlekedési, iparpolitikai és egyéb érintett stratégiáik átalakítását a közös uniós célok érdekében.

A kutatók között is vita zajlik arról, hogy ez a Zöld Forradalom mennyiben tekinthető folytatásnak vagy forradalmi fordultnak az EU korábbi energiapolitikájához képest.²³⁵ Egyes elemzők szerint az EU klíma- és energiapolitikai céljainak a bizottsági politikai középpontjába emelése teljesen új gazdaságirányítási korszakot nyit. Más szempontból viszont a Green Deal ugyan jelentős és szimbolikus lépés, de csupán a következő lépcsőfok abban az integrációs folyamatban, amelynek előző stádiuma az Energiaunió volt, vagyis inkább az eddigi integráció kiteljesedéseként érdemes értelmezni, semmint teljesen új irányként. Besnier mindenesetre leszögezi, hogy a Green Deal diskurzusában új paradigma jelent meg: a fenntarthatóság elve az uniós szakpolitikák minden területébe bekerült és az EU gazdasági modernizációs programjának központi elemévé vált.²³⁶ A szerző szerint figyelemreméltó, hogy a Green Deal viszonylag csekély nyílt politikai ellenállásba ütközött a tagállamok részéről indulásakor. Az Ursula von der Leyen vezette Bizottság erős politikai felhatalmazással indította útjára a programot 2019-ben, és a tagállamok többsége, egyetértve a klímaváltozás központi narratívájával, nem a célokat vitatta, hanem inkább a

²³³ Ursula von der Leyen, 2019

²³⁴ Kusiak-Winter, 2023, pp.105–116.

²³⁵ Uo.

²³⁶ Besnier, 2023

megvalósítás módjára koncentrált. Ebben az új paradigmában az látszik körvonalazódni, hogy tagállami autonómia már nem védendő érték, hanem a hatékonyság gátja, amelyet az uniós intézmények különböző módszerekkel, de egyre látványosabban igyekeznek lebontani.

3.2 Energia és szuverenitás Európában

Az Európai Unió működésének mai formáját a Lisszaboni Szerződés életbe lépésével nyerte el, melyben a már meglévő alapokon egy újabb, bővebb keretrendszert hoztak létre a közösség együttműködésére. Ennek egyik alapját képezték a hatáskörök megosztása is, melyet az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) lefektet. Jelen tanulmány az energia- és klímapolitika hatásköreinek változását vizsgálja tekintettel a 2009 óta történt eseményekre, különös fókusszal az Európai Zöld Megállapodás tető alá hozása óta megváltozott jogi, pénzügyi, és geopolitikai helyzettől kezdve. Ezt a változást a Covid-járvány és Oroszország Ukrajna elleni inváziója felgyorsította, és ez ennek a két eseménynek a hatására olyan folyamatokat indított be – lásd gazdasági helyreállítás, energiaválság -, melyre az Európai Unió a közös fellépést tartotta a legjobbnak. Ennek eredményeképpen született meg a REPowerEU program is, mely más, környezetvédelmi célok érdekében hozott döntés és mechanizmus mellett az egyik fő eszköze lett az Európai Uniónak a fenntarthatóság elérésében.

Magyarország energiapolitikáját is nagyban érinti ez az uniós intézkedéscsomag, ennek hatásai elementáris erővel csapnának le a magyar állampolgárokra, így ezen programok teljes körű végrehajtását illetően Magyarország óvatosságot vett fel. Emellett meg kell vizsgálnunk az Unió eddigi intézkedései mellett a közös és a magyar energiastratégia és politika közelmúltját is, hogy kellő alapot kaphassunk a tanulmány témájaként megjelölt hatáskörváltozás témájában, ezt hivatott megtenni ez az alfejezet.

3.2.1 Szerződéses hatáskörök és tagállami szuverenitás

A tagállamok formálisan szabadon határozhatják meg energiamixüket, de a tényleges döntési tér ennél sokkal korlátozottabb. A szuverenitás itt nem absztrakt fogalom, hanem nagyon is gyakorlati mozgástér, amelyet az infrastruktúra adottságai, az importfüggőség, a technológiai költségek és az uniós szabályozási környezet együttesen határol be. A nemzeti döntéshozók gyakran nem a szabadság maximumával élnek, hanem alkalmazkodnak egy olyan rendszerhez, amely egyre inkább európai keretek közé szervezi át az energiapolitikai opciókat.

Az uniós hatásköröket elsősorban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés határozza meg, míg Magyarországon az Alaptörvényen és a vonatkozó jogszabályokon kívül szakpolitikai dokumentumok, tanulmányok jelentik az energiapolitika gerincét.

3.2.1.1 Az Európai Unió szerződéses hatáskörei

Ahhoz, hogy ezt a rendszert megérthessük, az elején kell kezdenünk. Tekintsük át az Európai Unió alapját képező szerződések vonatkozó részeit, amelyben az energetikához kapcsolódó hatáskörök említésre kerülnek, megfogalmazódnak. Az Európai Unió működési Szerződése a hatásköreitől függően tér ki azokra a főbb területekre, amiket szabályoz, ezekből a kutatás témájához tartozó témákat nézzük át először. Teljes hatáskörrel bír a kereskedelempolitika terén, megosztott hatáskörrel rendelkezik a környezetvédelem, energiaügy területén²³⁷ és hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására az ipar területén.²³⁸

Az említett hatáskörökre a szerződés további részében részletesen is kitér, tekintsük át ezeket is: A kereskedelempolitika fő célja az EUMSZ 207. cikke alapján a következő:

„A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.”²³⁹

A környezetvédelem tekintetében az EUMSZ 191. cikke határozza meg azokat a célokat, amiket szem előtt kell tartani a tagállamoknak. Céljai között megjelenik hangsúlyosan az éghajlatváltozás, mint probléma és az ez elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten is.²⁴⁰ Emellett az emberi egészség védelme, a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, és a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása is fő célokként kerülnek megjelenítésre. Ezen lehatárolás után a 192. és 193. cikk a jogalkotási mechanizmust és a korlátait határolja le az uniós döntéshozatalnak, és lehetőséget ad a tagállamoknak az uniós szerződésekkel összhangban lévő szigorúbb fellépésre is.

Energia tekintetében a 194. cikk a hatásköröket egyértelműen lehatárolni szándékozó pont. A közös célok tekintetében a szerződés a következőket említi: az energiapiac működésének

²³⁷ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012., Az Európai Unió hivatalos lapja C 326/51. oldal

²³⁸ uo., C 326/53 old.

²³⁹ uo., C 326/140 old.

²⁴⁰ uo., C 326/132. old

biztosítása, az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül, az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása; és az energiahálózatok összekapcsolásának elősegítése. Ugyanezen cikk biztosítja a tagállamokat a saját energiaforrásaik kiaknázására, és a saját energiamix meghatározására:

„Ezek az intézkedések – a 192. cikk (2) bekezdésének c) pontját nem érintve – nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.”²⁴¹

Az ipar területén lévő uniós hatáskört a 173. cikk emeli ki, mely fő céljaként az Európai Unió versenyképességének megőrzését jelöli ki, és a nyitott, és versengő piacok keretein belül ösztönözni kívánja az olyan intézkedéseket, amellyel az Unión belüli ipari termelést és működést összehangolni, ösztönözni képesek, tekintettel a kis- és középvállalkozásokra, hogy azok képesek legyenek minél gyorsabban és hatékonyabban reagálni a strukturális változásokra, elősegítsék az innovációs, kutatási és technológiafejlesztési politikákban rejlő ipari lehetőségek jobb kihasználását.²⁴²

3.2.1.2 A magyar energiastratégia és mérvadó dokumentumai

Magyarország legfőbb jogszabálya, az Alaptörvény az energia- és klímapolitika alapjairól rendelkezik. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint az ország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A P) cikk a természeti erőforrásokat, így a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet, a biológiai sokféleséget, különösen a honos növény- és állatfajokat a nemzeti örökség részeként deklarálja. A 38. cikk a nemzeti vagyon kezelésének célja többek között a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele, a természeti erőforrások megóvása.²⁴³ Az Európai Zöld Megállapodást a hazai jogrendszerbe a 2020. évi XLIV. törvény a klímavédelemről integrálja, míg fontos alapját képezi a REPowerEU program megvalósításának a 2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyságról.

A hatályos jogszabályokon felül a Nemzeti Energiastratégia 2030²⁴⁴ és az aktualizált, 2024-es Nemzeti Energia- és Klímaterv – NEKT²⁴⁵ – azok a kormányzati anyagok, amelyek a hazai energiapolitika irányadói.

²⁴¹ uo., C 326/135-136. old

²⁴² uo. C 326/126 old.

²⁴³ Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.). Magyar Közlöny, 2011(43), 10656–10681

²⁴⁴ Nemzeti Energiastratégia 2030., pp. 30210.- 30359

²⁴⁵ Magyarország felülvizsgált Nemzeti Energia- és Klímaterve 2024.

Az Energiastratégia 2011-es dokumentum, mivel az akkori uniós és hazai irányelvek mentén készült. Ennek megfelelően szakszerűen ismerteti a XXI. század azon kihívásait, amelyek mentén szükséges tervezni és megvalósítani az energiaszektorhoz kapcsolódó beruházásokat. Felvázolja egy energetikai struktúraváltás szükségességét, melyhez a következő, főbb pontokat emeli ki:

„(i) teljes ellátási és fogyasztási láncot átfogó energiahatékonysági intézkedéseket

(ii) alacsony CO₂ intenzitású – elsődlegesen megújuló energiaforrásokra épülő villamosenergia-termelés arányának növelését;

(iii) a megújuló és alternatív hőtermelés elterjesztését;

(iv) az alacsony CO₂ kibocsátású közlekedési módok részesedésének növelését.”²⁴⁶

Célként meghatározza az energiafüggetlenséget, melyhez 5 területet bocsát rendelkezésre, mint cselekvési terület: az energiatakarékosság, a megújuló energia felhasználása a lehető legmagasabb arányban, a biztonságos atomenergia és az erre épülő közlekedési elektrifikáció, a kétpólusú mezőgazdaság létrehozása, valamint az európai energetikai infrastruktúrához való kapcsolódás. A kétpólusú mezőgazdaságként a dokumentum az élelmiszertermelés és a biomassza gyártás közötti váltakozást érti. Fontos kiemelni, hogy az Energiastratégia, míg az atomenergiára állandó elemként tekint, a földgázra pedig szintén hosszútávon jelenlévő energiaforrásként hivatkozik, az ország szén- és lignit tartalékát pedig stratégiai tartalékként értékeli, kijelenti, hogy nem lehet teljes körűen lemondani a fosszilis energiahordozókról.

Az Energiastratégia különböző sarokpontokat emel ki ahhoz, hogy Magyarország gazdasága versenyképes, fenntartható és biztonságos ellátási háttérrel tudjon működni. Általános célként fogalmazza meg 2030-ra a fogyasztáscsökkentést, melyet részben rövid távon is értelmezhetően, az energiatakarékosságban határoz meg. Ennek fő forrása az épületenergetikai korszerűsítések ösztönzése, megvalósítása, amivel a dokumentum szerint a primerenergia-fogyasztást 10 százalékkal is csökkenteni lehetne 2030-ig, összhangban a vonatkozó uniós irányelvekkel ezek segítségével. Kiemeli továbbá az erőmű korszerűsítéseket is, illetve a hálózati veszteség csökkentését is, amellyel további 6-9 százalékos csökkenést jelenthetne a fogyasztásban. Megkülönböztetett fontossággal tekint a társadalmi szemléletformálásra a jelentés, mellyel ehhez a célhoz további lépések tehetőek. A dokumentum következő sarokpontként az megújuló és alacsony szén-dioxid kibocsátású energiatermelésre tekint. Az energiafelhasználásban való részesedését az Energiastratégia becslései szerint 7-ről 20 százalékra emelkedhet, ehhez külön

²⁴⁶ Nemzeti Energiastratégia 2030., pp. 30213

kidolgozott cselekvési terv is készült. A közismertebb nap- és szélenergia opciók mellett a jelentés nagy figyelmet fordít a bioenergia által nyújtott lehetőségekre. A napenergiával kapcsolatos fejlesztéseket 2020 utánra, a technológia árcsökkenése miatt helyezik elsősorban. Kiemelik továbbá az atomenergia szerepének növekedését, a szakmai anyag új erőműblokkok építésével számol. Fontos kapacitásokat látnak az erőműkorszerűsítésekben is, mivel ezek megbízható alapját adják a hazai energiatermelésnek. Ugyanezen fejlesztések, és a már említett atomerőművi kapacitások révén magas fokú szén-dioxid-kibocsátás-csökkenést várnak, mellyel az Európai Unió vonatkozó kötelezettségeit teljesíteni tudja az állam.

Az említett épületkorszerűsítésekből fakadó energiahatékonysági javulások gerincét adhatja a közösségi távfűtés és egyéni hőenergia előállítás korszerűsítése is, mely nem utolsó sorban a szolgáltatás versenyképességének megőrzése miatt is prioritás. Szó esik a jelentésben a közlekedés energiahatékonyságának növeléséről és szén-dioxid intenzitásának csökkentéséről is, melyben az elektromos és hidrogénhajtást jelölik meg az olajfüggőség első számú mérséklőjeként a vasút és a közút területén is. A dokumentum szerint ez az elektrifikáció elsősorban az atomenergia általi termelésre építhető. A zöld ipar és a megújuló mezőgazdaság tekintetében is jelentős lépéseket kívánna tenni az Energiastratégia, melyben szintén az alacsony karbonintenzitású technológiák, illetve a biogazdálkodás, bioenergia kapná a fő szerepet. Ehhez kapcsolódik a hulladékhasznosítás is, mivel a települési szerves hulladék biomasszájának is tekinthető, az éghető hulladékok égetésen keresztüli bekapcsolása az energiatermelésbe a dokumentum szerzői szerint a fejlett országokban is csak nagyon szigorú szabályozások mellett, de működnek. Véleményük szerint már a dokumentum kelte idejében is ezek mellett a széntenderdek mellett az éghető szemét 60 százalékát fel tudnák használni energiatermelésre.

Utolsó sarokpontként az Energiastratégia kiemeli az állami szerepvállalás erősítését, melyre elsősorban az állami tulajdonú energiacégeken – Paksi Atomerőmű Zrt., MVM Zrt., stb. – keresztül is érvényesíteni tudná, a fő terület azonban továbbra is a szabályozás. A fent említett két cég a villamosenergia iparát tekintve valóban bővíti a mindenkori kormányzat mozgásterét, ezt a mozgási lehetőséget azonban ki kell terjeszteni a kőolaj és a földgáz területeire is. A piaci diverzifikációt, és a villamosenergia tekintetében a szolgáltatói versenyeztetést emeli ki a stratégia, mint elsődleges lehetőséget, de fontosnak tartja – a hiány miatt – a szakképzés megerősítését is.

247

A Nemzeti Energia- és Klímaterv az Európai Unió Energiaunió tervezet mögött álló jogszabálycsomagban meghatározott kötelezettségek eredményeképpen először 2020-ban készült,

²⁴⁷ Nemzeti Energiastratégia 2030., pp. 30210.- 30359.

melynek célja összehangolni a tagállamok energia- és klímapolitikáit a közös uniós cselekvési tervekkel, programokkal, illetve az ide vonatkozó nemzetközi szerződésekkel is. Ilyen a Párizsi Klínamegállapodás, az Európai Zöld Megállapodás, a Fit for 55 program, illetve a REPowerEU program is. A legfrissebb, 2024-ben aktualizált dokumentum fő céljaként az Unió által kitűzött 2050-es klímasemlegességi cél elérése, melyet különböző, a hazai szabályozásokkal, és a korábban elemzett Nemzeti Energiastratégia 2030 dokumentummal összhangban készítettek el. Ebben a tervben az uniós 5 fő elv mentén történt a célok meghatározása. Ezek a célok a következők: dekarbonizáció, energiahatékonyság, energiabiztonság, belső energiapiac, kutatás fejlesztés és versenyképesség. A jelentés fontos eleme a közelmúlt eseményeinek értelmezése, és az ebből származó tanulságok levonása, mellyel együtt egyik fő célként fogalmazzák meg a földgázhasználat csökkentését, az energiaforrások diverzifikálását. Ennek fő alapját (ahogy azt az Energiastratégia is meghatározza) a Paksi Atomerőmű meglévő blokkjainak üzemidő-hosszabbítása, és az új blokkok 2030 utáni üzembehelyezése, illetve megújuló energia adja, ami hazánkban elsősorban a napenergiát jelenti. Az új energiaforrások mellett az energiahatékonyság javításának legnagyobb tartalékát a belföldi épületállomány jelenti – állapítja meg a jelentés. A klímaváltozás kérdései kapcsán a dokumentum kiemeli, hogy ennek hatásai hazánkra nézve érezhetőek, és ennek a folyamatnak a megállításában elkötelezett a magyar állam. Ennek megfelelően alakított ki a kormány olyan cselekvési- és akcióterveket, amelyek segítségével ezek a célok elérhetőek lesznek. A stratégiai dokumentum készítői az ehhez szükséges éves beruházás mértékét 177 milliárd forintban állapították meg. Ezeknek a forrásoknak a megteremtésében komoly szerepet szánnak az uniós támogatásoknak is.²⁴⁸

Összességében a rendelkezésre álló hazai szakpolitikai anyagok igyekeznek az uniós célokat Magyarországra szabni, olyan módon, hogy azzal a közös célok, elsősorban a 2050-es klímasemlegességi céldátum megvalósítható legyen.

3.2.2 Az Európai Unió energia- és klímapolitikája

Európa energiapolitikájának története az 1990-es évektől kezdve szorosan fonódik össze a klímapolitikával is, mivel ebben a témakörben először nemzetközi szinten ekkor kezdtek foglalkozni. Habár ennek a témának elsősorban az Egyesült Államokban voltak komoly hirdetői, az európai közösség is hamar átvette ezt a témát, és annak legerőteljesebb képviselőjévé vált napjainkra. Az uniós energia- és klímapolitika történetét megvizsgálni azért is fontos feladat,

²⁴⁸ Magyarország felülvizsgált Nemzeti Energia- és Klímaterve 2024.

mert megfelelő történeti ismeretek nélkül értelmezni az elmúlt 5-10 év ebben a szegmensben történő eseményeit megfelelően értelmezni nem lehet.

3.2.2.1 A közös energiapolitika története

Az értelmezés első lépése a kontextus felállítása, s a közös energiapolitika értelmezése. Miután tisztáztuk az uniós kompetenciákat, és a hazai irányadó dokumentumok tartalmait is megismertük, tekintsük át a közös energia- és klímapolitika közelmúltbeli történetét. Szélpál Szilárd és Varga János tanulmányában kiemelik, Európa energiafüggősége az orosz-ukrán háború előtt is egyértelmű volt, emellett jelentkeztek olyan, a politikai közösség közelében olyan események, amelyek az ellátásbiztonságot kérdőre vonták, arról nem is beszélve, hogy ennek a problémának megoldására felhasználható belső tartalékai – energiainfrastruktúra összekötése, fejlesztése – alig, vagy csak kismértékben valósultak meg a 2004-ben felvett tagállamok esetében.

Leírják azt a folyamatot, amelyben az európai politikai közösség fokozatosan felismerte, energiapolitikájával kezdenie kell valamit, mert az új idők szelei – megújuló energiaforrások, közelpő geopolitikai kihívások – betörhetik az európai ipar kapuit. Nemcsak a versenyképesség fenntartása, de az energiabiztonság megléte is megkérdőjeleződött 2014-ben, amikor Oroszország és Ukrajna között egy gázszállítási szerződés miatt vita bontakozott ki, amely egy technikai jellegű – elszámolási – kérdésből fakadt. Ennek eskzalációja természetesen nem csupán a két említett országot érintette. Egy időre Ukrajna elzárta a gázcsapokat azon Kelet-Közép Európai országok számára, akikkel szemben Oroszország – szerződéses kötelezettségeinek eleget téve – földgázt szállított. Európa döntéshozóit ez az esemény meggyőzte a cselekvésről, és „ennek köszönhetően” indított el egy tárolókapacitási és infrastruktúra fejlesztési hullámot, a földgáz, de például a kőolaj területén is. Ekkor hozták létre azt az országokénti kötelezettséget, hogy rendelkezni kell 120 napi olajtartalékkal minden országnak, a biztonságos működés fenntartásához (amelyre azóta több ízben is szükség volt!).

A meglévő európai energiainfrastruktúra mellett jogosan merült fel a kilencvenes években a kérdés, miért lenne szükség nagy mértékű megújuló energiaforrásokat bevonni az energiaellátásba. Fontos adalék, hogy 1992 óta az Unió területén előállított energia folyamatosan csökkent, míg a megújulók részaránya csak nőtt, mely komoly megtakarításokat eredményezett a tagországok költségvetései számára, arról nem is beszélve, hogy az energiamegtakarításnak komoly tartalékai rejlenek ebben a szegmensben. Ennek a térnyerése annak is köszönhető, hogy a fosszilis energiahordozók nem konvencionális kitermelési módjai mind környezetkárosítóak, mind pedig a társadalom által magasan elutasítottak voltak (lásd palagáz). Az épületek korszerűsítésében rejlő

lehetőségeket is viszonylag korán felismerte az uniós döntéshozatal is, melyet elsősorban belföldi innovációs eszközökkel kívántak orvosolni.

A 2015-ben megalkotott Energiaunió tervezete 5 fő pontban határozta meg a cselekvési területeket:

- „•biztonság és bizalom;
- integrált energiapiac;
- K+F, innováció, versenyképesség;
- energiahatékonyság;
- klímastratégia és dekarbonizáció”²⁴⁹

Ezek a területek előrevetítették egy olyan új megállapodás szükségességét, mely részleteiben dolgozza ki az itt elvégzendő feladatokat, emellett egy átfogó klímastratégia elkészülte az Uniót a téma vezető képviselői és szószólói közé emelné. Ennek alapjait tagállami szinten való kidolgozásban az Energiaunió megtette, a 2030-ra kitűzött klímacélok elérésnek jogszabályi alapú elősegítésének ösztönzésével, és a Nemzeti Energia- és Klímatervek kidolgoztatásával, és évenkénti felülvizsgálatával, korrekciójával. Ebbe a politikai térbe robbant be a Párizsi Klímaegyezmény tető alá hozása is, mely az Uniónak is további lökést adott, azon túl, hogy annak egyik legnagyobb lobbistái, kezdeményezői között volt.

Ursula von der Leyen 2019-es megválasztása után meghirdette az Európai Zöld Megállapodást, ami – mint azt az eddig leírtakból is láthatjuk – messze nem volt előzmények nélküli. Az így létrejött csomag egy erőforrás-hatékony, környezettudatos európai gazdaság létrehozását támogatta, melyet minél rövidebb idő alatt szándékoztak megvalósítani. Célja volt ezzel nemcsak az energiafüggőség csökkentése, hanem a gazdaság minden területén a környezetbarát megoldások támogatása is. Az ehhez szükséges átállást a következő célkitűzésekkel igyekeztek biztosítani:

- csökkenteni az üvegházhatásúgáz-kibocsátást, és 2050-re elérni a nettó nulla kibocsátást;
- az európai gazdaság növekedés volumenének és ütemének függetlenítés az erőforrás-felhasználástól;
- Európa minden régiója és állampolgára profitáljon a gazdasági átalakulás generálta előnyökből

²⁴⁹ European Commission. (2025. november 12.)

Ehhez meghatároztak szakpolitikai területeket is, amelyen belül a tagállamoknak kell a saját költségvetésüket, terveiket összehangolni a felállított célokkal. Ezeket a célokat megvalósítandó több, rendelkezésre álló forrásból is többszáz milliárd eurót különítettek el zöld célokra.

Az elkölthető összegeket különböző, stratégiai prioritások (szakpolitikák) között kell elosztani, a következő arányban:

„Fenntartható növekedés/Természeti erőforrások - 39%

Gazdasági és szociális kohézió - 34%

Versenyképesség a munkahelyekért és a növekedésért - 13%

Adminisztráció - 6%

Globális Európa - 6%

Védelem és biztonság - 2%”²⁵⁰

A megállapodás figyelembe veszi az átállás azon következményeit is, amik a társadalom egyes csoportjaira negatív hatással lehetnek, így az igazságos átmenetre is lettek források elkülönítve. A Green Deal, a tervek szerint átfogó javulást hoz a kibocsátások csökkentése terén, a környezet állapotában, és lényegében mindenhol, ahol a természet érintett, amellet, hogy az európai ipar megőrzi versenyképességét.

Összegezve Szélpál és Varga megállapítják, hogy a gazdaság strukturális átalakulásának igénye/szükségessége Oroszország Ukrajna elleni 2022-es inváziójától, de 2014-től is független esemény volt, melyre a Green Deal egy konkrét lépés volt.²⁵¹

3.2.2.2 Az Európai Unió klímadiplomáciájának története

Az Európai Unió nemzetközi klímapolitikai szerepvállalása az 1990-es évek eleje óta a közösség külső fellépésének egyik meghatározó eleme, illetve az Unió a nemzetközi klímaváltozás elleni küzdelem zászlóshajója. Niklas Bremberg és Anna Michalski tanulmányában az uniós klímapolitika történetét vizsgálta. Ez a történet két párhuzamos folyamat eredője: a belső környezetvédelmi jogszabályok folyamatos szigorításáé és a nemzetközi klímátárgyalásokon (különösen az ENSZ keretein belül) vállalt aktív szerepvállalásé. Az 1992-es riói konferenciától kezdve az EU arra törekedett, hogy a világ klímavédelmi vezetőjévé váljon, ez azonban közel sem egyszerű feladat, mint azt a továbbiakban látni fogjuk. Az 1992-ben elfogadott ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény jelenti a globális klímapolitika legújabb kori kezdetét, melyet

²⁵⁰Umbach, 2020.

²⁵¹ Szélpál - Varga, 2023, pp. 185–199.

először kötelezettségek formájában az 1997-es kiotói COP3 konferencián elfogadott Kiotói Protokoll fogalmazott meg, amely a fejlett országok egy részét az üvegházhatású gázok csökkentésére kötelezte. Ennek félsikere nem szegte az Unió vezető klímapolitikusainak kedvét, így az EU a 2000-es évektől „eszmei és példamutató” (*leadership by example*) vezetésre törekedett. Ez a megközelítés a normatív meggyőzésre és a saját meggyőződésre épült: az Unió vezetése abban bízott, hogy saját ambiciózus belső céljai és technológiai megoldásai vonzó mintául szolgálnak majd a világ többi része számára, többek között az alapján, hogy ezek a minták a helyesek, a követendőek. A 2000-es évek közepére az ezt elősegítő intézményi háttér is megerősödött: 2003-ban létrejött a Zöld Diplomáciai Hálózat (GDN), 2004-ben pedig bevezették a „vezető tárgyaló” rendszerét, amely lehetővé tette a tagállamok és a Bizottság közötti hatékonyabb koordinációt.

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével létrejövő új uniós intézmények, többek között az Európai Külügyi Szolgálat (*European External Action Service* EEAS, magyar rövidítése: EKSZ) már a közös fellépés autonóm ereje miatt komolyabb eredményekre számítottak, a 2009-es koppenhágai COP15 klímacsúcs eredményei arculcsapásként érték az uniós vezetést – értékeli Bremberg & Michalski, így ez tekinthető a közös klímapolitika döntő fordulópontjának. Az újabb, nagyívű kötelezettségsomag helyett csak marginális terheket vettek magukra a résztvevő országok, ennek oka azonban a világhatalmak érdektelenségében keresendő. Az USA, Oroszország, és Japán általánosan elleneztek a kötelező érvényű kibocsátáscsökkentést, így a 2009-es tervek megfeneklettek, az Unió törekvései nem jártak sikerrel. Ez a sokk a klímadiplomácia finomodásához és egységesebb fellépéshez vezetett. A valóságban ez egy teljes pályás, minden eszközt a tagállami nagykövetségektől kezdve a nemzetközi energetikai és klímaszervezetekkel való kétoldalú kapcsolatok erősítésén át a narratíva átalakításáig, amiben a geopolitikát immár összekötik a klímakérdéssel. A két szerző szerint többek között ez vezetett a Párizsi megállapodás általuk viszonylagosnak nevezett sikeréhez, köszönhetően az új mechanizmusok által nyújtott másfajta vezető szerepnek.

Az Unió közös és univerzális (*joined-up & universal*) megközelítésének gyakorlatát Bremberg & Michalski 4 összetevő azonosításával foglalja össze: narráció, koordináció, elérés, és mainstreaming (*narration, co-ordination, outreach & mainstreaming*). Ezeket egyenként megvizsgálva a tanulmány későbbi fő elemeinek „hivatalos” nevét és célját ismerhetjük meg. A narráció – tehát az egységes kommunikációs kép segíti elérni az EU céljait. Ezzel, a szaktudással, tapasztalattal és küldetéssel bíró szereplőnek magát beállító Unió a klímaváltozás elleni küzdelem éllovasának (*frontrunner*) kívánja mutatni magát. A koordináció a belső, egységes fellépés serkentését szolgálja, az intézményi keret a Zöld Diplomáciai Hálózattal és az Európai Külügyi

Szolgálattal rendelkezésre állnak. Annál érdekesebb összetevő a „kinyúlás” (*outreach*), mely különböző, *soft power* eszközök bevetését (kampányolás, uniós pénzügyi források felhasználása, a közbeszéd az ügynek kedvező alakítása), melyekkel lehetőség nyílhat az adott ország „Team Europe” felé irányításának a klímapolitika nemzetközi kérdéseiben. A Mainstreaming, mint összetevő az utolsó, az első hármát összefogó lépés, amely az Unió által felvett szerepet bebetonozza, megpróbálva ezt a kérdést a politikai spektrum fölé helyezve ez egységes, megkérdőjelezhetetlen fontosságú témaként beállítani. Ennek érdekében a többi „*Mainstream*” témával, amelyet az Európai Unió aktívan támogat/képvisel (migráció, emberi jogok, új geopolitikai kihívások az orosz-ukrán háború kitörése) hozták egy szintre ezt a kérdést, mellyel összességében elmondható, hogy klímadiplomáciai szinten sikereket értek el.

Bremberg és Michalski azzal a konklúzióval zárja tanulmányát, hogy az Európai Unió a mind szorosabb diplomáciai együttműködés eszközét megerősítve a fent tárgyalt négy fő területen próbálta fenntartani a szerepét a nemzetközi klímátárgyalásokon, a példa erejével (*power of example*) való fellépése mellett. Kiemelik továbbá az uniós diplomácia azon felismerését is, hogy a klíma, mint téma összekötése a geopolitikával egy fontos és szükséges lépés volt a célok eléréséhez, emellett a fejlesztési támogatásokkal való összekötés egy valós eszközt adott ennek a célnak az érvényre juttatásához.²⁵²

3.2.2.3 A közös energiapolitika gyakorlata

2024-es tanulmányában Brucker, Jóna és Szemerédi az Európai Unió közös energia- és klímapolitikájának változásait és a magyar energiapiac átalakulását vizsgálták. Értelmezésükben az energiapolitika az EUMSZ által közös hatáskörbe való besorolásának jogi jelentése, hogy mindaddig, amíg az Európai Unió gyakorolja a hatáskörét, a tagállamok nem gyakorolhatják ezt. Összegezték a közös célkitűzéseket is 2030-ra, mely célrendszert 2018-ban véglegesítették, és a következő elérendő célszámokat tartalmazza:

„-a megújuló energiafogyasztás arányának 32%-ra növelése az energiafogyasztásban;

– az energiahatékonyság 32,5%-os növelése;

– az EU villamosenergia-rendszerek legalább 15%-ának összekapcsolása.”

A kitűzött célokat végül 2021-ben módosította a „Fit for 55” program, melyben a következőkre módosították a tagállami kötelezettségeket:

²⁵² Bremberg - Michalski, 2024, pp. 1–30.

„– az üvegházhatásúgáz-kibocsátás legalább 55%-os csökkentése 2030-ig az 1990-es évek szintjéhez képest;

– a nettó zéró üvegházhatásúgáz-kibocsátás elérése 2050-ig.”

Az orosz-ukrán háború 2022. február 24-ei kirobbanása a közös energiapolitika azonnali felülvizsgálatát eredményezte, amely alapjaiban formálta át a közös célokat, ennek terméke lett a REPowerEU program is, amely az európai közösség importfüggőségét igyekezett csökkenteni. A létrejövő terv, melyet a tagállamok felkérésére készített az Európai Bizottság, a hangsúlyt az energiaforrások diverzifikálására, az energiamegtakarítást és más fontos lépéseket, de fő célként a klímavédelmi szempontok további és maradéktalan teljesítése mellett az orosz fosszilis energiahordozókról való leválását jelölte meg. Ennek alapvető oka az Unió főképviselői által nyíltan elismerten Oroszország különböző energiahordozóinak megvásárlásán keresztül finanszírozásának a leállítása volt, annak érdekében, hogy így Oroszország felhagy háborús törekvéseivel. A közös energiapolitikai tervek mellett a szankciós csomagok elfogadása is érintette a közös energiapiacok helyzetét. A tanulmány példának az ötödik szankciós csomagot említi, amely az orosz szén behozatalát tiltotta meg, ez azonban - jegyzi meg a tanulmány szerzői – áthidalható probléma miatt nem ütközött politikai ellenállásba, viszont sem Oroszország, sem az EU gazdaságát nem érintette érdemben. Ezt követte 2022 júliusában a hatodik szankciós csomag, melyben az orosz nyersolaj termékek importját tiltották meg az Unióban.

Erre Magyarország, Szlovákiával közösen tudott mentességet szerezni, magas fokú kitettségünk miatt. 2023-ban a klímacélok tovább módosítottak, mellyel a következő – nem hivatalos - eredményeket tűzték ki:

„- az energiafogyasztásban a megújuló energiaforrások arányának 42,5%-ra növelését, célul tűzve ki a 45% elérését;

- az EU primer és végső energiafelhasználásának 11,7%-os mérséklését a 2030-ra vonatkozó 2020-as előrejelzésekhez viszonyítva (ez 40,5%-os, illetve 38%-os csökkenést jelent a 2007-ben kiadott prognózisokhoz képest).’’²⁵³

Ezen tanulmány publikálásáig nem született döntés az orosz földgáz behozatalának bármilyen módon való megszüntetésére, azonban mostanra megváltozott a helyzet. 2025 végén az Európai Unió meghozta azon döntését, mely értelmében 2027 őszéig az Unió tagállamai megszüntetik az orosz földgáz vásárlását,²⁵⁴ a REPowerEU terv részeként. Ezt a döntést a jogalkotási mechanizmus

²⁵³ Brucker – Jóna- Szemerédi, 2024

²⁵⁴ European Parliament. (2025, December 11)

miatt nem lehetett vétóval megakadályozni, ezért Magyarország Kormánya bírósághoz fordult.²⁵⁵ Ezen felül az Egyesült Államok is vezetett be szankciókat a két legnagyobb orosz olajcéggel²⁵⁶ (Rosznyefty, Lukoil), melyek alól Magyarországnak sikerült egy évre szóló mentességet kapnia.²⁵⁷

3.2.3 Uniós befolyás fő csatornái

Miután áttekintettük azokat a jogi és egyéb, közös és nemzeti szabályokat, stratégiákat, néhány konkrét példán keresztül mutatjuk be azokat a folyamatokat, amik a közelmúltban az Uniós befolyást emelték, és a meglévő szabályokkal ellentétben a valóságban olyan helyzetet teremtettek, amelyek ezekkel különböző tanulmányok és esetek alapján nem összeegyeztethetőek.

3.2.3.1 A szuverenitás új definíciója

Az európai energiapolitika egyik központi jogi biztosítéka az EUMSZ 194. cikkének második bekezdése, amely kimondja, hogy a tagállamok maguk határozzák meg energiamixüket. Ez a rendelkezés papíron erős védelmet nyújt a nemzeti szuverenitásnak, különösen az olyan stratégiai kérdésekben, mint az atomenergia, a földgáz vagy a megújuló aránya. A Raillard-Cazanove és szerzőtársai által készített, az ipar és az energiarendszer közös dekarbonizációját vizsgáló modell azonban azt mutatja, hogy ez a jogi védelem egyre inkább kiüresedik a gazdasági és technológiai kényszerek hatására. A karbonárak, a finanszírozási feltételek és az állami támogatási szabályok együttese olyan irányba tereli a beruházásokat, amelyben a tagállamok tényleges mozgástere erősen beszűkül.

A modell eredményei szerint az ipari dekarbonizáció drasztikusan megnöveli az elektromos áram és a hidrogén iránti keresletet. A hat vizsgált ipari országban az ipar által generált többletfogyasztás az egész EU-15 szintjén 5–8 százalékkal növeli az áramigényt, míg a hidrogénkereslet 29–41 százalékkal emelkedik. Ez nem pusztán mennyiségi kérdés. Az ilyen volumenű kereslet kielégítéséhez új erőművek, elektrolizátorok, hidrogéntárolók és vezetékek tömeges kiépítése szükséges. Ezek a beruházások hosszú élettartamú, nagy tőkeigényű infrastruktúrák, amelyek évtizedekre előre rögzítik az energiarendszer szerkezetét. Itt válik különösen jelentőssé az a rögzítési (*lock-in*) hatás, amelyet a tanulmány implicit módon azonosít.

A Raillard-Cazanove-modell szerint a jövőbeli energiarendszer akkor is döntően megújuló és nukleáris alapú marad, ha különböző politikai és technológiai pályákat vizsgálunk. Az áramtermelés több mint 85 százaléka megújuló forrásból származik 2050-ben, míg az atomenergia

²⁵⁵ HVG. (2026. február 2.)

²⁵⁶ U.S. Department of the Treasury. (2025. október 22.)

²⁵⁷ Le Monde. (2025. november 8.)

10–11 százalékos részesedést tart meg. Ez önmagában még összeegyeztethető lenne a tagállami energiamix szabadságával. A probléma ott kezdődik, hogy az ipar által generált hidrogénigény nagy része nem elektrolízisből, hanem földgázalapú, szén-dioxid-leválasztással kombinált technológiákból származik, kivéve a teljes fosszilis kivezetést feltételező forgatókönyveket. Ez azt jelenti, hogy az ipari szerkezet és a hidrogéninfrastruktúra együttese visszahat a gázfelhasználásra, még egy elvileg dekarbonizált rendszerben is.

A modell egyik legfontosabb eredménye az, hogy a hidrogénhálózatok kiépítése nem csupán technikai optimalizálást jelent, hanem újfajta függőségeket hoz létre. A H2 Exch Plus forgatókönyvben a nemzeti hidrogénpiacok összekapcsolása csökkenti a teljes rendszerköltséget, ugyanakkor kiegyenlíti az árkülönbségeket a tagállamok között. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy azok az országok, amelyek kedvezőbb megújuló potenciállal rendelkeznek, például Franciaország vagy Spanyolország, elveszítik relatív költségelőnyüket, miközben a magasabb költségű országok felé áramlik a termelés. Az infrastruktúra tehát nem semleges, hanem újraelosztja a gazdasági előnyöket és hátrányokat, miközben politikailag rendkívül nehezzé teszi a rendszerből való kilépést.

Ez az infrastruktúra jellegű a szuverenitás tartalmi kiüresedésének egyik legerősebb mechanizmusa. A tagállamok jogilag továbbra is dönthetnek energiamixükről, de ha az iparuk túléléséhez szükséges hidrogén csak egy közös európai hálózaton keresztül érhető el, akkor a tényleges választási lehetőségeik rendkívül korlátozottak. A tanulmány kimutatja, hogy a fosszilis kivezetés forgatókönyvében az EU egyre inkább importra szorul alacsony szén-dioxid-tartalmú hidrogénből és metanolból, különösen a MENA térségből. Ez újfajta külső függőségeket is létrehoz, miközben a belső infrastruktúra a központi koordináció felé tolja a döntéshozatalt.

A karbonárak és a finanszírozási feltételek tovább erősítik ezt a folyamatot. A modell szerint az alacsonyabb karbonadó csökkenti ugyan az energiaárakat, de egyben vonzóbbá teszi a fosszilis technológiák használatát az ipar számára, ami lassítja a dekarbonizációt. Ez arra ösztönzi a szabályozót, hogy magas karbonárakat tartson fenn, amelyek viszont tőkekényszert és technológiai kényszert gyakorolnak a vállalatokra és közvetve a tagállamokra is. Az így kialakuló beruházási pálya egyre kevésbé visszafordítható, különösen akkor, amikor a hidrogénvezetékek, tárolók és elektrolizátorok már felépültek.

Mindez azt jelenti, hogy az EUMSZ 194. cikkének formális garanciája és a gazdasági realitás között egyre nagyobb szakadék nyílik. A tagállamok jogilag megtarthatják energiapolitikai szuverenitásukat, de az ipari dekarbonizációval összekapcsolt európai energiarendszer olyan infrastrukturális és pénzügyi vas-ketreccet hoz létre, amelyben a nemzeti érdekalapú tervezés

mozgástere folyamatosan szűkül. A Raillard-Cazanove-modell így nemcsak technikai előrejelzés, hanem egyben intézményi figyelmeztetés is arra, hogy a zöld átmenet milyen mélyen alakítja át az európai szuverenitás tényleges tartalmát.²⁵⁸

3.2.3.2 Védekezési stratégiák és az "Ultra Vires" kontroll

A következő ilyen védőbástya, amely a szerződéses keretek biztosítását adná, a hagyományos uniós jogorvoslati mechanizmusok, amelyek az elmúlt időszakban csak korlátozottan alkalmasak az uniós hatáskörtúllépések megfékezésére. Blutman László, Medvegy Dalma és Schiffner Imola elemzése szerint az Európai Unió Bírósága egyszerre a hatáskörök végső értelmezője és az uniós intézmények jogi aktusainak felülvizsgálója, ami egy sajátos intézményi zártságot hoz létre. Ha a Bíróság egy uniós jogi aktust vagy egy tagállami intézkedés uniós joggal való összeütközését jóváhagyja, akkor az adott értelmezés formálisan megkérdőjelezhetetlenné válik az uniós jogrendben. Ez azt jelenti, hogy a lopakodó hatáskörelvonás jogi értelemben sokszor láthatatlan marad, mert az uniós intézmények saját jogi rendszerükön belül validálják egymás döntéseit.

Ebben a helyzetben jelennek meg kulcsszereplőként a nemzeti alkotmánybíróságok. Blutman és szerzőtársai szerint az egyetlen olyan intézményi szint, amely képes kívülről megkérdőjelezni az Európai Bíróság hatásköri értelmezéseit, az alkotmányos rendek őreinek tekintett nemzeti bíróságok köre. Ezek a testületek ugyanis nem az uniós jog elsődlegességének logikájából indulnak ki, hanem saját alkotmányuk alapján vizsgálják azt, hogy az uniós aktusok és az uniós bírósági ítéletek összhangban állnak-e a szuverenitás és az alkotmányos identitás védelmével. Itt rajzolódik ki az a vörös vonal, amely elválasztja az uniós jogrend belső logikáját a tagállami alkotmányos önrendelkezéstől.

A lengyel, a román és a német alkotmánybírósági gyakorlat három különböző, de egymást erősítő példát kínál arra, hogyan lehet ezt a vörös vonalat jogilag megfogalmazni. A lengyel alkotmánybíróság több ítéletében azt állította, hogy az Európai Unió Bírósága túllépte hatáskörét, amikor az igazságszolgáltatás szervezésének kérdéseit uniós jogi mércével kezdte el vizsgálni. A testület ezt az alkotmányos identitás és a szubszidiaritás megsértéseként értelmezte, és ebből vezette le azt a következtetést, hogy az ilyen uniós ítéletek ultra vires jellegűek lehetnek. Bár a lengyel megközelítés jogdogmatikailag vitatható, politikai üzenete világos, vagyis vannak olyan területek, ahol a nemzeti alkotmány elsőbbséget élvez.

A román alkotmánybíróság hasonló irányba mozdult el, amikor egyes uniós bírósági ítéletek hatályát korlátozta a román jogrendben. Bár a román döntések kevésbé explicit módon beszélnek

²⁵⁸ Raillard-Cazanove – Knibiehly - Girard, 2024

hatáskörtúllépésről, a mögöttes logika ugyanaz. Az uniós jog nem írhatja felül a nemzeti alkotmány alapvető szerkezeti elemeit és az alkotmányos identitást. Amikor az Európai Bíróság túlságosan tág értelmezést ad saját hatáskörének, a nemzeti alkotmánybíróság jogosult közbelépni.

A legerősebb precedenst azonban a német Szövetségi Alkotmánybíróság teremtette meg a 2020-as PSPP határozatban. Ebben az ügyben a karlsruhei testület kimondta, hogy az Európai Bíróság a Weiss-ítéletben olyan értelmezést adott az Európai Központi Bank eszközvásárlási programjáról, amely módszertanilag követhetetlen és aránytalan volt. Ezért az ítéletet ultra viresnek minősítette, és megtiltotta annak végrehajtását Németországban. Ez volt az első eset, amikor egy vezető tagállam alkotmánybírósága nyíltan megtörte az uniós bíróság értelmezési monopóliumát.

Blutmanék elemzése szerint ebből egy általánosabb jogelméleti tanulság következik. Az Európai Unió Bírósága akkor lépi túl a hatáskörét, amikor olyan jogértelmezést ad, amely nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyja a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, nem alkalmazza megfelelően az arányosság elvét, vagy módszertanilag követhetetlen indokolást nyújt. Ilyenkor nem egyszerűen egy vitatható ítéletről van szó, hanem az uniós hatáskörök jogszerűtlen kiterjesztéséről.

Ebben az értelemben a nemzeti alkotmánybíróságok jelentik az utolsó intézményi féket a lopakodó hatáskörelvonással szemben. Ha ők sem lépnek közbe, akkor az uniós jogrend belső logikája önmagát erősítve tágitja tovább az uniós hatásköröket. A vörös vonal tehát nem politikai, hanem alkotmányjogi természetű. Ott húzódik, ahol a nemzeti alkotmánybíráskodás kimondja, hogy az integráció nem lépheti át a demokratikus önrendelkezés és az alkotmányos identitás határait. Ez az egyetlen olyan pont, ahol a szuverenitás még képes jogi formát ölteni az uniós permaválság korszakában.²⁵⁹

3.2.4 A REPowerEU program

Az európai energiaipar jelene elképzelhetetlen az ún. REPowerEU nevű terv nélkül, melyet az orosz-ukrán háború kitörésére adott válaszként dolgozott ki az Európai Bizottság, és melyről néhány szó esett már ebben a tanulmányban is. Az objektív kép érdekében először megvizsgáljuk a hivatalos EU-s tájékoztatókat, és feldolgozható anyagokat, aztán a hazai és nemzetközi szakirodalom segítségével a mélyére járunk ennek az elsőre igencsak jelentősnek hangzó tervnek.

Nemcsak jelentősnek hangzik, hanem az is, az Európai Unió ugyanis ezzel az intézkedéscsomaggal kívánja többek között megszüntetni teljes egészében az orosz energiafüggőséget. Ennek mikéntjei közé tartozik az energiatakarékosság, a diverzifikáció és a

²⁵⁹ Blutman et al., 2023

tiszta energiaelőállítás is, mindezek alapját pedig a már tárgyalta „Fit for 55” terv adja. Az uniós energiaszektor elsősorban a földgáz, kőolaj és a nukleáris energia terén bír/bírt komoly orosz kitettséggel, de szénellátásban is jelentős orosz beszállítók voltak megtalálhatóak. Ezeknek a megszüntetését részletesen leírja ez a cselekvési terv. A földgáz 2027-es kivezetését már említettük ebben a tanulmányban, ahogyan az orosz szénimport ötödik szankciós csomag általi kitiltásáról is megemlékeztünk. Az orosz nyersolaj behozatalát a hatodik szankciós csomag tiltotta meg az uniós tagországok számára, ugyanakkor a teljes, Oroszországból származó olajszállításokat is 2027-re meg szeretné szüntetni ez a terv. Az eddig felsorolt eszközökhöz hasonlóan az orosz uránium behozatalát is szankciókkal oldaná meg az EU vezetése, bár erre – a számos Kelet-Közép Európában működő orosz atomreaktorok miatt – átfogó importtilalmat még nem vezettek be.

Nem egyszerű azonban az így kitiltott energiahordozókat helyettesíteni, ezért a földgázigények megfelelő, főleg téli kielégítésére létrehozta különböző szabályokat és beszerzési rendszereket (közös földgáz vásárlási opció, például az AggregateEU²⁶⁰, földgáztárolási kötelezettség²⁶¹). A megújuló energia terén tett Uniós beruházásoknak és ösztönzőprogramoknak, illetve a tagállamok klímapolitikai kötelezettségeiből fakadó teljesítéseinek köszönhetően 2022 óta az Európai Unió energiaszükségletét közel 47 százalékban fedezik megújuló források, valamint a szél- és napenergia kapacitásokat is jelentősen sikerült növelni. A tervet a Helyreállítási és Rezilienciaépítési eszközből (RRF) finanszírozzák, közel 300 milliárd euró értékben.²⁶²

3.2.4.1 Geopolitikai játéktér és az uniós energiapolitika valósága

A REPowerEU kapcsán, az uniós cselekvést vizsgáló Marco Siddi a energiapolitikai biztonságiasítását (*securitization*) jelöli meg új kulcsfogalomként az uniós narratíva tekintetében, mindamellet elemzi és értékeli is a teljes REPowerEU-t. Tanulmányában az orosz kitettség megszüntetésére minden eszközt megragadó uniós vezetés kapcsán megállapítja, ennek egyik kulcsterülete lehetnek Európa szerte az épületek modernizációja, mindamellet kifejti, ez jelentős mértékű árrobbanáshoz is vezet az érintett iparágban. Elismerve, hogy ezen a területen lehetne a legtöbb energiát megtakarítani, említi az európai politikai elit azon nem hivatalos kéréseit állampolgáraik felé, miszerint spóroljanak télen a fűtéssel, nyáron a hűtéssel, mellyel becslések szerint évente 10 milliárd köbméter orosz földgázt lehet megtakarítani.

²⁶⁰ European Commission. (2025. június 17.)

²⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1032 rendelete (2022. június 29.) a földgáztárolásról szóló (EU) 2017/1938 és (EK) 715/2009 rendelet módosításáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 173/17.

²⁶² European Commission. (2025. június 17.)

A diverzifikálást, mint fő elemét jelöli meg a REPowerEU sikerességének. A földgáz területén minimum 60 milliárd köbméter gáz nem orosz forrásból való beszerzését helyezi a top prioritások közé, melyet 50 milliárd köbméter LNG és minimum 10 milliárd köbméter vezetékes gázimportot jelentene. Fontos megjegyezni, hogy ehhez szükségeltetik az az újonnan kiépítendő infrastruktúra, amely jelenleg csak részben, vagy csak Oroszország felé van kiépítve. Ennek költségeit mintegy 10 milliárd euróra becsüli az Európai Bizottság.²⁶³ Az LNG szállítások elsődleges forrásának Katart és az Egyesült Államokat jelölik meg, a vezetékes gáz behozatalára pedig Azerbajdzsánt és Algériát vetették fel. Siddi megjegyzi, hogy ezzel azonban egy komolya versenytárs (USA) felé növelni fogják függőségüket. Az esetleges áremelkedés ellen létrehozott EU energiaplatform adna lehetőséget a közös gázbeszerzésekre, melyekkel azon túl, hogy jobb alkupozícióba kerülnek a tagországok, az egymás előli felvásárlás lehetőségét is igyekeznek kizárni. A hidrogénből származó új energiaforrás lehetőségei is szerves részét képezik a leválási tervnek, melyhez három irányba is szükséges kiépíteni az ehhez szükséges infrastruktúrát, az elképzelések szerint egyet a Mediterráneum felé, egyet az Északi-Tenger felé, egyet pedig, amint lehetségessé válik, Ukrajna felé. A harmadik pillér az eddigi klímacélok kitágítása által teremtett lehetőség a napelemek, hőszivattyúk fokozott mértékű telepítése, mellyel szintén jelentős mértékű energiaforrást lehetne létrehozni. Emellett a biometánból származó energiatermelést is jelentős mértékben, 2030-ra évi 35 milliárd köbméterre szeretnék emelni.

Siddi megállapítja, hogy ez a fent leírt terv több, nehezen áthidalható nehézségbe ütközhet. Kiemeli, közel sem biztos, hogy a szinte azonnalra kitűzött 100, majd 70 milliárd köbméteres orosz függés-csökkentés elérhető cél, mivel a helyettesítők és a lakossági takarékoság nem biztos, hogy megfelelő háttér. Említi az esetleges környezetre ható negatív hatásait az LNG szállításának és átalakításának folyamatában, a szintén már említett változó dependenciáról nem is beszélve. Az ebben a helyzetben várható áremelkedésre, és az ebből adódó növekvő költségekre az esetlegesen nem kedvezően alakuló geopolitikai folyamatok is rátehetnek még egy lapáttal, mivel az Unió ebbéli várakozásai nem biztos, hogy helyesek. Kitér tovább azokra a már megtett infrastruktúrális beruházásokra, amik a több évtizedes európai-orosz együttműködés fémjelei, és amely vezetékek, elosztóállomások, és más eszközökből feltehetőleg „beragadt eszközök” (*stranded asset*) válhatnak, amely további költségeket jelent az Európai Unió számára. A gázcélok elérése miatti szén- és más fosszilis tüzelőanyagokhoz való visszanyúlás is nagy fenyegetés mind környezeti,

²⁶³ Európai Bizottság. (2022. május 18.). A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: REPowerEU terv. COM/2022/230 final.

mind pedig a valós leválási képesség megállapításának szempontjából, amely szintén egy probléma lehet a célszámok megvalósításához.

A földgáz infrastruktúra beruházások szemszögéből kiemeli, hogy a megvalósításhoz szükséges súlyos eurómilliárdokat a klímacélokra szánt összegekből vonhatják el, amely veszélybe sodorhatja az eddig meghatározott klímacélokat is, amíg egy olyan szektorba fektetnek, amelyet igazából az egyre közeledő jövőben ki kellene vezetni. Ezeket a problémákat az Unió is érzékelte, érdemben lépés ezzel szemben azonban nem történt, bizonyos gázzal kapcsolatos beruházásokat 2022-es szabályozás szerint zöldberuházásnak is lehet besorolni, ami további gondot okozhat az Unió önnön céljainak elérésében.

A biometán energia előállítási előírásai szakértők szerint az élelmiszerellátás-biztonságot is fenyegetheti, mivel ennek a technológiának az alapját különböző takarmány- és haszonnövények adják. A csomag röviden, de kitér a nukleáris energiára is, melyben a kelet-közép európai országokban található reaktorok orosz fűtőanyagellátás miatti kitérteése sebezhetővé teszi ezeket az országokat, és így az Uniót is, mely csökkentésének tervét ki kell dolgozni.

Összefoglalva Siddi arra a következtetésre jut, hogy Európa időben felismerte a keletkezett problémát, a geopolitikai helyzet változása azonban azt eredményezheti, hogy a klímacélok megvalósítását el kellhet halasztani, ebben az aspektusban pedig a nemzetközi szervezetek esetleges fellazulása nem sok jót jelenthet az Európai Unió számára.²⁶⁴

3.2.4.2 A biztonságra hivatkozó központosítás

A 2022-es európai energiaválság nem pusztán piaci sokk volt, hanem az Európai Unió intézményi architektúráját is átrendező politikai fordulópont. A háború, az orosz gázszállítások fegyverként való alkalmazása és az energiaárak elszabadulása olyan kríziskörnyezetet teremtett, amelyben a tagállamok biztonságpolitikai reflexei felülírták korábbi szuverenitásvédő attitűdjeiket. Thibault Besnier „*liquid authority*” keretben végzett elemzése szerint a REPowerEU nem csupán egy válságkezelő csomag volt, hanem az EU hatalmának ugrásszerű koncentrációját hozta el az energiapolitikában mindenféle szerződésmódosítás nélkül.

A kulcsmechanizmus az úgynevezett *rally around the flag* effektus volt. A háború és az ellátásbiztonsági pánik olyan pszichológiai és politikai sokkot okozott, amelyben a tagállamok stratégiai egységre törekedtek Oroszországgal szemben még akkor is, ha ez rövid távon saját gazdasági autonómiájuk feladásával járt. Besnier interjúi és dokumentumelemzése szerint a Bizottság ezt a helyzetet tudatosan használta fel arra, hogy olyan eszközöket vezessen be,

²⁶⁴ Siddi, 2022

amelyeket korábban a Clean Energy Package vagy az Energy Union vitái során a tagállamok még szuverenitássértőnek minősítettek. A közös gázbeszerzés, a kötelező tárolási szintek és a piacba való közvetlen beavatkozás mind olyan lépések voltak, amelyeket békeidőben erős ellenállás kísért volna, válságban azonban szükséges rosszként elfogadtak.

A közös gázbeszerzési platform ennek az új központosított energiapolitikának az egyik legszimbolikusabb eleme. A Bizottság az Energy Platform révén de facto kereskedőházzá vált, aggregálja a tagállami keresletet és egységes európai vevőként lép fel a globális LNG piacon. Ez alapvetően felülírja a korábbi decentralizált beszerzési modellt, amelyben az egyes országok és sok esetben nagy energetikai vállalataik önállóan kötöttek szerződéseket Norvégiával Katarral vagy az Egyesült Államokkal. Bár a közös platform formálisan önkéntes, Besnier rámutat arra, hogy válsághelyzetben a tagállamok de facto kénytelenek alkalmazkodni hozzá, mert az egyéni beszerzés politikailag és gazdaságilag is kockázatosná válik. A Bizottság így nemcsak koordinátorként, hanem tényleges piaci szereplőként jelenik meg, ami az energiaszuverenitás klasszikus fogalmát erősen relativizálja.

Még direktebb beavatkozást jelentett a gáztárolók feltöltésére vonatkozó kötelezettség. A kilencven százalékos kötelező szint előírása függetlenül a piaci ártól vagy a beszerzés időzítésétől a tagállamok és az energiacegek ellátásbiztonsági döntéseinek közvetlen felülírását jelentette. Besnier hangsúlyozza, hogy 2022 nyarán az árcsúcs idején ez a szabály hatalmas költségterhet rótt a tagállamokra, mivel a legdrágább piaci környezetben voltak kénytelenek feltölteni a tárolóikat. Itt az EU már nem pusztán szabályoz, hanem kockázatot és pénzügyi terhet is allokál a tagállamok számára, ami egyértelműen a központi hatalom növekedését jelzi.

A válság tehát nem csökkentette, hanem paradox módon megerősítette az EU hatalmát. Míg a Green Deal időszakában a hatáskörbővülés elsősorban normatív és jogalkotási úton történt, addig a REPowerEU alatt a Bizottság közvetlen végrehajtó és piaci szereplővé is vált. A tagállamok szuverenitásalapú ellenállása ideiglenesen háttérbe szorult, és a vita inkább arra korlátozódott, hogy az EU miként használja a megszerzett hatalmát, nem pedig arra, hogy joga van-e egyáltalán beavatkozni.

Ebben az értelemben a REPowerEU nemcsak válságkezelő eszköz, hanem precedens is. Megmutatta, hogy rendkívüli körülmények között az EU képes gyorsan és mélyen centralizálni az energiapolitikát anélkül, hogy ehhez formális szerződésmódosításra lenne szükség. Ez hosszabb

távon azt a kérdést veti fel, hogy a biztonságpolitikai logika mennyire válhat tartós igazolásává az uniós ipar és energiapolitikai központosításnak.²⁶⁵

3.2.4.3 A 122. cikk: A demokratikus kontroll kikapcsolása

A REPowerEU nem csupán az energiapolitika tartalmát alakította át, hanem az uniós kormányzás jogi logikáját is. Virginia Volpi elemzése szerint az Európai Unió egy új integrációs üzemmódba lépett, amelyet ő „*integration by stealth through permacrisis*”-nek nevez. Ennek lényege, hogy az egymást követő válságok olyan állandó kivételes állapotot hoznak létre, amelyben a Szerződések rugalmasan értelmezhetővé válnak, és az EU ott is cselekvőképessé lesz, ahol formálisan nem rendelkezik hatáskörrel.

Ennek a mechanizmusnak a kulcsa az EUMSZ 122. cikk, amely eredetileg szűk körű, ideiglenes válságkezelési eszköznek készült. A cikk lehetővé teszi, hogy a Tanács rendkívüli helyzetben különleges intézkedéseket fogadjon el a Bizottság javaslatára, különösen ellátási zavarok vagy energiaválság esetén. Volpi azonban bemutatja, hogy a 2010 utáni válságok során ez a rendelkezés egyfajta „mindent nyitó” jogalappá vált, amely lehetővé teszi a normál jogalkotási rend megkerülését és új uniós hatáskörök létrehozását anélkül, hogy a Szerződéseket módosítsák.

A 122. cikk különlegessége abban áll, hogy nem jogalkotási, hanem végrehajtó jellegű hatáskört biztosít a Tanácsnak, miközben az Európai Parlamentet gyakorlatilag kizárja a döntéshozatalból. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság javaslata alapján a tagállami kormányok zárt körben hozhatnak meg olyan döntéseket, amelyek normál esetben teljes jogalkotási eljárást, parlamenti vitát és módosításokat igényelnének. Volpi szerint ez a mechanizmus a válságkezelés ürügyén egyfajta uniós szintű rendeleti kormányzást hozott létre.

Ez a logika már a Covid-válság idején világosan kirajzolódott a NextGenerationEU létrehozásakor. A Bizottság a 122. cikkre támaszkodva kapta meg a jogot arra, hogy közös uniós adósságot bocsásson ki, majd az így felvett forrásokat a tagállamok között elossza. Ez korábban elképzelhetetlen lett volna, hiszen az uniós költségvetési és adósságpolitika hagyományosan a tagállamok legérzékenyebb szuverenitási területei közé tartozott. Volpi szerint azonban a válság olyan legitimációs erővel ruházta fel az uniós intézményeket, hogy az ideiglenes és kivételes eszközök gyakorlatilag beépültek a normál működésbe.

Ugyanez a mintázat ismétlődött meg az energiaválság idején a REPowerEU keretében. A közös gázbeszerzés, a szolidaritási mechanizmusok, a gázársapka és az energiacégek rendkívüli nyereségének megadóztatása mind a 122. cikkre épülő tanácsi rendeletekkel jöttek létre. Ezek a

²⁶⁵ Besnier, 2023

döntések nem a rendes jogalkotási eljárásban születtek meg, hanem sürgősségi logika szerint, parlamenti kontroll nélkül. Volpi értelmezésében ez azt jelenti, hogy az EU az energiapolitikában is ugyanazt a kivételes kormányzási modellt alkalmazta, mint korábban a költségvetési és pénzügyi válság kezelésében.

A folyamat politikai jelentősége abban áll, hogy az ideiglenesből tartós lesz. A 122. cikk alkalmazása elvileg átmeneti, rendkívüli helyzetekre korlátozódna. A gyakorlatban azonban az egymást követő válságok állandó vészhelyzeti üzemmódot hoztak létre, amelyben a Bizottság és a Tanács folyamatosan erre a jogalapra támaszkodva bővíti mozgásterét. Volpi ezt a permaválság logikájának nevezi, amelyben a kivétel válik szabállyá.

Ez alapvetően újradefiniálja az uniós szuverenitás kérdését. A tagállamok formálisan megőrzik hatásköreiket, de a válságkezelés nevében olyan döntési jogköröket engednek át Brüsszelnek, amelyek közvetlenül érintik a költségvetési, iparpolitikai és energiapolitikai autonómiájukat. Mivel mindez nem Szerződésmódosítással történik, hanem technikai jogalapokra építve, az integráció demokratikus kontrollja elmosódik, a politikai felelősség pedig nehezen visszavezethető a választókhoz.

Volpi végső következtetése különösen súlyos a jövő szempontjából. Ha a válságok állandósulnak, akkor az uniós döntéshozatal egyre inkább kivételes jogrendben fog működni. Ebben a rendszerben a Bizottság és a Tanács gyorsan és hatékonyan tud cselekedni, de a demokratikus legitimitás és a tagállami önrendelkezés ára egyre magasabb lesz. A REPowerEU tehát nem pusztán energiapolitikai fordulat, hanem egy olyan intézményi precedens, amely az Európai Unió egész kormányzási modelljét átalakítja.²⁶⁶

3.3 Hatáskörök alakulása időben

Az energiapolitika alakulása az Európai Unió keretein belül nem egy lineáris, szerződések által előre meghatározott útvonalat követett, hanem sokkal inkább egy fokozatos, válságok által katalizált, stratégiai érdekek mentén formálódó dinamikát tükröz. Ennek központi kérdése, hogy milyen módon és milyen eszközökkel került sor a hatáskörök újraértelmezésére az uniós és a tagállami szint között, különös tekintettel azokra az intézményi, politikai és jogi mechanizmusokra, amelyek révén az Európai Unió szerepe az energiapolitikai irányításban egyre jelentősebbé vált. A tanulmány kiindulópontja szerint az energiapolitika eredendően tagállami hatáskörbe tartozott, és az uniós szintű beavatkozások korlátozottak, fragmentáltak voltak. Az idők során azonban – különösen a válsághelyzetek hatására – a hatáskörök elmozdulása figyelhető meg

²⁶⁶ Volpi, 2024

a közösségi szint irányába, amelyet a szakirodalom is „lopakodó hatáskörbővítésként” értelmez. Az energiapolitika hosszú időn át a tagállami szuverenitás egyik jelképének számított. A tagállamok ragaszkodtak ahhoz, hogy önállóan dönthessenek energiamixükről, energiaforrásaikról és azok szabályozásáról. Ezt a hozzáállást sokáig a közösségi szerződések is tiszteletben tartották, és az első integrációs lépések, mint például az Európai Szén- és Acélközösség vagy az Euratom, sem hoztak létre átfogó közösségi energiapolitikát. Az 1970-es évektől ugyan megjelentek első kísérletek az energiaellátás biztonságának közösségi szintű kezelésére, ezek azonban nem jelentettek hatásköri áttörést. A 2000-es évekig az EU energiapolitikája gyakorlatilag csak horizontális politikákon keresztül (pl. versenyjog, környezetvédelem, belső piac) kapcsolódott a közös joghoz.

Az áttörést a belső energiapiac kiépítése jelentette, amely új dimenziókat nyitott a közösségi beavatkozás számára. A belső piac liberalizációja – három egymást követő energiacsomag formájában – lehetővé tette, hogy az EU normatív eszközökkel szabályozza az energiaszolgáltatás szervezeti és működési kereteit. Az *unbundling* (tulajdonosi és működési szétválasztás), a harmadik fél hozzáférése, a fogyasztóvédelmi szabályok és a határokon átnyúló energiaáramlás elősegítése mind olyan intézkedések voltak, amelyek gyakorlatilag a nemzeti energiapolitikák részévé váltak. Fontos kiemelni, hogy a tagállamok ezeket a szabályokat (noha részben ellenállással) végül kötelezően átültették nemzeti jogrendszerükbe, ezzel implicit módon elfogadva a közösségi kompetenciák bővítését. A lisszaboni szerződés 2009-es hatálybalépésével az energiapolitika formálisan is megjelent az EUMSZ 194. cikkében, mint megosztott hatáskör.²⁶⁷ Ez a szabályozás ugyan nem vonja el a tagállamoktól az energiamix meghatározásának jogát, mégis egyértelműen kijelöli azokat a közös célokat – mint a belső piac működése, az ellátásbiztonság, az energiahatékonyság és a megújulók arányának növelése –, amelyek alapján az EU jogosult szabályozni. Az EUMSZ ezzel új jogalapot biztosított az energiapolitika közösségi kezeléséhez, miközben továbbra is megtartotta a tagállami mozgásteret bizonyos kulcsterületeken. Ez a kettősség teremti meg annak feltételeit, hogy az uniós intézmények fokozatosan, de egyre hatékonyabban építsék ki befolyásukat – gyakran jogi és politikai válsághelyzetek ürügyén.

Az uniós hatáskörbővítés egyik legfontosabb mechanizmusa a másodlagos jogalkotás. Az irányelvek és rendeletek révén a Bizottság és a Tanács képes olyan kötelező erejű szabályokat alkotni, amelyek a belső piac működését biztosítják. Ez a gyakorlat különösen a harmadik energiacsomag esetében vált látványossá, ahol a piacszervezési elvek már közvetlenül érintették az állami vállalatok és szabályozó hatóságok működését. A hatáskörök e bővülése gyakran indirekt

²⁶⁷ Talus - Aalto, 2024, pp.15–32.

módon valósul meg: nem a szerződések módosításával, hanem a meglévő hatáskörök értelmezésének kiterjesztésével. A soft law eszközei szintén központi szerepet játszanak a lopakodó hatáskörbővítésben. Ezek az eszközök formálisan nem kötelezőek, azonban erős politikai nyomást gyakorolnak a tagállamokra. A REPowerEU, a Green Deal vagy a Fit for 55 például olyan átfogó keretstratégiák, amelyek meghatározzák az energiapolitika célrendszerét és strukturális irányait, így a nemzeti energiastratégiák elkerülhetetlenül ezekhez igazodnak. A válságok különösen fontos szerepet játszanak a hatáskörök újraosztásában. A 2009-es orosz–ukrán gázválság világosan megmutatta az uniós energiafüggőség kockázatait, és előtérbe helyezte az ellátásbiztonság kérdését. Ennek hatására született meg az első gázellátás-biztonsági rendelet, amely már kötelező elemeket tartalmazott a tagállami kockázatelemzésre és válságkezelési tervre vonatkozóan. A 2021–2023-as energiakrízis még látványosabb hatásköri elmozdulásokat hozott. Az uniós intézmények sürgősségi eljárásban fogadtak el rendeleteket a gázmegtakarításról, a tárolási célokról és a közös gázbeszerzésről, amelyek közvetlenül hatnak a nemzeti energiapolitikákra. A REPowerEU terv ezenfelül nemcsak stratégiai dokumentum, hanem finanszírozási keret is, amely összekapcsolja az uniós támogatáspolitikát az energiapolitikai célokkal. Az energiahatékonyság, a megújulókat támogatása és az infrastruktúrafejlesztés olyan uniós prioritások, amelyek meghatározzák a tagállami reformprogramokat, és egyúttal csökkentik a nemzeti önállóságot. A Bizottság a REPowerEU révén nemcsak koordinátori szerepet tölt be, hanem forráselosztóként is közvetlen befolyással bír a nemzeti energiapolitikák tartalmára. Külön figyelmet érdemel az a mechanizmus, ahogyan a válságokra hivatkozva új uniós szerepkörök jelennek meg a tagállamok megkerülésével. Az energiaválság idején például a gázfogyasztás csökkentését célzó rendelet önkéntes alapon indult, majd kötelező elemeket is tartalmazott, így az EU fokozatosan jogosultságot kapott a nemzeti energiafogyasztási szerkezet alakítására. Ugyanez figyelhető meg a közös beszerzések esetében: a tagállamoknak előzetesen jelezniük kell igényeiket az EU felé, amely így közvetlen szereplővé válik a globális energiaellátási piacon. Ez nemcsak technikai koordináció, hanem politikai hatásköri átrendeződés is. Talus és Aalto (2024) tanulmányukban kiemelik, hogy az ilyen válságkezelő intézkedések idővel intézményesülnek. A Bizottság rendszeres jelentéstételt kér, közös felügyeleti rendszereket hoz létre (pl. ACER, ENTSOG), és új uniós szereplőket ruház fel döntéshozatali jogosítványokkal. Ezek az elemek nemcsak az uniós kompetenciák bővítését jelentik, hanem a szuverenitás fogalmának újraértelmezését is. A tagállami szuverenitás nem tűnik el, de a válságokra válaszul egyre inkább „megosztott”, „delegált” és „feltételes” jellegűvé válik.

3.3.1 A belső piac kiépítése

Az EU energiapolitikájában a belső piac fokozatos kiépítése a kezdeti erősen tagállami kontroll alatt álló állapottól a jövőbeni verseny és integráció irányába mozdult el. Az 1990-es évek végén indult első liberalizációs csomag tette meg az első lépést: ez kötelezte a tagállamokat harmadik fél számára a hálózati hozzáférés biztosítására, és nemzeti szabályozó hatóságok létrehozására. Ezt követte a második energiacsomag, amely kibővítette a szolgáltatóváltás jogát az ipari és háztartási fogyasztókra, valamint lehetővé tette új villamosenergia- és földgázszolgáltatók belépését a tagállami piacokra. A szándék az volt, hogy a közös piac előnyeit (alacsonyabb árakat, nagyobb beruházási hajlandóságot) ne csak szakmai körök, hanem minden uniós fogyasztó megtapasztalja, országhatároktól függetlenül. A harmadik energiacsomag (2009) már az eddiginél mélyebb piaci integrációt célozta. Ez kötelező tulajdonosi és működtetési szétválasztást írt elő az energia-termelő és a hálózatüzemeltető tevékenység között, szigorította a nemzeti szabályozók függetlenségét, és létrehozta az Energiaszabályozók Európai Uniói Együttműködési Ügynöksége (ACER) valamint a tagállami átviteli rendszerek nemzetközi hálózatait. A cél az volt, hogy ne legyen lehetőség egyetlen vállalat számára sem arra, hogy hálózati monopóliumból versenyelőnyt kovácsoljon. A harmadik csomag jogszabályait 2011-ben kellett beépíteni a nemzeti jogrendekbe, de számos tagállam késlekedett az átültetéssel. Ennek következtében több kötelezettségszegési eljárás indult a Bizottság részéről a hálózatok szétválasztásának és a versenyfeltételek nemzetközi egységesítése érdekében. Ugyanakkor 2009-re a legtöbb tagállamban már jórészt megszűnt a korábbi fogyasztókat foglyul ejtő nemzeti monopolhelyzet: a villamosenergia- és gázpiaci verseny felgyorsult, így a harmadik csomag inkább az európai szintű koordinációt, a hálózatok közös szabályait (ún. hálózati kódexeket) és a fogyasztóvédelem további erősítését hozta magával.

A Lisszaboni Szerződés (2009) jogi értelemben is megerősítette a belső piac építését. Immár konkrét uniós hatáskört biztosít az energiapolitikának, és kitűz négy fő közös célt: a működőképes energiapiac kialakítását, az ellátásbiztonság garantálását, az energiahatékonyság fokozását és az energiahálózatok összekapcsolását. Ugyanakkor a szerződés hangsúlyozza a megosztott hatáskört: az energiaellátás biztonsága az EU-s elvek érvényesülésével is szolgálható leginkább, de csak akkor avatkozhat be az unió, ha hatékonyabb megoldásra képes, mint a tagállamok. Külön kitétel, hogy a tagállamok energiaforrásaik kiválasztásába az EU csak egyhangú döntéssel és környezetvédelmi megfontolásokra hivatkozva szólhat bele. Ez az ellentét – a közös célok és a tagállami önrendelkezés között – többször nyilvánult meg vitákban: például a harmadik csomag tulajdonosi szétválasztását Franciaország, Németország és mások alkotmányos problémaként, illetve szociális kockázatként bírálták. Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés rögzíti a szolidaritás elvét is: ha egy vagy több tagállamban energiaellátási zavar lép fel, a többiek kötelesek menedéket

nyújtani az elszenvedőknek. Bár az uniós szolidaritási mechanizmusok még kialakulóban vannak, a szabály világos üzenetet ad az együttműködés fontosságáról.

A közös piac kiépítése kapcsán a másodlagos jogforrások (bizottsági kommunikációk, akciótervek) is előtérbe kerültek. A Bizottság több stratégiai dokumentumban is hangsúlyozta az integráció hiányosságait és javaslatokat tett a helyzet rendezésére. A 2010-es Energy 2020 kommunikációban a Bizottság kiemelte, hogy az addigi belső piaci joganyag végrehajtása elmaradt (például több mint 40 kötelezettségszegési eljárás zajlott a 2003-as csomag miatt).²⁶⁸ Ebben az anyagban célul tűzték ki, hogy 2015-re egyetlen tagállam se maradjon gyakorlatilag elszigetelten a belső piacon, hanem ki kell építeni a határokon átvívelő energiakorridorokat is. E későbbi Energiaunió-stratégia (2015) és a 2019-es “Tiszta energia minden európainak” csomag továbbvitte ezt az irányt: ezekben uniós szinten is meghatározták a megújulókat támogatásának, az állami támogatások rendszerének és a fogyasztói jogoknak az alapelveit, hogy az eltérő nemzeti gyakorlatok ne torzítsák a versenyt.

Egy-egy konkrét szabályozási példa is jól szemlélteti az integrációt.²⁶⁹ A harmadik csomag keretében az ACER és az ENTSO-E dolgozták ki a különféle hálózati kódexeket az európai keretrendelet alapján. Így születtek meg például a piacösszekapcsolási és villamosenergia-egyensúlyozási kódexek, amelyek meghatározzák a napközbeni és a rendszerszintű energiakereskedelem egységes szabályait, illetve a termelők és fogyasztók hálózati csatlakozásának feltételeit. Az ENTSO által kidolgozott előírások révén a hálózatüzemeltetők biztonsági és rendszerirányítási teendői közösségi szinten egyforma alapokra kerültek. Hasonlóan új uniós rendeletek születtek a gázhálózatok működésének egységesítésére. Mindezek a közös szabályok azt szolgálják, hogy a földrajzi határok ne jelentsenek akadályt az energiaáramlásnak és a versenynek az EU-s piacon – szemben a korábbi nemzeti döntéshozattal, amelyben minden ország saját, gyakran eltérő szabályokat alkalmazott.

Összességében elmondható, hogy a belső piac kiépítése során számos nemzeti hatáskör átkerült az uniós szintre. A szakirodalmi elemzések rámutatnak, hogy az energiacsomagok révén fokozatosan egyre több szabály került közös jogi keretek közé – ezt nevezik a kompetencia „lopakodó” átrendeződésének.²⁷⁰ Az uniós álláspont szerint a közös piac erősíti az ellátás biztonságát és csökkenti a fogyasztói árakat, de ehhez szükség van a tagállamok közötti szolidaritásra és az egységes szabályozásra. Több elemzés szerint minden jelentősebb energiaválság (pl. a 2009-es gázválság vagy a 2022–2023-as orosz–ukrán konfliktus) után az EU új, közös intézkedéseket

²⁶⁸ Talus - Aalto (2024)

²⁶⁹ Uo.

²⁷⁰ Sztankó, 2013, pp. 5–19.

vezetett be (például szolidaritási kötelezettségek, vészhelyzeti tervek, piaci mechanizmusok), amelyek nyomán hosszabb távon is nőtt az unió szerepe. Így napjainkban – a kilencvenes évek eleji helyzettel ellentétben – a villamosenergia- és gázpiac szabályozásának döntő részét már az európai szintű keretszabályok, határokon átvívelő szervezetek és uniós döntéshozatal határozzák meg, jelezve a közös belső piac kiépülésének sikerét és a tagállamok összehangolódását.

3.3.2 Válságok mint fordulópontok

3.3.2.1 2009-es gázválság

Az EU energiapolitikájában régóta együtt él egymással a tagállami szuverenitás és az uniós koordináció igénye, de ez a feszültség igazán válsághelyzetekben válik kézzelfoghatóvá. A gáz- és villamosenergia-rendszerek határokon át összekapcsolt hálózatként működnek, ezért egy-egy nemzeti döntés vagy külső sokk gyorsan továbbgyűrűzik: ami kezdetben kétoldalú konfliktusnak látszik, rövid idő alatt uniós ellátásbiztonsági problémává nőhet. Ebből adódik az a „válságvezérelt” intézményesülési logika, amelyet az energiaszektorban többször is megfigyelhetünk: az akut ellátási sokk először átmeneti közös fellépést kényszerít ki, majd a tapasztalatok idővel kötelező, tartós jogi és intézményi keretben rögzülnek – különösen az ellátásbiztonság területén.²⁷¹ Ezt a dinamikát látványosan illusztrálta a 2009 eleji orosz–ukrán gázvita. A Bizottság válságértékelése szerint a zavar alapvetően kereskedelmi természetű vitából indult, mégis nagyon gyorsan rendszerszintű kockázattá vált az EU számára, mivel a kiesés a tranzitútvonalakon keresztül egyszerre több tagállamot érintett. A sebezhetőség nem pusztán a külső függőségből fakadt, hanem belső okok is felerősítették: hiányos összeköttetések, korlátozott alternatív szállítási lehetőségek, eltérő nemzeti válságkezelési kapacitások és az információk szűkös hozzáférhetősége. A részletes szakirodalom rámutat: a legsérülékenyebb régiókban a kiesés nemcsak gazdasági, hanem társadalmi következményekkel is járt, és a válságkezelés sok helyen reaktív, improvizatív eszközökre szorult.^{272 273}

Uniós szinten a Bizottság közvetítő és koordináló szerepet vállalt, a helyzet azonban világossá tette a válság előtti keretek korlátait. A tapasztalatok között különösen hangsúlyossá vált az adattranszparencia hiánya és a közös kontingenciatervezés gyengesége: nem létezett olyan egységes, előre rögzített forgatókönyv- és eljárásrendszer, amely egy nagy, váratlan ellátási sokk esetén gyors és összehangolt reakciót tett volna lehetővé. A szekunder elemzések ugyanakkor azt

²⁷¹ European Commission. (2009). The January 2009 gas supply disruption to the EU: An assessment (SEC(2009) 0977).

²⁷² Pirani –S tern- Yafimava, 2009

²⁷³ Westphal, 2009

is kiemelik, hogy az EU befolyása a vitázó felekre eleve korlátozott volt; a tényleges válságkezelés jelentős része piaci, vállalati és tagállami intézkedéseken keresztül valósult meg. Éppen ez a tapasztalat tette egyre nyilvánvalóbbá, hogy az egymás mellett futó nemzeti reakciók összessége sem garantálja a belső piac stabilitását – innen nyílt út az ellátásbiztonság „közös érdekű” uniós szabályozási tereppé válása felé. Az első nagy intézményi fordulópontot a 2010-es gázellátás-biztonsági rendeleti keret hozta el, amelyet a Bizottság későbbi értékelése kifejezetten a 2009-es válság tanulságaihoz köt.²⁷⁴ A lényeg nem a felelősség teljes „közösségiesítése” volt, hanem minimumszabványok bevezetése: egységesebbé vált a védendő fogyasztók logikája, mérhető infrastrukturális elvárások jelentek meg, és kötelezővé váltak a kockázatelemzések, megelőző és vészhelyzeti tervek – mindezek ráadásul egyre inkább uniós és regionális egyeztetési kényszerekkel. Ez a konstrukció a szolidaritás gyakorlati oldalát is erősítette: ha minden tagállam teljesít egy alapfelkészültségi szintet, kisebb a „potyautas” magatartás kockázata válságban.²⁷⁵ A következő lépés annak felismerése volt, hogy alternatív forrás önmagában kevés, ha a gáz fizikailag nem juttatható el a bajba került térségekbe. Ez az összekapcsoltság és a határon átnyúló infrastruktúra fejlesztését emelte középpontba, és az uniós infrastruktúra-politikát új szintre vitte: a transzeurópai energiahálózatokra vonatkozó szabályok már EU-szintű prioritásrendszerben, regionális koordinációval és gyorsított eljárásokkal kezelték a kulcsprojektek kiválasztását.²⁷⁶ A keleti kitettségeket újra fókuszba helyező geopolitikai feszültségek nyomán a Bizottság energiaellátás-biztonsági stratégiája és a stresszteszt-logika pedig módszertani fordulatot hozott: a válságkezelés részévé vált a rendszeresített forgatókönyv-elemzés, amely összehasonlítható képet ad a tagállami sérülékenységekről és a lehetséges válaszokról. A szabályozás harmadik nagy fordulópontja a 2017-es rendeleti keretben ragadható meg, amely a kockázatkezelést regionális alapokra helyezte, és a szolidaritást – végső eszközként, kompenzáció mellett – jogilag kikényszeríthető kötelezettséggé emelte. A szolidaritás elvének súlyát a bírósági jogfejlődés is erősítette: a luxembourgi döntés nyomán a szakirodalom egyre inkább úgy értelmezi, hogy az „energia-szolidaritás” nem pusztán politikai hivatkozás, hanem érdemi mérlegelési szempont uniós döntésekben.²⁷⁷

A 2009-es orosz–ukrán gázválság mélyreható tanulságokkal szolgált az EU számára. Rávilágított az energiarendszer sérülékenységre és arra, hogy az egyes tagállamok egymásrautaltsága valós szolidaritási mechanizmusokat követel. Válaszul az EU megerősítette intézményi felkészültségét

²⁷⁴ European Parliament and Council. (2010): Regulation (EU) No 994/2010 of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply.

²⁷⁵ Aoun, - Rutten, 2016

²⁷⁶ European Parliament and Council. (2013). Regulation (EU) No 347/2013 of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure.

²⁷⁷ Sesini, 2023

és jogi kereteit: új uniós szintű válságkezelési szabályokat, összehangolt terveket és közös infrastruktúra-fejlesztéseket indított útjára az ellátásbiztonság érdekében. Ezzel párhuzamosan az energiapolitika terén az uniós szerepvállalás kiteljesedett – a Lisszaboni Szerződés jogalapot teremtett a közös fellépéshez, miközben a tagállamok fokozatosan elfogadták, hogy a nemzeti energiabiztonság többé nem kezelhető elszigetelten. A 2009-es válság után Európa energiapolitikája integráltabbá és tudatosabbá vált: az ellátásbiztonság és a diverzifikáció elsőrendű prioritássá lépett elő, az „egy mindenkiért, mindenki egyért” elvét pedig immár nemcsak politikai jelszóként, hanem konkrét uniós jogi kötelezettségként is számon tartják. Mindez tudományos elemzők szerint egyértelműen a krízis katalizáló hatásának tudható be, s jól mutatja, miként formálhat egy válság egy közösség politikáját: az EU esetében egy határozottabb, egységesebb energiabiztonsági politika irányába.^{278 279}

3.3.2.2 Energiakrízis az orosz–ukrán háború hatására

A 2020-as évtized második nagy energiaválsága a koronavírus utáni fellendülés és a globális piaci feszültségek hatására 2021 végén kezdődött, de igazán súlyosra 2022-ben fordult az orosz–ukrán háború kitörésével. A bizonytalan kínálat és a megugró árak egyszerre tették próbára az ellátásbiztonságot és a belső piaci árképzést, ezért az EU a korábbi, főként klímapolitikai fókusz kiegészítve gyorsan ellátásbiztonsági és megfizethetőségi „válságüzemmódra” váltott. A válasz lényege kettős volt: rövid távon vészhelyzeti szabályokkal tompítani a sokkot, hosszabb távon pedig tartósan csökkenteni az orosz fosszilis energiahordozóktól való függést. Ennek stratégiai keretét adta a REPowerEU, amely egyszerre kezelte a keresleti és kínálati oldalt: energiatakarékosági és hatékonysági lépések ösztönzésével mérsékelte a fogyasztást, miközben új beszállítók, nagyobb LNG-szerep és gyorsított megújuló-fejlesztések révén diverzifikálta a forrásokat. A terv fontos üzenete az volt, hogy a válságkezelés nem pusztán „tűzoltás”, hanem az energiaátmenet felgyorsításán keresztül a geopolitikai kitettség tartós csökkentése.

A rövid távú ellátásbiztonság erősítésére az EU több rendkívüli, közvetlenül alkalmazandó szabályt fogadott el. Kiemelkedett közülük a gáztárolók feltöltésének kötelezővé tétele: ezzel a tárolás – amely korábban sokszor piaci és nemzeti döntések eredője volt – uniós szintű célokhoz, ellenőrzéshez és kivételekkel szabályozott végrehajtáshoz kötődött. Ugyanezt a logikát követte a gázfogyasztás csökkentésére irányuló mechanizmus is: alapvetően önkéntes, de szükség esetén közös riasztáshoz kapcsolható eszközként a keresletoldalt is beemelte az uniós válságkezelés központi elemei közé. A gyakorlatban ezek a lépések azt jelezték, hogy a „ki mennyit fogyaszt”

²⁷⁸ De Jong - Wouters- Sterkx, 2010, pp. 511–538.

²⁷⁹ Maltby, 2013, pp. 435–444

már nem kizárólag nemzeti belügy válsághelyzetben, hanem összehangolt európai stabilizációs politika része. A kínálati oldalon az EU igyekezett elkerülni, hogy a tagállamok egymással versenyezve hajtsák fel az árakat, ezért létrehozta a közös beszerzést támogató platformokat és a kereslet aggregálását célzó mechanizmusokat. Ezzel párhuzamosan felgyorsult a diplomáciai és infrastrukturális diverzifikáció: új szállítói kapcsolatok, több LNG, valamint gyorsan kiépített fogadói kapacitások és összekötő vezetékek segítették, hogy a téli időszakokban elkerülhető legyen a legsúlyosabb hiány. A válság egyik tanulsága itt is az volt, hogy a forrásdiverzifikáció csak akkor ér valamit, ha a rendszer fizikailag is képes a gáz eljuttatására oda, ahol szükség van rá. Mivel a gázárak közvetlenül felhajtották az áramárakat is, az EU a villamosenergia-piacnál is rendkívüli beavatkozásokhoz nyúlt. Ideiglenes fogyasztáscsökkentési célok, a „nem gázos” termelők extrabevételeinek korlátozása és a fogyasztók támogatására történő visszaosztás mind azt szolgálták, hogy a piaci árképzés válságban ne okozzon kezelhetetlen társadalmi és gazdasági károkat. Ehhez kapcsolódott a fosszilis energiacégek rendkívüli nyereségének egyszeri, szolidaritási jellegű elvonása is, amely ugyan nem klasszikus adóként jelent meg, de erős jelzés volt: kivételes helyzetben az EU közös elvek mentén belenyúlhat a válságnyereségek kezelésébe. Hosszas viták után megszületett egy gázár-korrekciós (árplafon jellegű) mechanizmus is, amelyet kifejezetten úgy terveztek, hogy csak szélsőséges piaci helyzetben aktiválódjon, és ne terelje el a szállítmányokat Európától. Bár a gyakorlatban nem ez lett a válságkezelés fő eszköze, politikai értelemben precedenst teremtett arra, hogy rendkívüli körülmények között az EU közösen korlátozza a nagykereskedelmi árak elszabadulását. Mindezt kiegészítették „puhább” eszközök: a Bizottság ajánlásai a rászorulóknak célzott támogatásáról, a tagállami ár- és adópolitikai mozgástér kihasználásáról, valamint a takarékoskassági kampányok. A szankciós politika (különösen a szén- és olajimport korlátozása) pedig a háborús finanszírozás szűkítését kapcsolta össze az ellátás diverzifikációjával.

Az energiaválság drámai kihívás elé állította az uniós tagállamokat, és közvetlen hatást gyakorolt nemzeti energiapolitikájukra. Számos ország kényszerült stratégiát váltani: például Németország éveken át épített az olcsó orosz gázra, de 2022-ben kénytelen volt vészmegoldásként új LNG-terminálokat építeni és meghosszabbítani a szénerőművek működését ellátásbiztonsági okokból. Franciaország a nukleáris kapacitásaira támaszkodott, míg Spanyolország és Portugália – kevésbé függve Oroszországtól – a magas energiaárak ellenére könnyebben biztosította ellátását. A válság egyik tanulsága az volt, hogy az egyes országok energiafüggetlenségi törekvései (nemzeti "energia-szuverenitásuk") önmagukban nem garantálták a védettséget: a kizárólag saját ellátásukra koncentráló stratégiák sebezhetőnek bizonyultak egy olyan piacon, ahol a tagállamok kölcsönösen függenek egymástól az energiainfrastruktúrák és források terén. Ahogy szakértők rámutattak, több

keleti tagállam (pl. Magyarország, Csehország, Szlovákia) LNG terminál híján különösen ki volt téve a szomszédai segítségnyújtásának, míg némely nyugati ország (pl. Spanyolország) kapacitásfeleslege ellenére sem tudta automatikusan megosztani erőforrásait a piac spontán mechanizmusain keresztül. A krízis felfedte, hogy a belső energiapiac láthatatlan keze önmagában nem biztosít területi egyensúlyt és igazságosságot – szükség van állami és uniós beavatkozásra is a szolidaritás jegyében.

A közös uniós lépések következtében a tagállami energiapolitikák egymáshoz való viszonya is átalakult. A korábban nemzeti hatáskörben hozott döntések egy részét most európai szintű koordináció övezte. Például a gázfogyasztás 15%-os csökkentésének célja gyakorlatilag összehangolt kormányzati intézkedéseket igényelt: a tagállamok energiatakarékosági kampányokat indítottak, támogatták az üzemanyag-váltást az iparban, és jogszabályokat hoztak a fűtési/hűtési hőmérsékletek korlátozására a középületekben stb. Noha formailag önkéntes vállalás volt, a tagállamok erős politikai nyomást éreztek a közös cél teljesítésére, hiszen egy esetleges kötelezővé tétel kilátásba volt helyezve. Hasonlóképpen, a gáztárolók feltöltésének uniós előírása miatt több ország kormányának kellett közbelépnie – akár közpénzből gázt vásárolni a stratégiai készletekbe, vagy kötelezni a piaci szereplőket a tárolásra. Szabályozási szinten tehát a nemzeti energiapolitikák mozgástere szűkült: bizonyos döntéseket (mint a stratégiai tartalékolás vagy a fogyasztáskorlátozás) immár uniós szinten határoztak meg keretként. Ugyanakkor a tagállamok kormányai politikailag támogatták ezeket a lépéseket, mivel felismerték, hogy egy koordinált fellépés nélkül még súlyosabb károkat szenvednének el.

Végül megjegyzendő, hogy a válság idején a tagállami kormányok pénzügyi mozgástere is szűkült, illetve közös mederbe terelődött. A háztartások és vállalatok védelmére 2022-ben és 2023-ban összesen több százmilliárd eurónyi nemzeti támogatást (árkompenzációt, adókedvezményt, ársapkát) nyújtottak az államok. Ehhez az Európai Bizottság átmenetileg fellazította az állami támogatási szabályokat, elfogadva egy „állami támogatási válságkeretet”, amely lehetővé tette a tagállamok számára az energiaár-támogatások növelését. Bár ez formálisan nem uniós szintű politika, mégis az uniós szabályok közös módosítása tette lehetővé a nemzeti lépéseket. Ez is azt mutatja, hogy a nemzeti energiapolitikák a válság hatására összeértek: egy tagállam piaci beavatkozása (pl. kormányzati árstop) hatással volt a szomszédaira is, ezért az EU igyekezett keretet adni e lépéseknek (pl. az árszabályozások átmeneti engedélyezésével az EU-s belső piaci szabályokban).

Az energiaválság kezelése során az EU olyan beavatkozási formákat honosított meg, amelyek korábban nem, vagy csak szűk körben léteztek. Ezek a hatásköri kiterjesztések nem a Szerződések

formális módosításával jöttek létre, hanem a krízishelyzetre adott pragmatikus válaszként, többnyire a meglévő uniós jogalapok (belső piac, energiaügy, válságkezelés) rugalmas értelmezésével. A közös fellépés így „másodlagos jogalkotással” – főként gyorsan elfogadott tanácsi rendeletekkel – teremtett új gyakorlatokat, amelyek a tagállami energiaszuverenitás több elemét is uniós keretbe terelték. Az egyik leglátványosabb újdonság a minimális gáztárolási előírások megjelenése volt. Először vált uniós szintű, számonkérhető kötelezettséggé, hogy a tagállamok egy stratégiai energiahordozóból meghatározott készlet szintet tartsanak fenn. A tárolók töltöttségi céljai kvázi kötelező tartalékképzést rögzítettek, vagyis az ellátás-tervezés addigi, jórészt nemzeti és piaci logikája részben közös, mérhető uniós elvárássá alakult. Ezzel összefüggésben a válság a keresleti oldalra is kiterjesztette az EU eszköztárát. Míg korábban az Unió főként a kínálati és infrastruktúra-oldali feltételek javításán keresztül avatkozott be, a krízisben uniós rendeletek rögzítettek kollektív fogyasztáscsökkentési célokat. A gázfogyasztás mérséklésére vonatkozó mechanizmus – amely szükség esetén kötelezővé tehető – és az áramfogyasztási megtakarítási célok egyaránt azt a precedenst teremtették meg, hogy ellátási sokk idején az EU a tagállamok fogyasztási szerkezetét is koordinálhatja, nem csupán a kínálati kapacitásokat. Új dimenziót jelentettek az árkorlátozások és a közvetlen piaci beavatkozások is. A nagykereskedelmi gázárakra kialakított limitmechanizmus, illetve a villamosenergia-piacon bevezetett bevételi plafon olyan uniós szintű árszabályozási eszközök voltak, amelyek ideiglenesen felülírták a belső piac normál működését. Noha ezek átmeneti intézkedéseknek készültek, mégis azt jelezték, hogy a válságban az EU közvetlenebb „gazdaságszabályozó” szerepet is képes felvenni az energiaárak szélsőséges kilengéseinek mérséklésére. Szintén újszerű fejlemény volt a közös beszerzési hatáskör intézményesítése. A közös gázbeszerzési platformok létrehozása az EU-t a nemzetközi piacon a kereslet és kínálat összekapcsolásának operatív koordinátorává tette: nemcsak szabályozott, hanem a beszerzés megszervezését is segítette, és bizonyos mértékű kötelező részvételt is előírt a közös tenderben. Ez a lépés a verseny- és kereskedelempolitika határterületén erősítette az uniós kapacitást, hiszen a tagállamok így nem egymással versengve, hanem „együtt” léphetnek fel a globális piacokon. A válság nyomán a transzparencia és a felügyelet is érezhetően erősödött. Új adat- és információszolgáltatási kötelezettségek jelentek meg a fogyasztás, a megtakarítások és a tárolói töltöttség rendszeres jelentésére, valamint bizonyos nagykereskedelmi szerződéses információk közzétételére. Ezek a követelmények az uniós szintű monitorozhatóságot növelték, és mélyebb rálátást adtak a tagállami energiaügyletekre, ami válságkezelésben és piacfelügyeletben egyaránt hatáskör-szerű többletet jelent. A szolidaritás területén is történt elmozdulás: a korábbi, inkább elvi jellegű kötelezettségeket a válság konkrétabb jogokká és kötelességekké formálta. Az alapértelmezett

szolidaritási szabályok bevezetése azt célozta, hogy kétoldalú megállapodás hiányában se maradjon „jogi vákuum” vészhelyzetben, vagyis az EU előírhatja, milyen keretek között kell a tagállamoknak egymást segíteniük ellátási hiány esetén. Különleges – és szuverenitás szempontjából érzékeny – fejlemény volt a megújulóprojektek engedélyezésének gyorsítása rendeleti úton. A kötelező határidők és egyszerűsítések ideiglenesen belenyúltak a tagállami közigazgatási eljárásokba, ami normál körülmények között hosszabb átültetési idővel járó irányelveken keresztül történne. A válságlogika azonban itt is az „azonnali hatályt” és a gyors végrehajthatóságot tette elsődlegessé. Végül a krízis egy kvázi-fiskális precedenst is teremtett: a szolidaritási hozzájárulás révén az EU olyan, adójellegű kötelezettséget írt elő, amely a tagállamok hagyományosan féltve őrzött adópolitikai mozgásteréhez ért hozzá. Bár formálisan nem uniós adó, a közös szabályozás mégis egységes elvek szerint kényszerítette ki a rendkívüli nyereségek részleges elvonását, ami a gyakorlatban hatáskörbővítésként értelmezhető.

3.3.2.3 Általános trend: a válságok utáni uniós erősödés

A fenti események alapján jól megfigyelhető trend, hogy minden jelentősebb energiaválságot követően erősödnek az uniós hatáskörök és intézményes felhatalmazások. Akár a 2009-es gázválság, akár a legutóbbi orosz–ukrán energiakonfliktus nyomán, az EU új keretszabályokat és koordinációs mechanizmusokat hozott létre. Mindez jól mutatja, hogy a krízishelyzetekben a nemzeti érdekek összehangolása érdekében új uniós szintű közösségi döntéshozatali mechanizmusok és felhatalmazások jöttek létre. Ezek eredményeként a kilencvenes évektől tagállami hatáskörű szektorból egyre inkább közös energiapolitika felé tolódott el az uniós, különösen az ellátásbiztonság és a fenntarthatóság területén. A válságkezelést követően megszilárdult uniós integráció tehát tartósan emelte az EU szerepét az energiaellátás alakításában. A 2021–2023-as energiaválság egyik legfontosabb öröksége az, hogy az EU válság közben megnövekedett szerepvállalása nem tűnik pusztán átmeneti kitérőnek: bár több intézkedést eleve időkorláttal fogadtak el, számos jel utal arra, hogy az uniós energiapolitikai befolyás a krízis előtti szinthez képest tartósan „magasabban rögzült”. Ennek egyik oka, hogy több válságesszkozt vagy meghosszabbítottak, vagy fokozatosan beépítettek a meglévő joganyagba. A gáztárolási kötelezettség jó példa: eredetileg ideiglenes előírásként jelent meg, mégis hamar felmerült állandósítása, mert a válság tanulsága szerint a készletezés az ellátásbiztonság alapfeltétele lett. Hasonló pályán halad a közös beszerzés is: a közös platform működése a válság után sem állt le, sőt a tapasztalatok alapján a Bizottság már azt is jelezte, hogy a modellt később más energiahordozókra – például hidrogénre – is kiterjesztené. Vagyis a krízis alatt „ad hoc” megoldásként bevezetett közös piaci fellépés könnyen állandó eszközzé válhat, amelyet a tagállamok évről évre alkalmaznak, például a tárolók feltöltése előtti időszakban. A tartósodást az

is erősíti, hogy a válság nemcsak rendkívüli rendeleteket termelt, hanem hosszabb távú, strukturális szabályozási módosításokat is felgyorsított. A megújuló energia uniós céljainak emelése – és a nemzeti tervezés ehhez igazítása – azt jelzi, hogy a REPowerEU által kikényszerített tempó nem egyszeri reakció, hanem az évtized végéig szóló pályát jelöl ki. Ide illeszkedik az is, hogy az engedélyezési könnyítések egy része – amelyek eredetileg válsággyorsító eszközök voltak – részben „átcsúszott” a tartós szabályok közé: ezzel a krízisben kialakított gyorsítási logika a normál kormányzás részévé válhat.

Közben politikailag is megerősödött az energiaunió elmélyítésének narratívája. A válság éveiben a „reziliencia” és a „stratégiai szuverenitás” nemcsak jelszóvá, hanem menetrendképző elvvé vált, amelyhez konkrét reformok kapcsolódtak. A villamosenergia-piac átfogó reformjának napirendre kerülése például azt a törekvést tükrözi, hogy a jövőben az EU kevésbé legyen kiszolgáltatva a gázár-sokkoknak, és a fogyasztói árak stabilabb alapokra kerüljenek. Ugyanez a hosszú távú logika jelenik meg az új, uniós szintű ipar- és finanszírozási kezdeményezésekben (például a hidrogénpiac felépítését célzó elképzelésekben), amelyek az energiarendszer következő korszakában is közösségi szerepet feltételeznek. A válság öröksége nemcsak jogszabályokban mérhető, hanem intézményi kapacitásokban is. A Bizottság a krízis alatt kvázi operatív koordinátorként működött: folyamatos helyzetértékelés, tagállami vésztervek egyeztetése, napi szintű kríziskezelési rutinok alakultak ki. Ez információs fölényt és szervezeti „tudástőké” hozott létre, amely a válság elmúltával sem tűnik el. Hasonlóan, az uniós ügynökségek és hálózati szervezetek (pl. piacfelügyelet, rendszerirányítói együttműködés) olyan feladatokat és eszközöket vettek fel, amelyek a koordinációt a jövőben is erősíthetik – ideértve új referenciaárak, benchmarkok vagy közös piaci elemzési módszerek kialakítását. Ezek a „puha” képességek önmagukban is tartósabb uniós jelenlétet eredményeznek, még akkor is, ha nem mindegyik rögzül explicit módon új jogszabályban. A tagállami politikai attitűdökben is történt elmozdulás. A válság közös élménye – hogy az EU-szintű koordinációval sikerült elkerülni a legsúlyosabb ellátási forgatókönyveket – növelhette az együttműködési hajlandóságot, még olyan területeken is, ahol korábban erős volt a szuverenitási reflex. Ez nem jelenti a konfliktusok megszűnését, de csökkenti annak politikai költségét, hogy a tagállamok bizonyos kérdésekben közös megoldásokat fogadjanak el. A Bizottság későbbi akciótervei és javaslatcsomagjai éppen erre a lendületre építenek: a válságkezelésből kinövő eszközök közül többet tartós programokká próbálnak alakítani. Fontos tényező a jogi precedensek hatása is. A válság során alkalmazott gyorsított döntéshozatali és rendkívüli jogalkotási minták – különösen a sürgősségi jellegű tanácsi rendeletek és a rendkívüli jogalapok használata – egyfajta „készenléti” jogi mozaikot hoztak létre. Ha a jövőben újabb energiakrízis fenyeget (geopolitikai okból vagy akár extrém időjárási események

miatt), most már létezik kipróbált eszköztár, amelyet gyorsan újra lehet aktiválni. Ezzel együtt a határkérdések is előtérbe kerültek: meddig mehet el az EU válságkezelés címén, és milyen demokratikus kontroll mellett? Nem véletlen, hogy felmerült: a jövőben intézményesíteni kellene a sürgősségi döntések átláthatóbb kereteit, akár az Európai Parlament valamilyen gyorsított bevonásával.

Végül a válság a fogalmi kereteket is átalakította: az „energiabiztonság” többé nemcsak fizikai ellátást jelent, hanem az árstabilitás és a megfizethetőség is a definíció részévé vált. Ez politikai elvárást teremt a közvélemény oldaláról: ha egyszer az EU képes volt közösen fellépni az ár- és ellátási sokk ellen, akkor a jövőben is számon kérhető lesz, hogy ne engedje elszabadulni a függőségeket és az árakat.

3.4 A „Zöld Forradalom” mint rendszerváltó kísérlet

A hatásköri eltolódás a szerződésekből rögzített status quo-tól kezdetben nem volt látványos, sokkal inkább a technikai megalapozása volt megfigyelhető. A 2010-es évektől egyre nagyobb hangsúlyt kaptak az energia terén is az integrációs törekvések. A 2015-ben kihirdetett Energiaunió Stratégia ambiciózus klímacélokat fogalmaz meg 2030-as céldátummal, melyek megvalósítása érdekében a Bizottság koordinálja és számonkéri a tagállamokat.²⁸⁰ 2019-ben pedig Ursula von der Leyen a Bizottság frissen megválasztott elnökeként bejelenti az Európai Zöld Megállapodást, ami új fejezetet nyit az európai energiapolitika történetében, és a hatásköri viszonyokat is tovább formálja, egyre határozottabban.²⁸¹

A Green Deal egy átfogó, rendszerszintű átalakítást célzó stratégia, amelynek célja, hogy az EU gazdasága 2050-re klímasemlegessé váljon. Kusiak-Winter (2023) találóan állapítja meg, hogy a Green Deal és a klímasemlegességi célkitűzés nem a korábbi energiapolitika folytatása, hanem egyfajta „forradalom”, egyszerre társadalommérnöki és gazdaságirányítási projekt.²⁸² Minden gazdasági ágazatot „zöld átállásra” kényszerít, de különösen az energiaágazatot állítja fókuszba, hiszen az energiarendszer átalakítása elengedhetetlen feltétele a kibocsátáscsökkentési céloknak. A Green Deal keretében az Európai Bizottság jogilag is szentesítette a klímasemlegességi célt a 2021-ben elfogadott Európai Klímarendelettel, továbbá egy nagyszabású jogszabálysomagot indított útjára („Fit for 55”), amely az EU gazdaságának szinte minden területén kötelező érvényű kibocsátás-csökkentési intézkedéseket vezetett be. Ez a csomag a megosztott hatáskörbe tartozó energia- és klímapolitika terén minősített többségi döntéssel született meg, így például

²⁸⁰ Európai Bizottság, 2023

²⁸¹ Ursula von der Leyen, 2019

²⁸² Kusiak-Winter, 2023

Lengyelország ellenzését is felülírta az EU jogalkotási mechanizmusa, ahogy azt Kusiak kiemeli tanulmányában. Világos, hogy Green Deal jelentős mértékben beavatkozik a tagállamok gazdaság- és társadalompolitikájába, előírva a nemzeti energetikai, közlekedési, iparpolitikai és egyéb érintett stratégiáik átalakítását a közös uniós célok érdekében.

A kutatók között is vita zajlik arról, hogy ez a Zöld Forradalom mennyiben tekinthető folytatásnak vagy forradalmi fordultnak az EU korábbi energiapolitikájához képest.²⁸³ Egyes elemzők szerint az EU klíma- és energiapolitikai céljainak a bizottsági politikai középpontjába emelése teljesen új gazdaságirányítási korszakot nyit. Más szempontból viszont a Green Deal ugyan jelentős és szimbolikus lépés, de csupán a következő lépcsőfok abban az integrációs folyamatban, amelynek előző stádiuma az Energiaunió volt, vagyis inkább az eddigi integráció kiteljesedéseként érdemes értelmezni, semmint teljesen új irányként. Bensier mindenesetre leszögezi, hogy a Green Deal diskurzusában új paradigma jelent meg: a fenntarthatóság elve az uniós szakpolitikák minden területébe bekerült és az EU gazdasági modernizációs programjának központi elemévé vált.²⁸⁴ A szerző szerint figyelemreméltó, hogy a Green Deal viszonylag csekély nyílt politikai ellenállásba ütközött a tagállamok részéről indulásakor. Az Ursula von der Leyen vezette Bizottság erős politikai felhatalmazással indította útjára a programot 2019-ben, és a tagállamok többsége, egyetértve a klímaváltozás központi narratívájával, nem a célokat vitatta, hanem inkább a megvalósítás módjára koncentrált. Ebben az új paradigmában az látszik körvonalazódni, hogy tagállami autonómia már nem védendő érték, hanem a hatékonyság gátja, amelyet az uniós intézmények különböző módszerekkel, de egyre látványosabban igyekeznek lebontani.

3.4.1 A „zöld átállás” gazdasági és fizikai kényszerpályái

Az uniós energiapolitika legkritikusabb pontjának a fizikai realitások és a politikai célkitűzések közötti egyre inkább terebélyesedő szakadék tekinthető. Ahogy arra Raillard-Cazanove, Knibiehly és Girard (2024) részletes ipari és energetikai rendszer-modellezése is (POMMES és IND-OPTmodellek) rámutatott, jelentős gazdasági árat kell megfizetniük a tagállamoknak a „brüsszeli” dekarbonizációs célkitűzések és a vonatkozó ütemtervek követéséért.²⁸⁵

²⁸³ Kusiak-Winter, 2023

²⁸⁴ Besnier, 2023

²⁸⁵ Raillard-Cazanove et al., 2024

3.4.1.1 A „No Fossil 2050” forgatókönyv ársokkja

A fentebb említett tanulmány három fő forgatókönyvet vizsgált: egy referenciát, egy alacsony karbonadós verziót és egy radikális „No Fossil 2050” (teljes fosszilis energia-kivezetés) scenáriót. Az eredmények sokkolóan hathatnak, különösen a költségek tekintetében drámaiak.

Az első legszembetűnőbb emelkedést a villamosenergia-árak szenvednék el a közösségben: A fosszilis energiahordozók teljes kivezetése esetén az EU-15 átlagos villamosenergia-ára jelentősen, mintegy 3-5 €/MWh-val is megemelkedhet a referenciaforgatókönyvhöz képest. Ez a növekedés még drasztikusabb azokban az országokban, amelyek nem rendelkeznek elegendő nukleáris vagy hidroelektromos kapacitásokkal a megújulók kiegyensúlyozására.

Eklatáns példa lehet Spanyolország, ahol a napenergia potenciál rendkívül magas, és már jelenleg is a biztonságosnál nagyobb mértékben támaszkodik ezen energiaforrásra a rendszerirányítási költségek és az importigény miatt az árnövekedés elérheti a 14 €/MWh-t is a kényszerített átállás esetén. A tanulmány elkészítésekor, 2024-ben a szerzők még nem láthatták előre, hogy a következő évben milyen súlyos ellátásbiztonsági következményekkel jár majd a Spanyolországban végrehajtott „nukleáris kísérlet”. Az akkori szakpolitikai döntések célja az volt, hogy egy valós környezetben teszteljék, mennyire képes egy fejlett ipari ország villamosenergia-rendszere stabilan és üzembiztosan működni akkor, ha a nukleáris termelőkapacitások radikális visszavágása mellett a rendszer egyre inkább kizárólag a napenergiára támaszkodik. Ami eredetileg egy technológiai és szabályozási stressztesztnek indult, az 2025-re egy rendszerszintű ellátásbiztonsági kockázattá vált, rámutatva arra, hogy az időjárásfüggő termelésre épülő energiamix megfelelő tartalékok és kiegyenlítő kapacitások nélkül nem pusztán drágább, hanem strukturálisan sérülékenyebb is.²⁸⁶

A másik érdekes megállapítás a hidrogénhez kapcsolódott, ami akár az európai versenyképesség gátjává is válhat.: A modellezés kimutatta, hogy a „zöld” (elektrolízissel előállított) hidrogén kizárólagos erőltetése gazdaságilag irracionális. A „kék” hidrogén (földgázból, szén-dioxid leválasztással – CCS – előállítva) kihagyása a mixből átlagosan 0,32 €/kg-os árnövekedést okoz a hidrogén végfelhasználói árában. Mivel a hidrogén az ipari dekarbonizáció (acélgyártás, vegyipar) kulcseleme, ez az ártöbblet közvetlenül rontja az európai nehézipar globális versenyképességét. A nehézipar hanyatlásának súlyos biztonságpolitikai következményei is lehetnek, ahogy erre a következő kis alfejezetben rávilágítunk.

²⁸⁶ Hárfas, 2025

3.4.1.2 Nehézipar sokk és az új biztonságpolitikai realitások

Az Európai Unió klímapolitikai fordulata nem pusztán környezetvédelmi vagy iparpolitikai kérdés, hanem egyre inkább a kontinens biztonságpolitikai mozgásterét is közvetlenül érintő stratégiai tényezővé válik. Az acél, mint a modern fegyverrendszerek legfontosabb strukturális alapanyaga, olyan nélkülözhetetlen input a hadiipar számára, amelynek elérhetősége és költsége közvetlenül meghatározza a katonai képességek fenntarthatóságát. A harckocsik, páncélozott járművek, hadihajók, tüzérségi rendszerek és számos más katonai platform tömeges gyártása acél nélkül elképzelhetetlen, ezért az acélipari kapacitások nem csupán gazdasági, hanem kifejezetten katonai, biztonságpolitikai jelentőséggel is bírnak.²⁸⁷

Ezzel párhuzamosan az Európai Unió az ETS és a CBAM mechanizmusokon keresztül egy olyan dekarbonizációs pályára állította a nehézipart, amely gyorsan és drasztikusan növeli az acélgyártás költségeit. Az ingyenes kibocsátási kvóták fokozatos kivezetése és az importált acél karbonterheinek beépítése olyan pénzügyi nyomást helyez az európai gyártókra, amely nemcsak beruházási bizonytalanságot, hanem tényleges kapacitásleépülést is kivált. A tanulmány adatai szerint az EU acéltermelése 2018 óta tartósan csökken, miközben az import aránya már a belső kereslet mintegy egynegyedét teszi ki, ami egy klasszikus ipari kiszervezési spirálra utal. Ez a folyamat nem technológiai modernizációt, hanem de facto ipari leépülést jelent.

A helyzet stratégiai súlyát az adja, hogy mindez egy globálisan felfutó fegyverkezési ciklussal esik egybe. A katonai kiadások világszinten és különösen Európában gyorsan növekednek, miközben a hadiipar alapanyagigénye is emelkedik. Ebben a környezetben az európai acélipar szabályozás által kikényszerített drágulása és szűkülése közvetlenül rontja a védelmi szektor utánpótlási képességeit. A tanulmányban bemutatott hipotetikus „háborús veszteségkosár” alapján az acélpótlás költsége zöldacél alkalmazása esetén mintegy 74 százalékkal magasabb, mint orosz szénalapú acél esetén, ami azt jelenti, hogy ugyanazon katonai veszteségek pótlása Európában nagyságrendekkel drágábbá válik. Ez a költségkülönbség egy elhúzódó konfliktus esetén a hadiipari teljesítőképességet is aláássa.

A szabályozási aszimmetria tovább súlyosbítja a helyzetet. Míg az Európai Unió egyre szigorúbb karbonkorlátok közé szorítja saját nehéziparát, addig Oroszország, Kína és részben az Egyesült Államok sokkal rugalmasabb keretek között tartja fenn acélipari kapacitásait. Ennek következtében a globális acéltermelés súlypontja Ázsiába tolódott, Európa pedig egyre inkább nettó importőrré válik egy olyan stratégiai nyersanyagból, amelynek háborús időszakban a

²⁸⁷ Rozs, 2025

legnagyobb az értéke. Ez nem pusztán gazdasági függőség, hanem egy potenciális geopolitikai sebezhetőség is.

Az uniós zöldszabályozás jelenlegi formájában nemcsak az európai nehézipar versenyképességét bontja le, hanem a kontinens védelmi autonómiáját is aláássa. Az acélgyártás költségeinek és kapacitásainak mesterséges szűkítése egy olyan időszakban történik, amikor a geopolitikai környezet éppen a hadiipari mobilizáció irányába mozdul. Ez a kettős prés azt eredményezi, hogy Európa egyre drágábban, egyre kisebb belső ipari bázisra támaszkodva kénytelen fenntartani katonai képességeit, ami hosszabb távon stratégiai értelemben is fenntarthatatlan pályára állíthatja a kontinens biztonságpolitikáját.

3.4.2 Infrastrukturális csapdák és új függőségek

Az EU zöld stratégiája nem szünteti meg az energiafüggőséget, csupán átalakítja annak szerkezetét és földrajzi irányát. A fosszilis energiahordozókról való leválás nem egy autonóm európai energiarendszerhez vezet, hanem egy új típusú külső kitettséget hoz létre, amely ezúttal a hidrogénre és a szintetikus üzemanyagokra épül. A Raillard-Cazanove és munkatársai által készített modellek szerint a „No Fossil 2050” forgatókönyv megvalósításához Európa nem lesz képes elegendő hidrogént és e-metanolt előállítani saját erőforrásaiból, ezért jelentős importra fog szorulni, elsősorban a Közel-Kelet és Észak-Afrika térségéből. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az orosz gázfüggőség helyébe egy másik, geopolitikailag szintén törékeny régiótól való függés lép, amely hasonló stratégiai kockázatokat hordoz.

Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság REPowerEU terve és a hidrogénstratégia nagyszabású infrastrukturális fejlesztéseket irányoz elő, ideértve a kontinensen átívelő hidrogén-gerincvezetékek és a kapcsolódó terminálok kiépítését. Bár ezek a beruházások elvben a piaci integrációt és az ellátásbiztonságot szolgálnák, a modellek arra is rámutatnak, hogy a hidrogénhálózat kiterjesztése az egyes termelő országok számára kettős hatással jár. Miközben az árakat kontinensszinten kiegyenlíti, a nagy termelőkapacitással rendelkező államokban, például Spanyolországban vagy Franciaországban a belföldi árak emelkedhetnek az exportpiaci kereslet miatt, ami rontja saját iparuk versenyhelyzetét. Így az európai zöld átállás egyszerre teremt új külső függőségeket és belső gazdasági feszültségeket, amelyek hosszabb távon az energiaellátás és az ipari versenyképesség stabilitását is alááshatják.

3.4.2.1 Aszimmetrikus függőség Kínától

Ha egy lépéssel hátrébb lépünk, akkor az egész európai „*de-risking*” narratíva egy furcsa paradoxonba ütközik. A hivatalos cél az volt, hogy a kontinens csökkentse a külső kitettséget,

különösen az orosz energiahordozóktól való függést, és ezzel visszaszerezze stratégiai mozgásterét. A valóságban azonban nem egy autonómbb, hanem egy sokkal összetettebb és sérülékenyebb függőségi struktúra jött létre. A fosszilis energiahordozók helyébe olyan technológiai láncok léptek, amelyek szinte teljes egészében egyetlen geopolitikai szereplő, Kína ellenőrzése alatt állnak.

A zöld átállás kritikus elemei, a napelemek, az akkumulátorok, az elektromos járművekhez szükséges alkatrészek, valamint a ritkaföldfémek és speciális félkész termékek mind olyan globális értékláncokra épülnek, ahol a kínai dominancia nem pusztán erős, hanem sok esetben kvázi monopolhelyzetet jelent. Az európai napenergia-szektorban ez különösen látványos. Miközben az EU klímastratégiája a napelemes kapacitások robusztus bővítésére épít, a gyártás legkritikusabb szintjein, az ingotok és az ostyák előállításánál az importfüggőség már meghaladja a kilencven százalékot. Ez azt jelenti, hogy az európai energiarendszer egyik alappillére egy olyan beszállítói hálózatra támaszkodik, amelynek árképzését, volumeneit és exportfeltételeit alapvetően Peking határozza meg.

Ebben a helyzetben a szuverenitás fogalma is új értelmet nyer. Formálisan az Európai Bizottság egyre több hatáskört von el a tagállamoktól az energia-, ipar- és klímapolitika területén, azzal az indokkal, hogy csak így lehet hatékonyan kezelni a globális kihívásokat. De ha a kontinens zöld átállásának fizikai feltételei egy külső szereplő iparpolitikájától függenek, akkor ez a központosítás valójában nem megerősíti, hanem kiüresíti az európai stratégiai autonómiát. A döntéshozatal Brüsszelben összpontosul, miközben a tényleges mozgástér Pekingben van.

Ez a szerkezeti ellentmondás különösen veszélyessé válik akkor, amikor geopolitikai feszültségek erősödnek. Egy exportkorlátozás, egy kereskedelmi konfliktus vagy egy kínai iparpolitikai fordulat azonnal megakaszthatja az európai zöld beruházásokat, az energiatermelés bővítését és az ipari dekarbonizációt. Vagyis a zöld átállás nem egy stabilabb, hanem egy sokkal törékenyebb energiapolitikai és iparpolitikai egyensúlyt hoz létre.

Ebben az értelemben a *de-risking* stratégiája nem megszünteti a kockázatokat, hanem újraformázza azokat. Az orosz gázfüggőség helyébe egy kínai technológiai függőség lép, amely kevésbé látványos, de hosszabb távon sokkal nehezebben kezelhető. Ez pedig azt jelenti, hogy az európai zöld fordulat, a jelenlegi formájában, nem a stratégiai autonómia felé, hanem egy újfajta geopolitikai kiszolgáltatottság irányába tolja el a kontinenst.^{288 289}

²⁸⁸ Nobletz - Svartzman - Dikau, 2024

²⁸⁹ Seaman, 2024

3.4.2.2 A versenyképességi deficit hivatalos beismerése: A Draghi-jelentés

Mario Draghi 2024-es jelentése sokkal több egy technokrata helyzetértékelésnél. Olyan diagnózist ad az európai gazdaság állapotáról, amely lényegében hivatalos formában is megerősíti mindazokat az aggályokat, amelyeket az elmúlt években gyakran szuverenista vagy euroszeptikus kritikaként söpörtek félre. A dokumentum az európai versenyképesség romlását nem átmeneti ciklikus problémaként, hanem kifejezetten egzisztenciális kihívásként írja le, különösen az energiaárak területén. Az a tény, hogy az európai vállalatok ma két-háromszoros árat fizetnek a villamos energiáért amerikai versenytársaikhoz képest, nem pusztán piaci anomália, hanem annak jele, hogy az uniós energiapolitikai és piacszervezési modell, különösen a merit order rendszere, strukturálisan hátrányos helyzetbe hozza az európai ipart.

A jelentés ennél is tovább megy, amikor rámutat arra, hogy a jelenlegi „No Fossil” stratégia megfelelő finanszírozás nélkül egyenesen a dezindusztrializáció felé tolja a kontinenst. Az évi mintegy 800 milliárd euróra becsült beruházási hiány nem egyszerűen egy könyvelési tétel, hanem annak a jele, hogy az Európai Unió olyan átalakulási pályára lépett, amelyhez nincs meg a szükséges pénzügyi és intézményi háttere. A tagállami költségvetések nem képesek ezt a volumenű beruházási igényt tartósan fedezni, így a zöld és digitális átmenet finanszírozási üre fokozatosan versenyképességi szakadékká alakul. Ebben a környezetben a beruházások elmaradása nemcsak növekedési veszteséget okoz, hanem tartósan bebetonozza az európai ipar globális lemaradását az Egyesült Államokkal és Ázsiával szemben.

Mindezt tovább súlyosbítja az a jelenség, amelyet Draghi jelentése szabályozási fojtogatásként ír le. Az uniós joganyag és adminisztratív megfelelési kényszerek olyan mértékű terhet rónak a vállalatokra, hogy azok már önmagukban is fékezik a beruházásokat, az innovációt és a termelékenység növekedését. A szabályozási túlsúly ebben az értelemben nem védőkorlátként, hanem gazdasági fékként működik, amely lassítja az alkalmazkodást egy egyre élesebb globális versenyben. Így a brüsszeli túlszabályozás, amelyet eredetileg a piacok stabilizálására és a fogyasztók védelmére szántak, paradox módon éppen azt a gazdasági bázist gyengíti meg, amelyre az európai jólét és stratégiai autonómia épülne.²⁹⁰

3.4.3 Rendszeregyensúly és technológiai realitások

Az energetikai modellezés egyre világosabban mutatja meg, hogy a politikai ambíciókra épülő tervezés gyakran ütközik a fizikai és rendszertechnikai realitásokkal. A megújuló energiaforrások részarányának növelése egy bizonyos ponton túl már nem lineáris költséghatékonysági javulást,

²⁹⁰ Draghi, 2024

hanem éppen ellenkezőleg, meredeken emelkedő rendszerköltségeket eredményez. A szél- és napenergia időjárásfüggősége miatt a magas penetrációhoz egyre nagyobb mennyiségű tárolókapacitásra, tartalék erőművekre és kiterjedt hálózatfejlesztésre van szükség, ami exponenciálisan növeli a teljes rendszer költségeit. A modellek azt mutatják, hogy az energiarendszer összköltsége akkor a legalacsonyabb, ha a megújulók mellett egy jelentős, stabil nukleáris kapacitás is jelen van. Az úgynevezett Nuke Plus forgatókönyvben, négy százalékos tőkeköltséggel számolva, a villamosenergia-rendszer olcsóbb és megbízhatóbb, mint egy olyan pályán, amely szinte kizárólag időjárásfüggő forrásokra épít.

Hasonlóan fontos, mégis politikailag sokáig háttérbe szorított elem a szén-dioxid-leválasztás és -tárolás technológiája. A brüsszeli klímapolitika hosszú ideig a megújulók kizárólagos felfuttatására koncentrált, miközben a CCS-t mellékes vagy ideiglenes megoldásként kezelte. Az energetikai és ipari modellek viszont egyértelműen azt jelzik, hogy a fosszilis energiahordozók CCS-sel kombinált alkalmazása nélkül az ipari dekarbonizáció, különösen a nagy hidrogénigényű ágazatokban, gyakorlatilag megfizethetlenné válik. Az ATR és CCS technológiák együttese olyan alacsonyabb költségű hidrogénelőállítás teszt lehetőségét, amelyhez képest a tisztán zöldhidrogénre épülő út sokszoros költségszintet jelent.

Ez a két technológia, a nukleáris energia és a szén-dioxid-leválasztás politikai alapú háttérbe szorítása együttesen hozza létre azt a torz ösztönzési rendszert, amely mesterségesen magasán tartja az energiaárakat Európában. Ahelyett, hogy a legköltséghatékonyabb és legstabilabb technológiai mixet engedné érvényesülni, az uniós szabályozás ideológiai szűrőn keresztül válogat a megoldások között. Ennek következménye nemcsak az ipari versenyképesség romlása, hanem az is, hogy a tagállami költségvetések egyre nagyobb terheket kénytelenek viselni a drága energia és a kényszerű kompenzációk miatt, miközben egy olcsóbb és robusztusabb energiarendszer technológiai értelemben valójában elérhető lenne.

3.4.3.1 Intézményesült ellenállás: A Nukleáris Szövetség (Nuclear Alliance)

A francia–német tengelyen keletkezett törésvonalak mentén új erőviszonyok rajzolódnak ki az uniós energiapolitikában, aminek szimbolikus mérföldköve a 2024-es „Nukleáris Szövetség Nyilatkozata”. Franciaország vezetésével egy 12–14 tagállamot tömörítő blokk nyíltan szembefordult a Bizottság és Németország hagyományos atomellenes doktrínájával, technológiai semlegességet követelve. Ennek a határozott fellépésnek köszönhető a Net-Zero Industry Act (NZIA) áttörése, amely végül stratégiai technológiaként ismerte el az atomenergiát. Ez a jogalkotási siker precedensértékű: bizonyítja, hogy szervezett tagállami összefogással hatékonyan megállítható a „lopakodó hatáskörbővítés”, és a gyakorlatban is érvényesíthető a Szerződésekben

(EUMSZ 194. cikk) garantált jog az energiamix szabad megválasztására. A folyamat a „klímapragmatizmus” előretörését jelzi, ahol a tagállamok már nem hajlandóak ideológiai okokból feláldozni ellátásbiztonságukat, és a nukleáris energiát a versenyképes dekarbonizáció megkerülhetetlen elemének tekintik.²⁹¹

3.5 A hatalomszerzés mechanizmusa

A hatáskörök átcsoportosítása a nyilvánosság számára nehezen átlátható, technokrata és jogi eszközökkel történik. Ezt a jelenséget a szakirodalom lopakodó integrációnak (integration by stealth) nevezi, amely során a tényleges hatalomgyakorlás lassan az Unió központjába helyeződik át anélkül, hogy a tagállamok részéről a demokratikus felhatalmazás (a Szerződések módosítása) megtörtént volna.²⁹²

Az EU energiapolitikájában kezdetektől megfigyelhető volt a nemzeti szuverenitás és az integrációs törekvések közötti feszültség.²⁹³ A közösségi energiapiac hosszú ideig tabu volt, az energiaellátás stratégiai jelentősége miatt a tagállamok féltve őrizték hatásköreiket, és az energiát tudatosan kirekesztették az európai integrációból az első évtizedekben. A Lisszabon óta érvényes alapszerződési keret szerint az energiapolitika megosztott hatáskörű terület, az EU közös célokat fogalmazhat meg az energia terén (pl. belső piac, ellátásbiztonság, fenntarthatóság), azonban tagállamoknak kizárólagos joguk van a saját energiamixük, illetve energiahordozóik kitermelésének feltételeiről dönteni. Ennek megkötések ellenére az utóbbi években az Unió egyre kreatívabb integrációs technikákkal élt annak érdekében, hogy az energia- és klímaválság kihívásaira hivatkozva a tagállamok hatáskörébe tartozó energetikai kérdésekben befolyást gyakoroljon. Az alábbiakban két szempont szerint vizsgáljuk a lopakodó hatáskörbővítés módszereit. Először összefoglaljuk a szakirodalom alapján bemutatjuk a hatáskörbővítés hagyományos, elsősorban jogi és gazdasági, „hard” eszközeit. Másodsorban pedig a folyékony hatáskör „soft” elméletét felhasználva világítjuk meg az EU és a tagállamok viszonyát, kiemelet tekintettel az elmúlt évek krízispolitikájára.

3.5.1 A krízisek hatása a megosztott hatáskörre

Az elmúlt másfél évtizedet az EU-ban állandósult válságok sorozata, ún. permacrisis jellemezte, a pénzügyi-gazdasági válságtól és az euróövezet adósságválságától kezdve a migrációs krízisen és a COVID-19 pandémián át egészen az orosz-ukrán háborúig. Volpi munkája szerint ezek a súlyos és egymást átfedő válságok rendszerint ugródeszkaként szolgáltak az európai integráció további

²⁹¹ EU Nuclear Alliance (2024): Declaration of the EU Nuclear Alliance. Meeting of March 4th, 2024.

²⁹² Volpi, 2024

²⁹³ Talus – Aalto, 2017

elmélyítéséhez.²⁹⁴ Egyre gyakrabban vizsgált jelenség, hogy az EU a válságokból kovácsol új lendületet. Ekként azonosítható a Green Deal programja is, ami az évtizedek óta napirenden tartott klímaválság megoldását kínálja példátlan közös intézkedések árán. A szerző rámutat, hogy szükséghelyzetben az Uniós berendezkedés revíziójára nagyobb igény mutatkozik és a válságkezelés során az Unió vezetése új, kreatív megoldásokat dolgoz ki, melyek gyakran a tagállami kompetenciák csorbulását eredményezik. Így történt, hogy a felsorolt válságokra reagálva az EU sui generis eszközök egész sorát alkalmazta, amelyekkel burkoltan terjesztette ki hatókörét.

Volpi több mechanizmust is azonosított e jelenség keretében: ilyen a közvetett jogalkotás, az új típusú gazdasági kormányzás, a soft law eszközei, a párhuzamos integráció, a negatív integráció bírósági úton (az Európai Unió Bírósága ítéletei útján tagállami jogszabályok érvénytelenítése), és a nemzetközi megállapodások kötése. A lopakodó hatáskörelvonás ezen formái mind azt eredményezték, hogy az EU válságkezelési gyakorlata által egyre nagyobb befolyás összpontosuljon a brüsszeli központban. Példaként hozza Volpi, hogy a COVID-válság során az EU létrehozta a közös helyreállítási alapot (RRF), melynek révén első ízben adósodott el közösségi szinten, noha az államadósság és költségvetési politika eredetileg tagállami hatáskör volt. Hasonlóképpen, az orosz agresszióra válaszul az EU aktorként lépett fel és komoly politikai narratívát épített, ami legitimálta a REPowerEU tervet, amelyben a helyreállítási alapot kiegészítve energiaprojektek finanszírozását is lehetővé tette, s ezzel egy kvázi „szuperhatáskört” hozott létre az EU számára az energia és gazdaságpolitika metszéspontjában. Ugyanígy a háború által okozott biztonsági kockázatokra hivatkozva készül az Unió teljesen kitiltani piacairól az orosz energiát, ami szintén erősítené a vizsgált tendenciát.

3.5.2 A „Rally around the flag” (zászló köré gyűlés) hatás

Besnier (2023) a 2022-es energiaválság és az orosz-ukrán háború kapcsán azonosítja a „zászló köré gyűlés” effektust, mint a központosítás katalizátorát.²⁹⁵ Észrevételei szinkronban vannak az előző fejezetben vizsgált permacrisis jelenségével. Az orosz agresszió okozta sokk és a gázellátás bizonytalansága olyan politikai légkört teremtett, amelyben a nemzeti szuverenitás védelme a krízisre válaszul érkező politikai kommunikáció „szolidaritáshiánynak” vagy az „európai egység megbontásának” minősül, ezáltal delegitimálja a közvélemény és a politikai elit szemében.

Az orosz-ukrán háború kitörése után az EU tagállamai attól tartottak, hogy elfogy a földgázuk a télen, ha Oroszország elzárja a csapokat. Ennek nyomán gyorsan kialakult az igény az uniós szintű

²⁹⁴ Volpi, 2024

²⁹⁵ Besnier, 2023

fellépésre az energiaellátás biztosítása érdekében. Az Európai Bizottság szinte azonnal a háború kitörése után, már 2022. március 8-án előterjesztette a REPowerEU tervet, amely nemcsak a zöld átállás gyorsítását célozta, hanem vészintézkedéseket is tartalmazott az azonnali ellátásbiztonság garantálására. A tagállamok egybehangzóan támogatták például egy EU Energy Platform létrehozását, amely összehangolja a gázbeszerzést, hogy erősebb tárgyalóként lépjenek fel a világpiacon. Az EU Tanácsa rendkívüli jogalapot (EUMSZ 122. cikk) használva rendeletben ösztönözte a közös gázvásárlást és a tagállami kereslet összevonását, aminek eredményeképp 2023-ban már közös tendereken kötöttek le jelentős földgázmennyiségeket európai vállalatok.²⁹⁶ Mindez korábban elképzelhetetlen lett volna, hiszen a gázbeszerzés hagyományosan kizárólag nemzeti hatáskör volt.²⁹⁷ A válság azonban egy zászló alá terelte az országokat és a válságban kialakuló közös érdekek felülírták a korábbi alapvetéseket.

3.5.3 A folyékony hatóság elmélete

A folyékony hatóság (*liquid authority*) elméletét Nico Krisch vázolja fel először a „The Structure of Postnational Authority” című munkájában.²⁹⁸ Érvéle szerint a posztnacionális, vagyis az államon túli kormányzás elemzése gyakran a hagyományos szilárd hatóságmodellt vizsgálja a nemzetközi térben a belpolitikai kontextusból kiindulva, és emiatt a hatóságot túlságosan a formális, jogilag kötelező rendelkezésekhez, egy-egy jól azonosítható intézményhez vagy hierarchiához köti. Ezzel szemben a globális kormányzásban ténylegesen működő, sokszor rendkívül hatásos puha eszközök (*soft law*, rangsorok, értékelések, iránymutatások, *best practice*-ek) inkább a kormányzás eszközeként, mintsem javaslatként érvényesülnek és az érintett felek magatartását valójában érdemben alakítják. Krisch ezért azt javasolja, hogy a hatóság folyékony formáit is ide kell érteni, amelyek tipikusan informálisak, nem formális vagy jogi felhatalmazásból, hanem tartalmi megalapozottságon alapulnak, több intézmény és fórum között oszlanak meg, és időben mozgékonyak, szabadabban értelmezhetők.

A „Liquid authority in global governance” című 2017-es tanulmányban Krisch továbbviszi a folyékony hatóság gondolatát, és a hagyományos, utasításokra és jogi kötelező erőre épülő parancsmodell helyett továbbra is a ráhagyásra és tekintélyelfogadásra épülő berendezkedés jelentőségét hangsúlyozza.²⁹⁹ Eszerint a hatóság nem elsősorban abból fakad, hogy valaki formálisan kötelező utasítást ad, hanem abból, hogy a címzett a saját mérlegelésének egy részét átengedi egy általa elismert szereplőnek, valójában távolabb helyezkedve ezáltal a valós döntéstől.

²⁹⁶ Európai Bizottság, 2023a

²⁹⁷ Talus – Aalto, 2017

²⁹⁸ Krisch, 2015

²⁹⁹ Krisch, 2017

Ebből következően a hatósági viszony Krisch szerint az elismerés és a társadalmi gyakorlatok felől érthető meg és a címzett gyakran azért fogadja el az autoritás iránymutatását, mert más releváns szereplők is tekintélyként kezelik ugyanazt a szereplőt vagy eljárást. A folyékonyság sajátossága pedig a dinamikában rejlik, mivel minél kevésbé áll össze egy stabil, intézményesült hatósági rend, minél inkább több fórum és eszköz között mozog az autoritás, annál nehezebb megmondani, hol rejlik az érdemi döntési tekintély, és annál inkább egy szilárd-folyékony skálán.

3.5.4 A folyékony hatóság tendenciái az EU energiapolitikájában

Herranz-Surallés és munkatársai alkalmazták először a folyékony hatóság elméletét az EU energiapolitikájára, elsősorban az Energiaunió területére vonatkoztatva.³⁰⁰ Magyarázatuk szerint az energiapolitika az Európai Unióban tipikusan hibrid szakpolitikai tér: egyszerre kapcsolódik a belső piachoz és a versenypolitikához, a klíma- és környezetpolitikai célrendszerhez, valamint a szuverenitás szempontjából érzékeny ellátásbiztonsági és külpolitikai kérdésekhez. Ebből következően az autoritás, vagyis, hogy kinek a mérlegelése vált ki deferenciát, nem stabil adottság, hiszen folyamatosan újratárgyalt viszonyrendszerként jelenik meg. E nézőpontból az Energiaunió nem csupán egy formális jogi kompetencia-átruházásként értelmezhető, hanem annak a folyamatoként, ahogyan válságok, funkcionális kényszerek és politikai konfliktusok közepette átrendeződnek az elvárások, a szerepek és a cselekvési kapacitások az EU, a tagállamok és a piaci szereplők között.

A tanulmány konklúziója szerint az EU-tagállam viszonyban a folyékony hatóság abban ragadható meg, hogy az uniós szint látványos intézményi vagy hatásköri bővülés nélkül is képes volt érdemi irányító szerepet kiépíteni. A tanulmány kihangsúlyozza, hogy az Energiaunió nem járt további kompetencia-transzferekkel vagy új intézmények létrehozásával, mégis kialakult egy új energiakormányzási architektúra. Ebben a Bizottság napirendkijelölő, monitorozási és koordinációs kapacitásai megerősödtek, ami a gyakorlatban autoritásnövekedést eredményezhet akkor is, ha a szerződéses hatáskörök formálisan nem módosulnak.

Ezzel párhuzamosan végig megfigyelhető, hogy a tagállamok igyekeznek védeni hatáskörüket. A szerzők szerint ez valójában a folyékonyság egyik legalapvetőbb jellemzője. A tagállamok több dimenzióban, különösen az energiamix, a külső beszállítói kapcsolatrendszer tekintetében igyekeznek megtartani, illetve időszakonként visszaszerezni a kezdeményezést és adott esetben a döntési jogot, ami rendszeresen szuverenitásalapú vitákban mutatkozik meg. A 2030-as keretrendszer körüli konfliktusokat a szerzők olyan epizódként írják le, amelyben a tagállami

³⁰⁰ Herranz-Surallés – Solorio - Fairbrass, 2020, pp. 1-17.

kormányok a túlzottan ambiciózusnak tartott bizottság által kijelölt célokat és azok kötelező jellegét próbálták lefelé igazítani. Ez egyben demonstrálja azt is, hogy a deferencia nem állandó és végleges, hanem adott politikai helyzetekben újra és újra vitát eredményez.

A tanulmányban részletesen kifejtik, hogy az Energiaunió alatt kialakult infrastrukturális és piaci összefonódások milyen hatással voltak a gyakorlati döntések kialakulására. Az energiapiac egy háromszereplős játékká vált, melyben az EU hosszútávú irányelveket jelöl ki, a tagállamok a szuverenitásukat igyekeznek védelmezni, a vállalatok pedig a megtérülés érdekében dolgoznak. Az EU-vállalat viszonyban a folyékony hatóság tipikus hordozója az oldalirányú autoritásáthelyezés, mely bizonyos energiapolitikai funkciók a piaci szereplők hatáskörébe kerülnek, vagyis az infrastruktúráért és az üzemeltetésért felelős szervezetek gyakorolnak nagyobb befolyást. A tanulmány a villamosenergia-hálózatok üzemeltetőit (TSO-k) emeli ki, mint olyan szereplőket, akik funkcionális szakértelmük és közjóság-jellegű szolgáltatásuk miatt már jóval a formális uniós szereprögzítés előtt is érdemi szabályalkotási és koordinációs befolyást tudtak gyakorolni. Az EU ezt a magánjellegű autoritást részben be is csatornázta a belső piac integrációjába (pl. hálózati kódok, rendszerirányítás, tervezés). A háromszög gyakorlati hatása akkor válik különösen jól megfigyelhetővé, amikor az autoritás egyszerre tolódik feljebb (uniós szintre) és oldalra (független, illetve magánjellegű szereplőkre), miközben a tagállami politika gyakran technikai keretezésen keresztül igyekszik a konfliktusokat kezelni, illetve a közfigyelemből részben kivonni. A tanulmány értelmezésében a depolitizáció mint konfliktuskezelési stratégia a belső energiapiac egyes területein rejtett integrációhoz vezethet. A kutatók szerint a TSO-k operatív-technikai együttműködésként láttatott szerepe mérsékelheti a nyílt szuverenitási viták intenzitását, miközben az uniós szabályozási irány nem változik.

A külső dimenzióban, különösen a gázellátás és a vezetékiprojektek környezetében, a folyékony hatóság már inkább a tagállamok szuverenitási igényei, illetve a célhoz kötött felhasználás körüli tartalmi alapú viták formájában jelenik meg. Az Északi Áramlat 2 építése körüli konfliktust a szerzők olyan területként értelmezték, ahol több szint és több szereplő egyszerre tart igényt döntési autoritásra (helyi hatóságok, tagállamok, uniós intézmények, harmadik országok), és ahol az uniós piacszabályozói logika közvetlenül geopolitikai kockázatokkal ütközik. A vita így nem merül ki a technikai részletek feletti hatáskörben. Ezen a ponton már felmerül, hogy az EU csupán piacszabályozói, önkorlátozó és semleges piacfelügyelőként lép-e fel, vagy kockázatkezelő, geopolitikai szerepfelfogást érvényesít, miközben a szerződéses keretek egyértelműen az elsőt fektetik le.

Besnier a folyékony hatóságot Herranz-Surallés-féle energia vonalon vitte tovább a Green deal és a RePowerEU-ra alkalmazva azt.³⁰¹ A szerző szerint a Green Deal és a 2022-es energiaválság olyan kontextust teremtett, ahol az uniós befolyás és az ehhez kapcsolódó hatáskörök egyszerre épülhetnek értékalapú szakpolitikai célokra, mint a dekarbonizáció és a zöld átmenet és válsághelyzeti kormányzási igényre, miközben a hatóság folyamatosan vitatott és újratárgyalt marad. Ezáltal a Bizottság nem mindig kötelező erejű jogszabályokkal, hanem szakpolitikai iránymutatásokkal, stratégiákkal (pl. Hidrogén Stratégia) és kommunikációval éri el céljait. A Green Deal során a Bizottság sikeresen pozicionálta magát a zöld átállás egyetlen lehetséges, kompetens vezetőjeként. A szerző szerint ezzel érte el, hogy a tagállamok és a piaci szereplők önként behódoljanak kövessék a brüsszeli iránymutatásokat, még mielőtt azok kötelező jogszabállyá váltak volna. Mint írja: „a von der Leyen Bizottság által képviselt szakpolitikai program fundamentális paradigmaváltozást képviselt a korábbi programokhoz képest: szignifikáns módon növelte az EU hatáskörét. A változásnak értékvezértelt karakterisztikája volt, miszerint az érték a fenntarthatóság volt, és a tagállamok pedig az EU-t bízták meg a vezetéssel”.

Ugyanez a folyékony hatósági dinamika a REPowerEU-val a válságmechanizmuson keresztül gyorsul fel, és a 2022-es energiaválság az ellenállás csökkenését eredményezte, mert a fragmentált tagállami válságkezelés kockázata és az egységes fellépés geopolitikai kényszere az EU-t tette a koordináció természetes középpontjává, és a Bizottság vállalkozó szerepe révén a hatóság nemcsak vertikálisan tolódott fel (tagállam-EU), hanem horizontálisan is kiterjedt a piaci szereplők feletti beavatkozó képesség által. A REPowerEU-ban a prioritások háromszögében a fókusz a biztonságos ellátás felé fordul, de afféle zöld árnyalattal színezettel találva azt. A fenntarthatóság ekkor már nem önmagában áll, hanem az ellátásbiztonság eszközeként kerül keretezésre, miközben az EU sürgősségi eszközökkel képes a piac működésébe is belenyúlni (például tárolási kötelezettségek, közös beszerzési platform), valamint az engedélyezési eljárások gyorsításával a végrehajtási lánc kritikus pontjain is megszilárdítja a saját szerepét.

3.6 Soft law és intézményi hatások

A folyékony hatóság elméletét nem lehet elszakítani a puha hatalomgyakorlás eszközeitől. Besnier is kiemeli a többi szakirodalommal egyetemben, hogy az Európai Unió és kiemelten a Bizottság előszeretettel alkalmazza ezeket céljai elérése érdekében. Ahogy korábban is említettük, a Green Deal bevezetése kapcsán is feltűnő volt a kommunikációs narratíva ereje, ami a háborút követő energiaválságra válaszul adott RePowerEU-t is jellemezte. Mint azt korábban is megállapítottuk,

³⁰¹ Besnier, 2023

a szándékérvényesítés sikerrel járt. A napirend uralása mellett azonban számos további eszköz is az EU rendelkezésére áll a *soft law* keretében, melyek bemutatására számos kutatás született.

Ezek alapján az a tendencia rajzolódik ki, hogy az Európai Unió döntéshozói egyre gyakrabban támaszkodnak *soft power* és *soft law* eszközökre a döntéshozatalban. Azon befolyásolási technikákat soroljuk ide, melyek nem kötelező erejű jogi aktusok, például ajánlások, iránymutatások, stratégiák. A *soft law* valójában a folyékony hatóság elmélet eszközeként is értelmezhető, könnyíti a kormányzás folyamatait, gyorsan alkalmazkodik a változásokhoz, és bár jogilag nem kikényszeríthető, hatékonyan befolyásolhatja a tagállamok cselekvését, segítve ezzel a közös uniós célok megvalósítását és megágyaz a későbbi kötelező jogszabályoknak. A *soft law* túlzott használata feszültségekhez is vezethet, mivel az ilyen eszközök megkerülhetik a hagyományos jogalkotási folyamatokat, fennáll a veszélye a parlamenti ellenőrzés gyengülésének és a demokratikus elszámoltathatóság csorbulásának is, ahogy azt az Unió vezetésének kritikusai gyakran megállapítják. Az EU *soft law* eszközeinek támogatói pedig amellet érvelnek, hogy az integráció egyik kulcsfontosságú elősegítője az ilyen puha hatalomgyakorlás és ezért nem akadályozni kell, hanem transzparenssé alkalmazni.³⁰²

3.6.1 A *soft law* szerepe az EU energiapolitikájában

Az EU energiapolitikájában a *soft law* előtérbe kerülése értelemszerűen abból ered, hogy az Unió csak korlátozott hatáskörökkel rendelkezik e területen. Noha a Lisszaboni Szerződés 2009-ben bevezette az energiaügyi uniós hatáskört, a tagállamok szuverenitásukat jelentős mértékben fenntartották és hivatalosan továbbra is szabadon határozhatják meg saját energiaforrásaik hasznosításának feltételeit, energiamixüket és ellátási struktúrájukat.³⁰³ Ez a szuverenitási kikötés *de facto* korlátot állít az EU kemény jogi szabályalkotása elé az energia terén, és számos intézkedés elfogadásához továbbra is tagállami egyhangúságra lenne szükség. A gyakorlatban emiatt az Európai Unió a klíma- és energiapolitikában sokszor a puhább, önkéntes együttműködésen alapuló kormányzási módok felé fordult. A *soft governance*, vagyis a *soft law* eszköztárára épülő kormányzás jellemzően olyan területeken jelenik meg, ahol az EU-nak nincs erős jogalkotási kompetenciája, mint például a tagállami energiamix kérdése. A Szerződés szerint e téren az Unió jogalkotás és kötelező előírások helyett ajánlásokkal és koordinációval képes csak beavatkozni, ahogy azt Knodt is megállapítja.

Oberthür (2019) szerint a 2010-es években az EU energia- és klímapolitikájában új fejezet nyílt, amely szemléletesen megmutatkozik a *soft law* alkalmazásában is. Míg 2020-ig az uniós megújuló

³⁰² Terpan, 2014

³⁰³ Knodt, 2023

energia célkitűzéseket kemény jogi eszközökkel érték el, a 2009-es megújuló irányelv minden tagállam számára kötelező nemzeti célszámokat írt elő, és ezeket konszenzussal fogadták el, addig a 2030-as keretrendszerben az EU eltávolodott a tagállamokra lebontott kötelező céloktól.³⁰⁴ Az Európai Tanács által 2014-ben elfogadott 2030-as éghajlat- és energiacélok (legalább 32 százalékos megújuló részarány, 32,5 százalékos energiahatékonyság-javulás és 40 százalékos kibocsátás-csökkentés 2030-ig) közül a megújuló és hatékonysági célok már csak uniós szinten voltak kötelezők, nem pedig egyenként a tagállamokra nézve. Ezt a puhább megközelítést egy új kormányzási keretrendszer tette lehetővé, az Energiaunió és az ahhoz kapcsolódó kormányzási (*Governance*) rendelet (2018/1999/EU) bevezette a Nemzeti Energia és Klímaterv (NEKP) rendszerét.³⁰⁵ Ennek értelmében minden tagállamnak ötéves ciklusokban integrált terveket kell készítenie a saját nemzeti céljairól és intézkedéseiről az energiaunió öt dimenziójában (ideértve a megújulóenergia- és energiahatékonysági hozzájárulásokat is), valamint hosszú távú stratégiát kell benyújtania a klímasemlegesség elérésére. A tervezési kötelezettség valójában a Bizottság soft law eszközöként funkcionál, ezáltal fogja össze a tagállami erőfeszítéseket és ahelyett, hogy egyoldalúan előírná a nemzeti célokat, keretet ad a tagállami tervezésnek, végül pedig felügyeli a végrehajtást.

Noha első pillantásra a 2030-as keret gyengébbnek tűnhet a korábbiaknál (hiszen hiányoznak a kikényszeríthető nemzeti célok), a szakértők értékelése szerint a rendszer összességében mégsem lett kevésbé szigorú vagy nagyratörő. Oberthür (2019) elemzése négy szempont mentén vizsgálta a kormányzási keret keménységét (jogi kötőerő, előírások jellege, célok precizitása, végrehajtási elszámoltathatóság), és arra a következtetésre jutott, hogy a 2030-as EU-s klíma-energia keret ezeken a területeken magas pontszámot ér el. Vagyis a puha megoldások ellenére a rendszer képes lehet biztosítani a kitűzött célok teljesítésének kikényszerítését. Külön kiemelandő, hogy bár az EU lemondott a tagállamokra bontott megújuló célokról, ezt ellensúlyozva megerősítette az eljárási kötelezettségek rendszerét. A tagállamoknak immár kötelező nemzeti terveket és hosszú távú stratégiákat készíteniük, rendszeres jelentéseket benyújtaniuk, a Bizottság pedig szélesebb jogköröket kapott a monitorozásra és felügyeletre. Más szóval, a korábbi *hard law* típusú célkiosztást egy soft law alapú befolyás váltotta fel, amelyben az Európai Bizottság puha hatalommal igyekszik biztosítani az uniós szintű célok elérését. Ide sorolhatjuk az olyan befolyásoló eszközöket, mint a legjobb gyakorlatok terjesztése, a nyilvános rangsorolások és jelentések, valamint a pénzügyi támogatások és ösztönzők összekapcsolását a teljesítménnyel.

³⁰⁴ Oberthür, 2019

³⁰⁵ Knodt, 2022

3.6.2 Intézményi hatások és a keményebb puha kormányzás

A *soft law* eszközök elterjedése az EU energiapolitikájában jelentős intézményi változásokat is magával hozott, ezek közül is kiemelkedik az Európai Bizottság megerősödött koordinációs és felügyeleti szerepe. Mivel a *soft law* keretében a Bizottság nem vethet ki közvetlen szankciókat, ezért alternatív módokon gyakorol nyomást a tagállamokra szakmai meggyőzés, adatszolgáltatás, tanácsadás, a nyilvánosság, és az ajánlásokon keresztül napirendformálás által. Ezeket a szakirodalom már keményebb puha eszközökként (*harder soft governance*) azonosítja. A 2018-as kormányzási rendelet expliciten is rögzít bizonyos új mechanizmusokat, amelyek a puha kormányzásnak keményebb vonalakat adnak. Például a tagállamok a Bizottság által az NEKP-tervezetekhez fűzött ajánlásokat, és amennyiben ezeket nem építik be, nyilvános indoklást kell közzétenniük ennek magyarázatára.³⁰⁶ Ez a két előírás új minőséget teremt: az ajánlások ugyan formálisan továbbra sem kötelező erejűek, de a „*comply or explain*” elv révén az Unió intézményi nyomást gyakorol a vonakodó kormányokra. Az ajánlások figyelmen kívül hagyása politikai kockázattal jár, hiszen a tagállamoknak számolniuk kell azzal, hogy mulasztásuk nyilvánosságot kap és kritikák forrása lesz, ami a belpolitikában komoly kellemetlenségekkel is járhat.

A Bizottság puha befolyása ezeken túl új eszközök bevetésével is erősödött. Az Energiaunió keretében évente elkészül a State of the Energy Union jelentés, amelyet az Európai Parlament és a Tanács is megvitat. Ez növeli hivatott az átláthatóságot, ám a valóságban inkább lehetőséget ad arra, hogy az uniós intézmények pellengérre állítsák a lemaradó tagállamokat, ahogy Knodt kifejti.³⁰⁷ Emellett a Bizottság felhatalmazást kapott bizonyos technikai részletszabályok módosítására delegált aktusok útján, ami rugalmasabbá és operatívabbá teszi a kormányzást. Végül, magukat a közös célokat is precízebben határozták meg uniós szinten: a 2030-as megújuló és energiahatékonysági célok jogilag rögzítettek EU-szinten, és bevezettek egy olyan mechanizmust, ami hozzáigazíthatja a tagállami megújuló energia célokat az Uniós elváráshoz. Ennek keretében, ha az összesített tagállami vállalások nem elégségesek az uniós célszám eléréséhez, akkor egy előre meghatározott képlet szerint arányosan szétosztják a hiányzó többleterőfeszítéseket a tagállamok között.³⁰⁸ Bár ezt a kötelező algoritmust végül csak a megújuló energiára vezették be (energiahatékonyságra nem), már a pusztán léte is jelzi a puha eszközök keményebb mivoltát.

Fontos hangsúlyozni, hogy e változások ellenére a rendszer alapvetően továbbra is puha maradt és a kormányzási rendelet nem tartalmaz tényleges büntetési tételeket a nem teljesítés esetére, így a

³⁰⁶ Knodt et al., 2020

³⁰⁷ Knodt, 2022

³⁰⁸ Knodt et al., 2020

kikényszerítés végső soron a tagállamok jóindulatán és egymásra hatásán múlik.³⁰⁹ A *soft law* intézményi hatékonysága így nagyban függ attól, hogy a puhább eszközök milyen mértékben tudnak politikai nyomást generálni a tagállamokban. A módszer hatékonynak látszik, ugyanis a kutatások szerint, ha a puha kormányzási rendszert megfelelően megerősítik, az érezhetően javíthatja a tagállamok együttműködési hajlandóságát és teljesítményét. Knodt és munkatársai kimutatták, hogy a 2030-as tervek első körében azoknál a területeknél, ahol erősebb puha ösztönzők működtek (pl. a megújulóknál az algoritmus és a Bizottság határozott ajánlásai), a tagállamok közel fele javarészt eleget tett a Bizottság javaslatainak, szemben az energiahatékonyság területével, ahol mindössze néhány ország járt el így. Ezáltal bizonyítottnak látszik, hogy a keményebb puha kormányzás magasabb megfelelési hajlandóságot eredményez. Ugyanakkor az eddigi tapasztalatok azt is jelzik, hogy a jelenlegi formájában még ez a keményebb puha keretrendszer sem garantálja maradéktalanul az uniós célok elérését és a tagállami vállalatok például a megújuló energia esetében is elmaradtak a 2030-as céltól, az energiahatékonysági vállalatok pedig különösen messze voltak attól Knodt megállapítása szerint.

3.7 Politikai és gazdasági eszköztár a *renitens* államokkal szemben

Az Európai Unió hatáskör bővítése több eszközzel valósul meg, a jelenség azonban nem korlátozódik az uniós jogszabályok átvételére (vagy a túlszabályozásra), hanem magában foglalja az uniós jog szigorú értelemben vett keretein túlmutató számos más integrációs módot is. Garben (2019)³¹⁰ tanulmányában hat fő formáját nevezi meg a hatáskör bővítésnek, melyek mindegyike a nemzeti jogszabályok, szabályozások és/vagy közigazgatási gyakorlatok közelítését ösztönzi.

- **Közvetett jogalkotás:** ezt nevezik a leggyakrabban a probléma magjának, az uniós jogszabályok elfogadását olyan területeken, ahol az EU közvetlen jogalkotási kompetenciája korlátozott. A Szerződések funkcionális hatáskörei – amelyek többnyire, de nem kizárólag a belső piachoz kapcsolódnak – horizontálisan áthatolhatnak minden politikaterületen, beleértve azokat is, ahol az EU-nak nincs, vagy csak kiegészítő kompetenciája van. Ez azt jelenti, hogy az EU ilyen közvetett hatáskörök révén jogalkotást folytathat olyan területeken, amelyek a nemzeti hatáskörbe tartoznak.

³⁰⁹ Uo.

³¹⁰ Garben, 2019

- **Joggyakorlat:** ha a Bíróság egy nemzeti rendelkezést az uniós joggal ellentétesnek ítél, és ezért azt nem lehet alkalmazni - függetlenül attól, hogy az a tagállami hatáskörbe tartozik-e vagy sem.
- **Nemzetközi megállapodások:** A hatáskörök kiterjedése nemzetközi megállapodások révén is bekövetkezhet, különösen az EU kereskedelempolitikájában. A nemzetközi kereskedelmi megállapodások befolyásolhatják a tagállamok hatásköreit azokon a területeken, ahol az EU jogalkotási hatásköre korlátozott.
- **Puha „soft” jog:** nem sokban különbözik a jogszabályok harmonizációjától, de a jogalkotási folyamatban meglévő ellenőrző és kiegyensúlyozó mechanizmusok és biztosítékok nélkül fogadják el. Ennek jeleit mutatja be a folyékony hatáskör elmélete.
- **Gazdasági kormányzás (*economic governance*):** A gazdaságpolitika területén vita áll fenn az uniós szintű hatáskör-átruházás szükségessége miatt. A tagállamok aggódnak amiatt, hogy az EU-nak kompetenciát adnak ezen a területen, mivel attól tartanak, hogy ez lehetővé teheti az EU számára, hogy újraelosztási jellegű döntéseket hozzon.
- **Párhuzamos integráció:** A hatáskörök kiterjesztésének másik formáját az EU keretein kívüli, nemzetközi jog által szabályozott folyamatok keretében végrehajtott intézkedések jelentik, amelyeket valamennyi tagállam vagy egy alkotmányos jelentőségű tagállamcsoport (például valamennyi euróövezeti tagállam) hajt végre. Egy ilyen intézkedés kiegészítheti, megkönnyítheti vagy támogathatja az EU egyéb politikáit, és akár össze is fonódhat az EU intézkedéseivel, de facto beépülhet azokba.

Az Unió energiapolitikája egyre inkább kétsebességes Európát hoz létre, ahol a választóvonal nem földrajzi, hanem a választott energiamix „tisztasága” mentén húzódik. A Bizottság a pénzügyi forrásokat és a versenyszabályokat használja fel arra, hogy a fosszilis vagy nukleáris alapú rendszereket büntesse, és a megújulókat preferálja, figyelmen kívül hagyva a rendszeregyensúly fizikai követelményeit.

3.7.1 A „Zöld” és „Barna” gazdaságok politikai szétválasztása

Wisniewski és munkatársai (2024) tanulmánya feltár egy viszonylag új, de egyre erősebben kirajzolódó politikai mintázatot, miszerint az Európai Bizottság a jogállamisági mechanizmust használja nyomásgyakorlásra olyan tagállamokkal szemben, amelyek energiapolitikája nem halad elég gyorsan.³¹¹ A kutatás arra mutat rá, hogy szoros kapcsolat van azon országok között, amelyek gazdaságában magas a fosszilis energia részaránya, például Lengyelország, Magyarország és

³¹¹ Wisniewski et al. ,2024

Bulgária, és azok között, amelyek ellen a Bizottság jogállamisági eljárást indított. A tanulmány a korrelációt a tagállamok fosszilisenergia-függősége és a jogállamisági eljárások gyakorisága között empirikus úton vizsgálja. Ehhez először összevetették az egyes EU-tagállamok energiamixét, különös tekintettel a fosszilis források, különösen a szén és földgáz arányára. Ezután elemezték, mely országokat érintette rendszeresen az Európai Bizottság által indított jogállamisági eljárás, illetve mely tagállamok hozzáférését korlátozták az uniós helyreállítási forrásokhoz jogállamisági aggályok miatt. Az így kapott két változó, a „barna gazdaság” és „jogállamisági célpont” között statisztikai korrelációs vizsgálatot végeztek, amely szignifikáns pozitív összefüggést mutatott. Azaz azok az országok, amelyek energiapolitikája még mindig erősen fosszilis alapú, nagyobb valószínűséggel váltak a jogállamisági eljárások célpontjává is. A szerzők hangsúlyozzák, hogy bár a korreláció nem jelent automatikusan oksági viszonyt, az eredmény felveti annak lehetőségét, hogy az EU intézményei a jogállamiságra hivatkozva indirekt módon próbálnak hatást gyakorolni az energiapolitikára.

A kutatás szerint a mechanizmus mögött húzódó indoklás jogi és politikai. Az Európai Unió Alapító Szerződése (EUMSZ) 194. cikke értelmében a tagállamok megtarthatják az ellenőrzést az energiamixük felett, ami lényegében kizárja, hogy a Bizottság közvetlenül szankcionálhassa a „barna” energiasztruktúrával rendelkező tagállamokat. Azonban a jogállamiságot, mint horizontális alapelvet, a Bizottság más eszközökkel érvényesítheti. Ilyen például a NextGenerationEU Helyreállítási Alap, amelynek forrásai jogállamisági megfeleléshez kötöttek. Így az energiapolitikai célokat közvetett módon, a forrásmegvonáson keresztül érvényesíti a Bizottság.

Ez a gyakorlat több szempontból is aggályos. Egyrészt a jogállamiság elvét, amely alapvetően az igazságszolgáltatás függetlenségét, az átláthatóságot és a korrupció elleni fellépést hivatott garantálni, egyre inkább instrumentális eszközként használják politikai célok (pl. zöld átállás) kikényszerítésére. Másrészt az olyan tagállamok, amelyek jelenleg technológiailag vagy gazdaságilag még nem állnak készen a gyors dekarbonizációra, pénzügyi források hiányában hátrányos helyzetbe kerülnek. A Helyreállítási Alap visszatartása nemcsak gazdaságfejlesztési forrásmegvonást jelent, hanem azt is, hogy ezek az országok nem tudnak állami támogatással nagy léptékű hálózatfejlesztéseket vagy energiahatékonysági beruházásokat végrehajtani, ezzel pedig tovább nő a versenyhátrányuk, és még inkább rászorulnak a fosszilis forrásokra. Ez az ördögi kör megkérdőjelezi, hogy a jogállamisági mechanizmus jelen formájában alkalmas-e a valódi energetikai konvergencia előmozdítására, vagy inkább mélyíti a megosztottságot az EU-n belül.

3.7.2 Versenyjog mint technológia-vezérlő eszköz

Az EU energiapolitikájába való egyik legdirektebb uniós beavatkozási eszköz az állami támogatások versenyjogi ellenőrzése, amelyet a Bizottság az Iliopoulos (2024) tanulmány szerint gyakran a tagállami energetikai döntéshozatal befolyásolására használ.³¹² Bár formálisan ez az ellenőrzés a belső piac integritásának védelmét szolgálja, valójában az energiamix alakítására is hatást gyakorol, különösen akkor, amikor bizonyos technológiák támogatását csak szigorú feltételekkel engedélyezi.

A megújulóenergia-támogatási rendszerekre vonatkozó uniós irányelvek és iránymutatások (például a CEEAG - *Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines*) gyakorlatilag előírják a versenyeztetésen alapuló támogatási modelleket, például a kétoldalú különbözeti szerződések (*Contracts for Difference* - CfD) alkalmazását. Noha ezek technológia-semlegesnek tűnnek, a gyakorlatban mégis azok a technológiák kerülnek előnybe, amelyek gyorsan és olcsón képesek piaci ár alatt termelni, így például a nap- és szélenergia. Ezzel szemben az olyan alternatív, de alacsony szénkibocsátású technológiák, mint a nukleáris vagy biomassza, nehezebben férnek hozzá az állami támogatáshoz, mivel beruházásaik lassabban térülnek meg és nagyobb tőkeköltséggel járnak. Iliopoulos szerint ez azt eredményezheti, hogy a tagállamok formailag ugyan saját energiamixükről döntenek, de valójában a támogatási feltételek szűkítik a lehetőségeiket.

A beruházási klíma szempontjából különösen aggályos, hogy a Bizottság hosszadalmas versenyjogi vizsgálatokat folytat bizonyos, főként nagy alaperőművi, projekteknél. A tanulmány példaként említi a brit Hinkley Point C vagy a magyar Paks II projekteket, amelyek esetében a vizsgálatok éveken át elhúzódtak. Mivel az energetikai beruházások rendkívül tőkeintenzívek, a hosszú jóváhagyási folyamat önmagában is emeli a tőkeköltséget, ezáltal kevésbé teszi vonzóvá a projektet a befektetők és a beruházásban résztvevők számára. Ez a szabályozási bizonytalanság tehát burkolt módon akadályozhat bizonyos technológiák, mitöbb, stratégiai beruházások létrejöttét anélkül, hogy a Bizottságnak nyíltan be kellene tiltania azokat. Iliopoulos ezt trójai falóként értelmezi: a Bizottság versenyjogi kompetenciáit használja fel arra, hogy közvetett módon érvényt szerezzen a saját energiapolitikai preferenciáinak.

3.7.3 A szolidaritás mint ellátásbiztonsági kockázat

Az energiapolitikában a szolidaritás az EUMSZ 194. cikk (1) bekezdésében („a tagállamok közötti szolidaritás szellemében”) nem pusztán politikai jelszóként működik, hanem immáron olyan jogelvi

³¹² Iliopoulos, 2025

mérceként, amely az uniós energiapiacaira és energiapolitikájára is hatással van. A kérdéssel Kaschny (2023), valamint Talus és Aalto is foglalkozik.^{313 314} A szolidaritás elvét az EUB a 2021-es OPAL-ügyben (C-848/19 P) kifejezetten úgy fogta fel, hogy a szolidaritás „jogokat és kötelezettségeket” keletkeztet mind az Unió, mind a tagállamok oldalán, és ezért a döntések bírósági kontrolljában is releváns szemponttá válik.³¹⁵ A hangsúly ugyanakkor nem egy automatikus „átengedési parancson” van. A gyakorlatban ez nem azt jelenti, hogy az EU nagyobb hatáskört von magához a szolidaritásra hivatkozva, ám ha egy energiapolitikai döntés más tagállamok ellátásbiztonságát, gazdasági-politikai életképességét vagy diverzifikációs törekvéseit érdemben érinti, akkor az érintett érdekeket az intézményeknek és a tagállamoknak ezt figyelembe kell venniük. A szolidaritás így eljárási és anyagi igazolási kényszert hoz létre, és a klasszikus nemzeti mérlegelési autonómiát a kölcsönös függésre hivatkozva befolyásolja.

A szolidaritás „keményedése” tipikusan akkor válik kézzelfoghatóvá, amikor a primer jogi elv másodlagos jogi mechanizmusokban testesül meg, ez esetben először az ellátásbiztonság terén. A gázpiacon ez azt jelenti, hogy a válságkezelési és válságmegelőzési indoklások a tagállami készletezési és beszerzési döntéseket részben közös kockázatkezelési térbe emelik. A tagállami energiarendszerek célja ezáltal nem pusztán a lokális piaci működés biztosítása, hanem a többi tagállam ellátási kockázatainak kezelése is. Ez az első, gyakran vitatott precedens. A tárolókapacitással rendelkező tagállamokkal szemben a szabályozási gondolkodás, szolidaritási érveléssel, könnyebben tud olyan megoldásokat legitimálni, amelyek válsághelyzetben a készletek egy részének „megosztását” vagy hozzáférhetővé tételét teszik elvárt, illetve kikényszeríthető magatartássá (különösen a védett fogyasztók ellátásának fókuszával). A források alapján a fő kockázat nem az, hogy a szolidaritás önmagában automatikusan kötelező készletátadást jelent, hanem az, hogy torzíthatja a tagállamok ösztönzőit: ha a rendszer azt üzeni, hogy a tudatos felkészülés és a tartalékképzés eredménye válságban könnyen átcsoportosítható, akkor a beruházó, készletező országok „büntetve” érezhetik magukat, miközben mások számára erősödhet a késlekedés vagy a külső segítségre építés logikája. Mindez pedig egy olyan döntési keretben történik, ahol az intézményeknek és a tagállamoknak a szolidaritás alapján igazolható, bíróságilag is ellenőrizhető érdekmérlegelést kell végezniük.

A második precedens-típus az exportkorlátozások tagállami alkalmazásának szűkülése ugyanezen logikába illeszkedik. Az OPAL-ítéletben a szolidaritás nem abszolút tilalomként jelenik meg, hanem olyan követelményként, amely konfliktus esetén kiegyensúlyozást vár el: egy tagállam nem

³¹³ Kaschny, 2023

³¹⁴ Talus – Aalto, 2017

³¹⁵ Iakovenko, 2021

hivatkozhat pusztán a nemzeti ellátásbiztonságra úgy, hogy közben nem számol a szomszédos rendszerekre áttérjedő kockázatokkal és a belső piac működésével. A forrás azt is hangsúlyozza, hogy a szolidaritás végrehajthatóságát fizikai-infrastrukturális korlátok szabják meg, mivel tényleges segítségnyújtás vagy áttérhelés csak ott reális, ahol az összekapcsoltság és a kapacitások ezt lehetővé teszik. Ez értelmezhető a nemzeti ellátásbiztonsági kontroll korlátozásának is. A szolidaritás tehát nem bír állandó jogi kényszerítő erővel, de következetesen szűkíti azokat a helyzeteket, amikor egy tisztán nemzeti, szuverén döntés EU-jogi szempontból érdemi mérlegelés nélkül érvényesíthető.

3.7.4 Az energiapolitika kompetenciáinak változása

Talus és Aalto³¹⁶ rámutatnak, hogy az energiapolitika meghatározásával kapcsolatos kompetenciák hogyan alakultak át és kerültek kizárólagos tagállami hatáskörből mára közös hatáskörbe. A Lisszaboni Szerződés az EUMSZ 4. cikkében az energiaügyi kérdéseket a megosztott hatáskörök közé sorolta, és bevezette az energiaügyi kérdésekre vonatkozó EUMSZ 194. cikket. Korábban az e területen elért előrelépéseket főként a belső piacra és a környezetvédelemre vonatkozó általános hatáskörök ösztönözték. A Lisszaboni Szerződés továbbá kiemelten előírta, hogy az energiapolitikát „a tagállamok közötti szolidaritás szellemében” kell megfogalmazni (EUMSZ 194. cikk). Ez a koncepció részben azért született, mert a piacok az ellátási zavarok után nem tudták kellőképpen biztosítani az ellátás biztonságát, ami közszektorbeli reagálási mechanizmust tett szükségessé. A Bíróság megerősítette, hogy ez az elv általános kötelezettség, amely előírja az EU és a tagállamok számára, hogy figyelembe vegyék és egyensúlyba hozzák az ellátásbiztonság, a gazdasági életképesség és a diverzifikáció tekintetében az összes érdekelt fél érdekeit

Bár a szabályozás elméletben nem korlátozza a tagállamok jogait a saját energiamixük, energiaforrásaik meghatározásában, a cikk megjegyzi, hogy ez a tagállami hatáskör a gyakorlatban korlátozott, különösen a megújuló energia előmozdításával kapcsolatos kötelezettségek miatt. A hatáskörök megosztása többszintű energiairányítási rendszert eredményez, amelyben a Bizottság, a tagállamok és különböző állami és magánszereplők működnek együtt. Az elmúlt években, olyan ambiciózus átmeneti politikák hatására, mint a Green Deal és a RePowerEU terv, az EU energiapolitikai modellje a „szabályozó államtól” a „katalizátor állam” felé mozdul el, ami fokozott piaci beavatkozást és szorosabb együttműködést jelent a köz- és magánszféra között

³¹⁶ Talus, - Aalto: Competences in EU energy policy [Kézirat/Könyvfejezet].

Besnier³¹⁷ kutatásában azt vizsgálta, hogy az EU tekintélye hogyan változott a két átmeneti politika hatására. A végeredmények megerősítették hipotézisét, hogy a Green Deal és a REPowerEU tervezeteknek köszönhetően több döntési pont került az EU-hoz a 2022-es energiaválság hatására a nemzeti, helyi és magánszereplőktől.

3.7.5 Befektetések ellenőrzése

Az EU jelenlegi befektetés-ellenőrzési rendelete (2019/452/EU sz. rendelet,³¹⁸ amely 2020. október 11-től teljes mértékben alkalmazandó) jelenti azt a szabályozási keretet, mely Reins (2019)³¹⁹ szerint az EU hatáskörének potenciális kiterjesztését jelenti, különösen olyan érzékeny ágazatokban, mint az energiaipar. A keret lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy nem kötelező erejű véleményt adjon ki, ha egy külföldi közvetlen befektetés (FDI) több tagállam biztonságát vagy közrendjét veszélyezteti, vagy ha az egész EU számára érdekes stratégiai projektet vagy programot veszélyeztethet. Az energetikai ágazatban ezek a stratégiai érdekek a transzeurópai energetikai hálózat (TEN-E) valamennyi projektjét és programját érintik, ami további befolyást biztosít a Bizottságnak az európai energetikai hálózatokba történő beruházásokra.

Bár hivatalosan a szabályozás uniós hatáskörébe tartozik, azonban mivel a keret a beérkező külföldi közvetlen befektetéseknek az EU belső rendjére - és olyan kritikus ágazatokra, mint az energia - gyakorolt hatásaival foglalkozik, vitathatóan sérti vagy figyelmen kívül hagyja a megosztott hatásköröket, például az energiával kapcsolatosakat. Az EU jelenlegi befektetési ellenőrzési rendelete egy konkrét jogalkotási eszköz, amely az EU befektetésekre vonatkozó hatáskörének kihasználásával valósult meg, és amelynek célja a központosítás fokozása és a tagállamok politikáira, különösen az energia- és nemzetbiztonsági politikákra gyakorolt befolyás növelése.

3.7.6 Titkos integráció

A „titkos integráció” az EU integrációjának egy speciális formája, amely nem igényli a Szerződések módosítását. Ez különböző jelenségek révén valósul meg, amelyek együttesen kompetenciabővítésnek nevezhetők, és amelyek során az EU konkrét kompetencia átruházása nélkül hoz jogszabályokat vagy cselekszik.

Volpi (2024)³²⁰ cikke azzal foglalkozik, hogy az Európai Unió (EU) hogyan reagál a folyamatos, egymást átfedő krízisekre („permakrízis”) azáltal, hogy kiterjeszti tevékenységi körét és

³¹⁷ Besnier, 2023.

³¹⁸ Európai Bizottság, 2020

³¹⁹ Reins, 2019

³²⁰ Volpi, 2024

integrációját, gyakran megkerülve a formális szerződésmódosítások szükségességét. Ez a módszer az egymást követő kríziseken keresztül lassan az EU folyamatos működési módjává válik. Jó példa erre az egyik aktuális intézkedés, az energiapolitikai „szuperkompetencia” létrehozása. Az orosz–ukrán háború nyomán felerősödő kockázatokra adott válaszként született meg a REPowerEU terv, amely mozgósította a fel nem használt NGEU-forrásokat, és létrehozta az EU energiaplatformját a gázbeszerzések jobb koordinálása érdekében, az EUMSZ 122. cikk jogalapjának felhasználásával. Az energetikai átállás és a gazdasági fellendülés közötti ez a kapcsolat jól mutatja az EU „szuperkompetenciáját”, amely túllép a Szerződések szó szerinti korlátain.

3.7.7 Jogalkotási hatáskörök

Fehling (2021)³²¹ következtetése szerint a jogalkotási hatáskörök elosztását nem szabad statikusan értelmezni, hanem dinamikus értelmezésre van szükség az új kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében. Vagyis az EU hatáskörre vonatkozó szabályait úgy kell értelmezni, hogy lehetővé tegyék a Párizsi Megállapodás szerinti hatékony éghajlat-politikai fellépést. Ugyanakkor az EU jog elsőbbségét a megosztott hatáskörökön belül nem szabad mereven alkalmazni, mert az gátolja a nemzeti kísérletezést.

Az EUMSZ 194. cikkének (2) bekezdésében szereplő szuverenitási kivételt úgy szükséges értelmezni, hogy összhangban legyen a Lengyelország-ítélet indoklásával. Ez energiaforrások választására vonatkozó előírásoktól védi a tagállamokat, de nem zárja ki az uniós szintű célokat a megújuló energiaforrások arányára vagy a gazdaság egészének dekarbonizációjára vonatkozóan. Továbbá amennyiben az uniós jogszabályok átfogó kibocsátáscsökkentési célokat tűznek ki, jogalapjuknak továbbra is környezetvédelmi hatáskörnek kell maradnia. Vagyis a széles körű dekarbonizációs célokat kitűző éghajlat-politikai jogszabályoknak továbbra is a környezetvédelmi hatáskörre kell támaszkodniuk, ezzel biztosítva, hogy szigorúbb nemzeti intézkedések továbbra is lehetségesek legyenek, növelve az általános politikai hatékonyságot. A rugalmasság fenntartása és a transzformatív politikák támogatása érdekében érdemes adaptív, innovációbarát rendszerek alkalmazása a statikusak helyett. Az, hogy a hatáskörök ilyen funkcionális, innovációra érzékeny értelmezése beépül-e a politikai gyakorlatba, illetve az Európai Bíróság jogilag is támogatja-e ezt, továbbra is bizonytalan.

Blutman (2023)³²² és társai a tagállamok szuverenitási kérdésköreinek jogi határait vizsgálták a „lopakodó hatáskörelvonás” tekintetében. Ez azt jelenti, hogy észrevétlenül, fokozatosan bővítheti az EU a hatásköreit a tagállami hatáskörök terhére. Következtetésük, hogy csak akkor kap érdemi

³²¹ Fehling, 2021

³²² Blutman, Medvegy és Schiffner, 2023

jogi tartalmat, ha az EUB ítéleteivel szembeni ultra vires kontrollhoz kötjük, vagyis ahhoz, hogy a Bíróság kirívóan súlyos jogértelmezési hibával maga is túllépi az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből fakadó bíraskodási mandátumát. A szerző véleménye szerint a legtöbb esetben pusztán hatáskörtágításról, nem pedig jogellenes hatáskörelvonásról van szó, és a viták forrása az összecsúszó uniós és „elsődleges” tagállami hatáskörök elhatárolásának bizonytalansága.

A nemzeti alkotmánybírósági gyakorlat (elsősorban a német PSPP-határozat, valamint a lengyel, cseh, román döntések) alapján kirajzolódik négy olyan helyzet, amikor az értelmezés már ultra vires lehet

- ha a jogértelmezés alapja nem igazolható,
- ha a jogértelmezés módszertanilag nem igazolható
- ha az átfogó felülvizsgálat hiányos
- és ha indok nélkül tér ki a megelőző joggyakorlattól.

A „lopakodó hatáskörelvonás” mint jogi fogalom tartalma tehát kizárólag azon múlik, hogy képesek vagyunk-e objektíve igazolni, hogy az EUB az uniós hatásköri klauzulák értelmezése során nyilvánvalóan súlyos jogértelmezési hibát követett el, túllépve ezzel saját bíraskodási hatáskörét. A szerzők szerint hatásköri feszültségek kezeléséhez átlátható, szigorú és közösen elfogadott értelmezési standardokra, erősebb arányossági kontrollra és intézményesített bírói párbeszédre van szükség, mert ezek nélkül a „lopakodó hatáskörelvonás” legfeljebb politikai, de nem jogilag kezelhető kategória marad.

Reuter (2013)³²³ szerint az EU külső kapcsolataiban egyre elfogadottabbá válik, hogy a tagállami hatáskörök pusztá felállása nem jelenti azok szabad, korlátlan gyakorlásának lehetőségét. Amellett érvel, hogy az EUSZ 4. cikk (3) cikk nem a lopakodó hatáskörelvonás útján, a tagállami és uniós szint közötti politikai harmónia kikényszerítésére törekszik, hanem sokkal inkább az együttműködésre, a kölcsönös jogkövetésre helyezi a hangsúlyt azokban a területekben, ahol a hatáskörök merev megosztása a külkapcsolati rendszer működésképtelenségéhez vezetne. Így bár gyakran vádolják azzal, hogy az a nemzeti hatáskörök uniós intézmények általi lopakodó bővítésének eszköze, valójában egy dinamikus alkotmányos mechanizmusként működik, amely a hatalom megosztásának rugalmas kezelését teszi lehetővé. Ez a megközelítés a Halberstam-féle liberális hűség (*liberal fidelity*) víziójához áll a legközelebb, amely elismeri a hatalom többszintű megosztását, de elvárja, hogy a rendszer szereplői (az EU és a tagállamok) saját érdekeik mellett

³²³ Reuter, 2013

az egész rendszer igényeit is figyelembe vegyék, ezzel biztosítva az Unió egységes és hatékony fellépését a nemzetközi szinten.

3.8 Szakmai interjúk tapasztalatai

3.8.1 Interjú I.

Az interjú során a beszélgetés középpontjában az uniós energiapolitika és a tagállami szuverenitás viszonya állt, kifejezetten abból a nézőpontból, hogy a formális hatáskörmegosztás és a gyakorlati döntéshozatal között milyen eltérések rajzolódnak ki. A szakértő rámutatott, hogy az Európai Bizottság a versenyjogi eszközök, különösen az állami támogatási szabályok révén érdemi, bár közvetett befolyást gyakorol az energiaszektorra. Noha az energiamix meghatározása elvileg tagállami hatáskör, a támogatási konstrukciók jóváhagyása, a finanszírozási keretek meghatározása és a belső piaci szempontok érvényesítése olyan feltételrendszert teremt, amely jelentősen befolyásolja a nemzeti döntéseket. Ez a gyakorlat nem nyílt hatáskör-elvonás, hanem inkább keretalkotás, amely szűkíti a tényleges mozgásteret, és így értelmezhető közvetett hatáskörgyakorlásként.

A vállalati reakciók kapcsán a válaszadó árnyalt képet vázolt fel. Álláspontja szerint a nagyobb, tőkeerős vállalatok gyakran stratégiai lehetőséget látnak a zöld átállásban, különösen akkor, ha az uniós szabályozás kiszámítható és hosszú távú irányt jelez. Ugyanakkor számos piaci szereplő inkább alkalmazkodási kényszerként éli meg a folyamatot, és csak a minimálisan szükséges mértékben igazodik a követelményekhez. A kivárás, az átmeneti beruházások és a szabályozási bizonytalanság miatti óvatosság továbbra is jelen van, ami azt mutatja, hogy a zöld átállás nem kizárólag piaci innovációs logika mentén zajlik, hanem jelentős mértékben szabályozásvezérelt.

A szolidaritás elvének gyakorlati érvényesülésével kapcsolatban az interjúalany hangsúlyozta, hogy válsághelyzetekben az uniós koordináció felerősödik, de a tagállami érdekérvényesítés nem szűnik meg. A közös gázbeszerzési mechanizmusok, a kötelező tárolási szintek vagy a fogyasztáscsökkentési célok olyan intézkedések, amelyek a szolidaritás elvét konkretizálták. Ugyanakkor ezek mögött minden esetben intenzív politikai egyeztetés és kompromisszum állt, ami arra utal, hogy a szolidaritás nem automatikus, hanem alkufolyamat eredménye.

A lobbiatevékenység szintjeit illetően a szakértő kiemelte, hogy a vállalatok párhuzamosan célozzák meg a nemzeti kormányokat és az uniós intézményeket. Amennyiben a szabályozás rendeleti formában, közvetlenül alkalmazandó módon születik meg, az érdekérvényesítés súlypontja Brüsszelbe helyeződik. Ez a tendencia arra utal, hogy az energiaszabályozás egyre jelentősebb része uniós szinten dől el, ami a tagállami autonómia gyakorlati korlátozottságát erősíti.

Az uniós másodlagos jogalkotás hatásáról szólva a válaszadó rámutatott, hogy a rendeletek közvetlen alkalmazhatóságuk révén azonnali és kötelező érvényű korlátot jelentenek a nemzeti energiapolitikára nézve. A bizottsági közlemények, iránymutatások és stratégiák formálisan nem kötelezőek, de a pénzügyi forrásokhoz, állami támogatási jóváhagyásokhoz és beruházási döntésekhez kapcsolódva tényleges orientáló és fegyelmező szerepet töltenek be. Így a puha jogi eszközök is képesek a nemzeti politikák irányát befolyásolni.

A RePowerEU és a Fit for 55 programok hatásával kapcsolatban az interjúalany úgy fogalmazott, hogy ezek nem közvetlenül írják elő az energiamix összetételét, de olyan kötelező célértékeket, kibocsátáscsökkentési pályákat és megújuló arányokat rögzítenek, amelyek jelentősen beszűkítik a tagállami döntési alternatívákat. A tagállamok eszközválasztási szabadsága fennmarad, de a stratégiai irány és az ütemezés uniós szinten meghatározott, ami a szuverenitás gyakorlását keretek közé szorítja.

A Bizottság ellenőrző mechanizmusai között a monitoring, az értékelési jelentések, valamint a kötelezettségszegési eljárások lehetősége szerepel. Ezek biztosítják, hogy az energiapiaci integrációra és az ellátásbiztonságra vonatkozó közös célok ne maradjanak pusztán deklaratív jellegűek. A szakértő értékelése szerint a 2022-es energiaválság fordulópontot jelentett, mivel olyan gyors és mély uniós beavatkozásokat tett lehetővé, amelyek korábban politikailag nehezebben lettek volna elfogadhatók. A hosszú távú kérdés az, hogy ezek az ideiglenesnek szánt intézkedések visszarendeződnek-e, vagy tartós intézményi precedenst teremtenek a további centralizációhoz.

A kisebb vagy energiaimport-függő tagállamok mozgásteréről szólva a válaszadó hangsúlyozta a Tanácsban történő koalícióépítés, a regionális együttműködések és a szakértői munkacsoportokban való aktív jelenlét jelentőségét. Ugyanakkor elismerte, hogy a strukturális erőforrás-különbségek, valamint a nagyobb tagállamok politikai súlya miatt az érdekérvényesítés egyenlőtlen feltételek mellett zajlik.

Az interjú összegzése szerint az uniós energiapolitika formálisan megőrzi a tagállami hatásköröket, de a gyakorlati döntési tér egyre inkább uniós célokhoz és jogi keretekhez igazodik. A nemzeti energiastratégia alakítása így mindinkább egy olyan környezetben történik, ahol a szuverenitás gyakorlása nem abszolút, hanem folyamatos alkalmazkodást igényel a közös szabályrendszerhez.

3.8.2 Interjú II.

A megkérdezett szakértő szerint a vállalati szektor zöld átállása Európában többnyire nem belső, stratégiai meggyőződésből fakad, hanem alapvetően kényszerpályán halad: az uniós szabályozási környezet olyan megfelelési feltételeket teremt, amelyek mellett a nem alkalmazkodó szereplők érdemi versenyhátrányba kerülhetnek. Értelmezésében ez a helyzet azért is ellentmondásos, mert Európa a globális kibocsátások viszonylag kis hányadáért felel, mégis a kontinens vállalja a legszigorúbb dekarbonizációs pályát, miközben több nagy kibocsátó térség emissziója továbbra is növekszik, és a klímasemlegességi vállalások időhorizontja is hosszabb (például Kína és India esetében). A szakértő úgy látja, hogy az European Green Deal és a Fit for 55 által kijelölt szabályozási irány – különösen az ETS kvótaárain keresztül – közvetlenül beárazza a karbonköltséget, ezáltal nemcsak a vállalati működésre, hanem az európai energiapolitikára és az ipari versenyképességre is jelentős hatást gyakorol. A megkérdezett szakértő kiemeli, hogy az európai ipar versenyhelyzetét érdemben rontja az Európa és más régiók közötti villamosenergia-árkülönbség, amely különösen az energaintenzív ágazatokban csapódik le önköltségnövelő tényezőként. Megítélése szerint a magasabb energiaárak miatt az uniós gyártók nehezebben tudnak versenyezni azokkal a térségekkel, ahol az energiaköltségek alacsonyabbak, miközben Európa saját vállalataira egyre szigorodó megfelelési követelményeket terhel. Ebben az összefüggésben a szakértő a CBAM bevezetését és az ETS-ben biztosított ingyenes kvóták kivezetését olyan folyamatokként értelmezi, amelyek a termelési költségeket számos termékkategóriában számottevően emelhetik. Álláspontja szerint a nagy multinacionális cégek várhatóan rugalmasabban tudnak alkalmazkodni, ugyanakkor a KKV-szektor és az energaintenzív ipar egy része inkább kivár, beruházásait elhalasztja, vagy akár Európán kívüli telephelyválasztásban gondolkodik. Összességében úgy értékeli, hogy a jelenlegi vállalati reakciók inkább a szabályozási megfelelés logikáját követik, és kevésbé az innováció-vezérelt versenyelőny-építés irányába mutatnak.

A megkérdezett szakértő szerint az uniós energiapolitikai elvárásrendszer az elmúlt években volumenében és részletezettségében is jelentősen bővült, miközben áttekinthetősége csökkent. Bár formálisan az energiamix meghatározása tagállami hatáskör, a szakértő úgy látja, hogy a gyakorlatban a tagállami mozgástér beszűkült, mert az uniós másodlagos jogalkotás – a rendeletek mellett a „puha jogi” eszközök, például bizottsági közlemények és stratégiák – érdemben strukturálja a nemzeti döntéshozatalt. Ezt a folyamatot a Governance Regulation keretében működő NEKT-rendszerrel példázza: értelmezésében a kötelező tervezési és jelentéstételi mechanizmusok (integrált nemzeti energia- és klímatervek, kétévenkénti előrehaladási jelentések, hosszú távú stratégiák) olyan indikátor- és célrendszert rögzítenek, amelyhez a nemzeti

politikáknak alkalmazkodniuk kell. A szakértő hangsúlyozza, hogy bár a NEKT-ek nem minden elemükben klasszikus értelemben vett, közvetlenül kikényszeríthető jogi kötelezettségek, a bizottsági értékelések, illetve a finanszírozási feltételrendszerekhez való kapcsolódás révén a vállalások normatív kényszerré válhatnak. Ennek eredményeként a tagállami mozgástér szerinte főként az alkalmazkodás technikai részleteiben marad meg, miközben a stratégiai irányt egyre inkább az uniós keretek jelölik ki.

A megkérdezett szakértő kritikaként azt is megfogalmazza, hogy a NEKT-alapú rendszer működését módszertani és adatminőségi problémák gyengítik: a tagállamok eltérő adatforrásokat, mérési eszközöket és mértékegységeket alkalmaznak, továbbá több terv és háttéranyag elavult adatokra támaszkodik. Értékelése szerint így egy olyan „robosztus” klímapolitikai rezsim épül fel, amely formálisan nem mindig kötelező erejű dokumentumokra támaszkodik, de a nyilvános, strukturált vállalások referenciaalapként szolgálnak az uniós szintű értékelés és – közvetetten – a forrásallokáció számára. Következtetése alapján, amennyiben a szabályozási tendencia fennmarad, az energiamix feletti formális szuverenitás fokozatosan keretszabályok közé szorított döntési lehetőséggé alakulhat.

A megkérdezett szakértő a RePowerEU és a Fit for 55 keretprogramok hatását úgy értelmezi, hogy azok közvetlenül ugyan nem írják elő a tagállami energiamix összetételét, azonban a kibocsátáscsökkentési, megújulóenergia- és energiahatékonysági célértékeken keresztül indirekt módon, mégis rendszerszinten determinálják annak szerkezetét. Álláspontja szerint az uniós klímapolitika „trójai falóként” több olyan energetikai és gazdasági szabályozást is beemelt, amely a gyakorlatban elmoshatja a tagállami hatáskörök határait. A folyamat markáns példaként említi az ETS 2-t, amely a közlekedési és épületszektor dekarbonizációját célozza: a szakértő szerint ez az eszköz hozzájárulhat a klímapolitikai célok teljesítéséhez, ugyanakkor jelentős társadalmi és gazdasági következményekkel járhat, különösen a fosszilis energiahordozóktól erősen függő háztartások és kisvállalkozások esetében. Megítélése szerint a konstrukció regresszív hatásokat is generálhat, ha a kompenzációs mechanizmusok nem kellően célzottak, és a terhek aránytalanul a sérülékenyebb szereplőket érintik.

A szakértő hasonló szabályozási dinamikát lát a megújuló energiák területén is. Bár a megújuló energia használatának előmozdításáról szóló irányelvi keret elvileg tagállami mozgástérrel biztosít az átültetés során, a szakértő szerint a részletszabályok és a tiltó rendelkezések ténylegesen szűkítik a nemzeti mérlegelést. Külön problematikusnak tartja, hogy a szabályozás technológiaként rögzíti, mi minősül megújulónak, és ez a megközelítés szerinte nem mindig tükrözi kellőképpen az egyes technológiák valós kibocsátási paramétereit vagy a tagállamok eltérő

gazdasági-társadalmi adottságait. Értékelése alapján a tagállamokkal szemben támasztott elvárásokat gyakran nem ország-specifikus hatásvizsgálatok, hanem aggregált uniós modellezések és általánosított scenáriók alapozzák meg, amelyekhez igazodnak a jogalkotási kötelezettségek, a monitoring mechanizmusok és az uniós forráselosztási logikák is. Összegzésként a szakértő arra a következtetésre jut, hogy az uniós klímapolitikai döntések és az ezekhez kapcsolódó szabályozási eszközök következtében a tagállami energiapolitika autonóm mozgástere folyamatosan szűkül.

4. Konklúzió a szakpolitikai döntéshozó számára

A tanulmány alapján a szakpolitikai döntéshozó számára a legfontosabb felismerés az, hogy az energiapolitika területén a tagállami szuverenitás, de jure továbbra is rögzített (különösen az energiamix megválasztásának elve), azonban de facto a tényleges döntési mozgástér az elmúlt években érdemben szűkült. Ennek oka nem egyetlen „nyílt” hatáskörrelvonás, hanem egy tartósan erősödő, többcsatornás folyamat: a másodlagos jogalkotás révén a belső piaci és klímapolitikai célokhoz kötött kötelező szabályok, valamint a *soft law* (stratégiák, iránymutatások, keretprogramok) olyan orientáló- és fegyelmező keretet hoz létre, amelyhez a nemzeti energiastratégiák elkerülhetetlenül igazodnak. A válságok – különösen a 2021–2023-as energiakrízis – katalizátorként működnek: rendkívüli körülmények között az uniós szint gyorsan és mélyen képes centralizálni döntéseket, és e dinamika precedenst teremthet a jövőre nézve. A REPowerEU e logikában nem pusztán válságkezelés, hanem intézményi jelzés is: azt mutatja, hogy rendkívüli jogalapok alkalmazásával a normál jogalkotási rend és a demokratikus kontroll súlya csökkenhet, miközben a tagállami költségvetési, ipar- és energiapolitikai autonómia ténylegesen sérülékenyebbé válik. A szakpolitikai következtetés ebből az, hogy a szuverenitás védelme ma elsősorban nem deklarációs kérdés, hanem képesség- és pozícióépítés: a nemzeti célok érvényesítéséhez a Tanácsban és a szakértői fórumokon folyamatos jelenlétre, koalícióépítésre, valamint a *soft law* szakaszában történő korai beavatkozásra van szükség, mert a későbbi, rendeleti szintű kötelezettségek már szűkebb korrekciós teret engednek. Az eredmények szerint jól látszik, hogy a „Zöld Forradalom” rendszerszintű átalakításként jelenik meg, amelynek gazdasági és fizikai kényszerpályái (ár- és versenyképességi kockázatok, infrastruktúra-csapdák, új függőségek) miatt a döntéshozónak egyszerre kell kezelnie a klímacélok teljesítését és az ellátásbiztonság/versenyképesség politikai realitásait. Ezzel összhangban a tanulmány eredményeiből az következik, hogy az energiamix alakításánál a rendszerstabilitás (kiegyenlítő kapacitások, tartalékok), a technológiai realitások és a stratégiai függőségek mérséklése

kulcskérdés; továbbá a szabályozási és finanszírozási környezetben növekvő uniós súly miatt a nemzeti tervezésnek eleve úgy kell felépülnie, hogy a közös célrendszerekhez való igazodás mellett is megőrizzen érdemi mozgásteret. Összességében az eredmények alapján kiemelendő következtetés, ha a szuverenitást nem statikus jogként, hanem folyamatosan tárgyalt és intézményesen menedzselt mozgástérként kezeli: egyszerre törekszik a nemzeti érdekek korai uniós becsatornázására, a válságjogalapok tartósodásából fakadó kockázatok tudatos kontrolljára, és arra, hogy az energiarendszer-átalakításban a klímapolitikai megfelelés ne öncélú kényszerpálya, hanem ellátásbiztonsági és versenyképességi szempontból is fenntartható pálya legyen.

A Századvég Alapítvány tanulmányának felhasználása alapján.

Irodalomjegyzék

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1032 rendelete (2022. június 29.) a földgáztárolásról szóló (EU) 2017/1938 és (EK) 715/2009 rendelet módosításáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 173/17. <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1032/oj>, utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012., Az Európai Unió hivatalos lapja, utolsó felhasználás: 2026. február 9.
- Besnier, Thibault (2023): Repower EU: The authority turn for the EU in energy policies? *Bruges Political Research Papers* No. 91/2023, College of Europe.
- Blutman, László- Medvegy, Dalma - Schiffner, Imola (2023): Európai Unió: a „lopakodó hatáskörelvonás” jogi összefüggésekben. *Európai Jog*, 2023(4), pp. 1–11.
- Bremberg, Niklas - Anna Michalski (2024): „The European Union Climate Diplomacy: Evolving Practices in a Changing Geopolitical Context.” *The Hague Journal of Diplomacy* 19, no. 3, pp.1–30. <https://doi.org/10.1163/1871191x-bja10188> .
- Brucker, Balázs – Jóna, László – Szemerédi, Eszter (2024): Magyarország energiapiacának átfogó elemzése az Európai Unió változó prioritásainak tükrében, *Tér és Társadalom* 38. évf., 1. szám: <https://doi.org/10.17649/TET.38.1.3516>
- Draghi, Marco (2024): The future of European competitiveness. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en
- EU Nuclear Alliance. (2024). Declaration of the EU Nuclear Alliance. Meeting of March 4th, 2024. <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/03/21/european-nuclear-alliance-leaders-declaration>
- Európai Bizottság. (2022. május 18.). A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK: REPowerEU terv. COM/2022/230 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022DC0230> utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Európai Uniós Ügyek Minisztériuma. (2025). Kutatási terv: A tagállami szuverenitás és az uniós energia- és klímapolitika hatáskörmegosztásának vizsgálata [Belső munkaanyag].

- European Commission. (2025. június 17.). AggregateEU – questions and answers. https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu_en , utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- European Commission. (2025. június 17.). REPowerEU: Affordable, secure and sustainable energy for Europe. https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- European Commission. (2025. november 12.). Energy union. https://energy.ec.europa.eu/strategy/energy-union_en , utolsó felhasználás: 2026. 02.10.
- European Parliament. (2025. december 11.). EU to phase out imports of Russian gas. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251211IPR32169/eu-to-phase-out-imports-of-russian-gas> , utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Herranz-Surrallés, Anna – Solorio Israel - Fairbrass, Jenny (2020): Renegotiating authority in the Energy Union. A Framework for Analysis. *Journal of European Integration*, 42(1), pp.1-17.: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708343>
- HVG. (2026. február 2.). Szijjártó: Magyarország pert indít az Európai Bíróságon az orosz gáz- és olajtilalom miatt. https://hvg.hu/gazdasag/20260202_szijjarto-repowereu-rendelet-orosz-gaz-olaj-betiltasa-per-europai-birosag, utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Iliopoulos, Theodoros G. (2024): The Role and Competence of the EU in the Area of Supportive Financing Policies for Renewable Energy Projects. *European Papers*, 9(3), pp. 1268–1295. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/809>
- Kaschny, Laura (2023): Energy Justice and the Principles of Article 194(1) TFEU Governing EU Energy Policy. *Transnational Environmental Law*, 12(2), pp. 270–294. <https://doi.org/10.1017/S2047102523000110>
- Kusiak-Winter, Renata (2023): The evolution of the European Union’s energy policy. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 4187(PRAWO CCCXXXVII), 105–116. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.337.9>
- Le Monde. (2025. november 8.). Trump grants Hungary sanctions exemption on Russian oil. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/11/08/trump-grants-hungary-sanctions-exemption-on-russian-oil_6747242_4.html , utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.). Magyar Közlöny, 2011(43), 10656–10681.

- Magyarország felülvizsgált Nemzeti Energia- és Klímate terve 2024., Energiaügyi Minisztérium,
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/a/a7/a7d/a7da5f85f73cf6cfc825947142eeacad bba8b96e.pdf> utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Nemzeti Energiastratégia 2030., 2011., Magyar Közlöny 2011/119. szám, 30210.- 30359. old.
<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/f6046e07f146a6a859a94689ab54f0509567dc7d/> megtekintés utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Nobletz, Capucine - Svartzman, Romain - Dikau, Simon (2024): The EU's dependency on critical minerals: meeting decarbonisation targets in the context of geopolitical risk. *London School of Economics*.
https://iep.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/Critical%20Minerals%20Policy%20Brief_final%20for%20IEP%20BU.pdf
- Raillard-Cazanove, Quentin - Knibiehly, Thibault - Girard, Robin (2024): Decarbonisation of industry and the energy system: exploring mutual impacts and investment planning [Preprint]. Mines Paris, PSL University.
- Raillard-Cazanove, Quentin - Knibiehly, Thibault - Girard, Robin (2024): Decarbonisation of industry and the energy system: exploring mutual impacts and investment planning [Preprint]. Mines Paris, PSL University.
- Seaman, John (2024): China's supply of critical raw materials: Risks for Europe's solar and wind industries? *French Institute of International Relations*,
https://www.researchgate.net/publication/308272027_China's_supply_of_critical_raw_materials_Risks_for_Europe's_solar_and_wind_industries
- Siddi, Marco (2022): „Assessing the European Union's REPowerEU Plan: Energy Transition Meets Geopolitics.” *FIIA Working Paper 130*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Szélpál, Szilárd - Varga, János (2023): Fenntarthatósági stratégiák, javaslatok, programok története az EU-ban – a Zöld Európa megteremtése és a Green Deal előzményei. *Acta Humana*, 11(3), 185–199. <https://doi.org/10.32566/ah.2023.3.9>
- Talus, Kim - Aalto, Pami (2000): Competences in EU energy policy [Kézirat/Könyvfejezet].

- U.S. Department of the Treasury. (2025. október 22.). Treasury sanctions major Russian oil companies, calls on Moscow to immediately agree to ceasefire. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0290> , utolsó felhasználás: 2026. 02.09.
- Umbach, Frank (2020): European Green Deal: Reaching for the stars. *GIS Reports*. <https://www.gisreportsonline.com/r/european-green-deal/>, utolsó felhasználás: 2026. 02.10.
- Volpi, Virginia (2024): To Have or Not to Have Competence: EU Integration by Stealth through Permacrisis (IAI Papers 24|17). *Istituto Affari Internazionali*. ISBN 978-88-9368-334-0
- Volpi, Virginia (2024): To Have or Not to Have Competence: EU Integration by Stealth through Permacrisis (IAI Papers 24|17). *Istituto Affari Internazionali*. ISBN 978-88-9368-334-0
- Wisniewski, Radoslaw - Nowakowska-Krystman, Aneta - Kownacki, Tomasz - Daniluk, Piotr (2024): The Impact of the Rule of Law on Energy Policy in European Union Member States. *Energies*, 17(3), 739. <https://doi.org/10.3390/en17030739>

Az Európai Unió hatásköreinek vizsgálata az energiapolitika területén

1. Bevezetés: az EU energiapolitikai kerete

Az Európai Unió energiapolitikai hatásköre elsősorban az EU alapszerződéseire, különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 194. cikkére épül. E cikk határozza meg a közös energiapolitika céljait, alapelveit és eszközeit, így ez a fő jogi alap az energiaszabályozásra és közös intézkedésekre. Az EUMSZ 194. cikk (1) bekezdése négy fő célt jelöl ki az uniós energiapolitika számára, amelyeket a belső piac működésének keretében és a környezetvédelemre való tekintettel, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében kell megvalósítani: a) az energiapiac működésének biztosítása; b) az energiaellátás biztonságának garantálása az Unióban; c) az energiahatékonyság, az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások fejlesztésének előmozdítása; d) az energiahálózatok összekapcsolásának ösztönzése.

Az energiapolitika hatásköri megosztásának egyik kulcseleme az EUMSZ 194. cikk (2) bekezdésének második albekezdése, amely rögzíti, hogy a tagállamok saját hatáskörben határozhatják meg energiaellátásuk általános szerkezetét, szabadon szabályozhatják az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételeket. Az Európai Unió atomenergia területén gyakorolt hatásköre elsősorban az elsődleges jogon, az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződésen (a továbbiakban: Euratom-Szerződés) alapul, amelyet 1957-ben írtak alá. Az Euratom-Szerződésben az intézmények hatáskörének a megosztása eltér az EGK-szervek hatáskörének megosztásától; különösen az Európai Parlament rendelkezik kevesebb – mindössze konzultatív – hatáskörrel. A főbb jogi aktusok az atomenergia területén a nukleáris biztonsági keretrendszer (2009/71/Euratom irányelv,³²⁴ valamint az azt módosító 2014/87/Euratom irányelv³²⁵), a sugárvédelem és sugáregészségügy (2013/59/Euratom irányelv³²⁶), a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek kezelése és végleges elhelyezése (2011/70/Euratom irányelv³²⁷),

³²⁴ A Tanács 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról

³²⁵ A Tanács 2014/87/Euratom irányelve (2014. július 8.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló 2009/71/Euratom irányelv módosításáról

³²⁶ A Tanács 2013/59/Euratom irányelve (2013. december 5.) az ionizáló sugárzás miatti sugárterhelésből származó veszélyekkel szembeni védelmet szolgáló alapvető biztonsági előírások megállapításáról, valamint a 89/618/Euratom, a 90/641/Euratom, a 96/29/Euratom, a 97/43/Euratom és a 2003/122/Euratom irányelv hatályon kívül helyezéséről

³²⁷ A Tanács 2011/70/Euratom irányelve (2011. július 19.) a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelését szolgáló közösségi létrehozásáról

valamint a radioaktív anyagok szállítása (Tanács 1493/93/Euratom rendelete³²⁸). Az Euratom-közösség továbbá rendelkezik egy saját biztosítéki rendszerrel (*safeguards*): a nukleáris anyagok EU-n belüli valamennyi felhasználójának tájékoztatást kell nyújtania létesítményeiről, és a 2025/974/Euratom bizottsági rendeletben³²⁹ foglaltaknak megfelelően jelentést kell tennie a Bizottságnak a nukleáris anyagok áramlásáról és készleteiről.

Emellett az EU energiapolitikájában gyakran alkalmaznak ajánlásokat, közös nyilatkozatokat, iránymutatásokat és stratégiákat (*soft law*), amelyek jogilag nem kötelezőek, inkább politikai iránymutatásként szolgálnak. Például az EU hosszú távú energiabiztonsági stratégiái, vagy a fenntarthatósági célokat meghatározó dokumentumok ezek közé tartoznak.

Az EUMSZ 194. cikkén kívül

- az energia ellátási vészhelyzetekre az EUMSZ 122. cikke,
- az energiahálózati infrastruktúrára az EUMSZ 170–172. cikke,
- az Unión belüli energiapiacra az EUMSZ 114. cikke, míg
- az energetika Unión kívüli kapcsolataira az EUMSZ 216–218. cikke tartalmaz rendelkezéseket.

Bár a ma ismert Európai Unió alapját megteremtő alapító szerződések közül kettő – az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Párizsi Szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Római Szerződés – is az energia területe köré épült, ennek ellenére az általános értelemben vett energiapolitika kialakítása és végrehajtása a Lisszaboni Szerződésig tagállami hatáskörben maradt. A közös energiapolitika kialakítása felé az első lökést az 1973-as első olajválság jelentette. E helyzetre reagált a Bizottság 1974 júniusában kiadott „A Közösség új energiapolitikai stratégiája felé” dokumentuma, amely az Európai Közösségek első közös energiastratégiájának tekinthető. A Tanács 1974. szeptemberi határozata reflektált a Bizottság energiastratégiájára: utalt a közösségi energiapolitika jelentőségére, rámutatva a tagállami politikák alakítása érdekében szükséges közös célszámok meghatározásának és iránymutatások megalkotásának, valamint az energiapolitikai problémák kapcsán a közös álláspontok kialakításának fontosságára.

Az EU szerződéseiben az energiapolitika hatásköre fokozatosan bővült. A Maastrichti Szerződés (1992) már megemlíti az energiát, de nem ruház széles hatáskört az EU-ra. Az Amszterdami Szerződés (1997) erősítette az energiával kapcsolatos együttműködés lehetőségét. Az 1990-es

³²⁸ A Tanács 1493/93/Euratom Rendelete (1993. június 8.) a radioaktív anyagok tagállamok közötti szállításáról

³²⁹ A Bizottság (Euratom) 2025/974 rendelete (2025. május 26.) az Euratom biztosítéki rendelkezéseinek alkalmazásáról

évek végétől elfogadott több „energiacsomag” fokozatosan liberalizálta a villamosenergia- és gázpiacokat, előírva a termelési, szállítási és elosztási tevékenységek szétválasztását (*unbundling*) és biztosítva a hálózatokhoz való diszkriminációmentes hozzáférést. A hangsúly az ellátásbiztonságról a gazdasági hatékonyságra és a versenyre helyeződött át. Emellett a Kiotói Jegyzőkönyv hatására a 2000-es évek elejétől az energiapolitika egyre inkább összefonódott a környezet- és klímavédelemmel (például: a 2009-es Megújuló Energia Irányelv és az EU Kibocsátáskereskedelmi Rendszerének (ETS) 2005-ös elindítása). Mérőkövetőnek számító változás, hogy a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés a mindaddig kormányközi alapon szabályozott energiapolitikát a megosztott hatáskörbe tartozó politikák közé emelte, ezáltal véglegesen megerősítette az EU szerepét az energiaügyekben, különösen a közös energiabiztonsági politikák kialakításában, és az európai energiapolitika jogi alapjait is megerősítette.

A 2015-ben meghirdetett Energiaunió stratégiája az energiapolitika öt dimenziójának (ellátásbiztonság, belső piac, energiahatékonyság, dekarbonizáció, kutatás-innováció) integrálására tett kísérletet. 2019-től az első Von der Leyen Bizottság a 2050-es klímasemlegességet helyezte minden uniós politika középpontjába. Ennek megfelelően a „Fit for 55” csomag drasztikusan megemelte a 2030-as célértékeket a megújuló energia és az energiahatékonyság területén.

A legutóbbi fordulópontot a 2022 februárjában kitört orosz-ukrán háború és az annak nyomán elmélyülő energiaár-válság jelentette. A válsághelyzetben a Bizottság gyakran élt a vészhelyzeti jogalkotás eszközével a gyors, rendkívüli intézkedések elfogadása érdekében, amely esetben a Tanács a Parlament bevonása nélkül, minősített többséggel dönt. Ugyan az EUMSZ 122. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott rendeletek időbeli hatálya már lejárt, e rendeletek jelentős mértékben korlátozták a tagállamok mozgáskörét. Erre példa az uniós országok önkéntes gázkereslet-csökkentésére vonatkozó (EU) 2022/1369 rendelet,³³⁰ a csúcsórákon belüli villamosenergia-kereslet 10%-os és 5%-os csökkentésére irányuló célokat, valamint a magas energiaárak kezelését célzó, vészhelyzeti beavatkozásokat előíró (EU) 2022/1854 rendelet.³³¹ A Bizottság egyik javaslat esetében sem vizsgálta azok versenyképességre gyakorolt hatását, illetve nem vette figyelembe a tagállamok sajátosságait. Von der Leyen az ukrajnai háborút látszólagos indokként használta fel arra is, hogy a tagállamokra nyomást gyakoroljon az energiapolitika uniós szintű újraszabályozása érdekében. A REPowerEU rendelet az orosz energiaforrásoktól történő teljes függetlenedést tűzte

³³⁰ A Tanács (EU) 2022/1369 rendelete (2022. augusztus 5.) a koordinált gázkereslet-csökkentési intézkedésekről

³³¹ A Tanács (EU) 2022/1854 rendelete (2022. október 6.) a magas energiaárak kezelését célzó vészhelyzeti beavatkozásról

ki célul, annak végrehajtását a tagállamokra kényszerítette az Európai Szemeszterhez kapcsolt országspecifikus ajánlásokon keresztül. Bár az EUMSZ rögzíti, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek energiaforrásaik összetételéről, a Bizottság az uniós források elosztását ezekhez az ajánlásokhoz kötötte, ezáltal gyakorlatilag kötelezővé válik egy tagállami szuverenitást korlátozó intézkedés elfogadása. Megjegyzendő továbbá, hogy a 2023 végén jóváhagyott módosított magyar helyreállítási terv összesen mintegy 10,4 milliárd euró RRF-forrást (Nemzeti Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervek) tartalmaz, ebből 4,6 milliárd euró kapcsolódik a REPowerEU-fejezethez. Magyarország eddig mindössze 0,92 milliárd euró előfinanszírozást kapott (ebből 0,14 milliárd euró támogatás, 0,78 milliárd euró kölcsön), így a források döntő része – mintegy 9,5 milliárd euró – még nem került kifizetésre, részben a jogállamisági feltételek teljesítése körüli vita miatt.

A REPowerEU-terv energiahálózati fejlesztéseit és a belső piac mélyítését várhatóan tovább formálja az Európai Hálózati Csomag,³³² amely jelenleg tárgyalás alatt áll. A Bizottság által előkészített csomag célja az európai villamosenergia-hálózatok kapacitásának és rugalmasságának növelése, valamint a határokon átnyúló infrastruktúrák és a hálózatdigitalizáció felgyorsítása a 2030-as klíma- és megújulóenergia-célok elérése érdekében. A Bizottság becslése szerint a következő évtizedben mintegy 584 milliárd euró beruházásra lesz szükség a hálózatok fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez. A csomag emellett az engedélyezési eljárások egyszerűsítését, az előrettekintő beruházások ösztönzését, valamint az uniós szintű hálózattervezés megerősítését is tartalmazza. Magyarország támogatja az energiahálózatok fejlesztését és az uniós hálózatösszekapcsoltság erősítését, mivel ezek hozzájárulhatnak a hazai energiarendszer stabilitásához, tranzitszerepünk erősítéséhez és a megújuló források integrációjához. A magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben is szerepelnek olyan intézkedések, amelyek a hálózati csatlakozások egyszerűsítését és az infrastrukturális beruházások gyorsítását célozzák. A kormány ugyanakkor fenntartásokkal él minden olyan kezdeményezéssel szemben, amely a hálózattervezés és a forráselosztás központosítását irányozná elő, mivel ez a tagállami energiapolitikai szuverenitás további szűküléséhez vezetne. Magyarország ezért az Európai Hálózati Csomag kapcsán a kiegyensúlyozott megközelítést képviseli, támogatja az uniós együttműködést és az

³³² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai hálózati csomag – COM(2025) 1005 final; Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az (EU) 2018/2001, az (EU) 2019/944 és az (EU) 2024/1788 irányelvnek az engedélyezési eljárások felgyorsítása tekintetében történő módosításáról – COM (2025) 1007; Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a transzeurópai energia-infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról, az (EU) 2019/942, az (EU) 2019/943 és az (EU) 2024/1789 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2022/869 rendelet hatályon kívül helyezéséről – COM(2025) 1006 final

összekapcsoltság bővítését, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az uniós koordináció nem mehet a nemzeti döntéshozatal rovására.

1.1 Az Európai Unió Bíróságának szerepe az EU energiapolitika határainak definiálásában

Miközben az EUMSZ 194. cikk (2) bekezdése látszólag széles mozgásteret biztosít a tagállamoknak az energiamix meghatározásában, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a belső piac és az állami támogatások szabályai terén jelentős korlátokat állít a nemzeti szuverenitás elé. A Bíróság jogértelmezése (lásd C-5/16. sz. ügy Lengyel Köztársaság v. az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa) rendkívül szigorú, teret nem engedő az energiamix meghatározását korlátozó intézkedésekre vonatkozóan, csak abban az esetben tartja szükségesnek az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdése c) pontjának jogalként való megjelölését (amely esetben a Tanácsnak egyhangúsággal kell döntenie), amennyiben a kérdéses uniós jogi aktussal elérni kívánt elsődleges eredmény – a jogi aktus célja és tartalma alapján – abban nyilvánul meg, hogy jelentősen érinti a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét. Hasonlóképp, a Bíróság több ítéletében is megerősítette, hogy a tagállami szinten szabályozott energiaárak alapvetően ellentétesek a belső energiapiaci irányelvek céljaival, mivel akadályozzák a verseny kialakulását. A mérőföldkőnek számító C-265/08. sz. Federutility és a későbbi, ezt megerősítő ANODE (C-121/15) ügyekben hozott ítéletek kimondták, hogy az állami árszabályozás csak szigorú feltételek mellett megengedett: egy általános gazdasági érdekű célt (pl. ellátásbiztonság, szociális kohézió) kell szolgálnia, időben korlátozottnak és arányosnak kell lennie, vagyis nem lépheti túl a cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket. Ez az ítélkezési gyakorlat közvetlenül érinti a magyar „rezsicsökkentési” politika uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdését. A zöldenergia tagállami támogatásának kérdését illetően a Bíróság szintén több ítéletben (C-379/98 PreussenElektra és C-405/16 P EEG 2012) pontosította az energiapolitikai célkitűzések és az állami támogatásokra vonatkozó szabályrendszer kölcsönhatásait.

1.2 Derogációk, különleges státuszok

A leggyakoribb és legelfogadottabb indok a derogációra a földrajzi elszigeteltség. Málta és Ciprus, mint a kontinentális európai energiarendszerektől fizikailag izolált szigetállamok, számos mentességet élveznek. Egyes tagállamok, köztük Lengyelország, Szlovákia, Magyarország és Románia, gazdasági és energiaellátási sajátosságai miatt hosszabb vagy rugalmasabb átmeneti időszakokat kaptak az energiapolitikai kötelezettségek teljesítésére. Azok a tagállamok, amelyek

földrajzi elhelyezkedésük vagy energiaforrásaik okán különleges helyzetben vannak, mint Finnország vagy Svédország, bizonyos szabályokat sajátos módon alkalmazhatnak, például a megújuló energiaforrások vagy az energiahatékonyság terén. A megújuló energiaforrások fejlesztésének sajátos ütemezése: az energiapolitika terén különleges státuszokat kapnak azon országok, amelyek sajátos környezeti vagy gazdasági körülményeik miatt eltérően kezelik a megújuló energia célokat, például a kelet-közép-európai országok, ahol a fosszilis energiahordozók szerepe továbbra is jelentős.

1.3 Szubszidiaritás elvének érvényesülése

Az energiapolitika számos területén, mint az energiaszabályozás, az energiahatékonyság vagy az energiahálózatok fejlesztése, az EU csak akkor lép közbe, ha a közösségi szintű intézkedés hatékonyabb vagy jobb eredményt ígér, mint a nemzeti vagy helyi intézkedések. Az uniós jogszabályok és irányelvek általában olyan esetekben születnek, amikor a tagállamok egyedi intézkedései nem elegendőek az energiaellátás biztonságának növeléséhez, az energiaszegénység csökkentéséhez vagy az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez.

2. A magyar nemzeti érdekek szempontjából hol előnyös, hogy az Unió szabályozási hatáskörrel rendelkezik az adott területen?

2.1 Fenntartható fejlődés és klímavédelmi célok elérése

Az EU egységes fellépése lehetővé teszi a karbonlábnyom csökkentését, támogatja a megújuló energiaforrások elterjedését, és segít az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. Az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról szóló (EU) 2018/1999 rendelet³³³ elsődleges célja, hogy az uniós szintű klímapolitikai célkitűzéseket egységesen lehessen lebontani az egyes tagállamok szintjére, ezzel biztosítva az egyenletes teherelosztást a tagállamok között. Ezen fő célt tekintve az EU hatásköre előnyös a tagállami összefogás, az egységes teherviselésre irányuló szabályozás és a támogató elemzések elkészítése tekintetében. Az EU a kapcsolódó feladatokat kooperatív rendszerben végzi, kezdeményezési és véleményezési jogkört biztosítva a tagállamok számára. Az EU rögzíti a fő célokat, míg tagállami jogkörben marad a végrehajtási stratégia kidolgozása és

³³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete (2018. december 11.) az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU, a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg.)

megvalósítása. Fontos kiemelni, hogy a magyar érdek egy rendezett átállás, nem a túlzott, ideológia alapú és szabályozáselvű zöld átállás.

2.2 Gazdasági versenyképesség növelése és piaci hatékonyság erősítése

Az uniós szintű energiapolitika erősítheti a gazdasági versenyképességet azáltal, hogy hatékonyabb piacműködést és stabilabb befektetési környezetet teremt. Az egységes szabályozási keret csökkenti a tranzakciós és adminisztratív költségeket, elősegíti a tőkevonást, valamint ösztönzi a technológiai fejlesztéseket és beruházásokat az energetikai ágazatban. A közös infrastruktúra-fejlesztések, a regionális energiapiacok összekapcsolása és a közös beszerzési mechanizmusok révén javul az erőforrások elosztása, nő a méretgazdaságosság, és csökkennek az energiaellátás fajlagos költségei. Ezek a folyamatok erősítik a piaci versenyt, növelik a kínálati rugalmasságot, és mérséklék az energiaárak torzulását, különösen az energiaintenzív iparágak számára kedvezően. A piac integritását és átláthatóságát tovább erősíti a REMIT rendelet,³³⁴ amely a nagykereskedelmi energiapiacok tisztességes működését hivatott biztosítani. A rendelet célja a bennfentes kereskedelem és a piaci manipuláció megelőzése, ezzel támogatva a korrekt árképzést és a verseny torzulásmentes érvényesülését. A piaci felügyelet és az adatátvitel egységesítése növeli a bizalmat a piaci szereplők között, és javítja a befektetői környezet kiszámíthatóságát, ami hosszabb távon támogatja az uniós és tagállami gazdasági versenyképességet.

2.3 Az energiaellátás biztonságának és a regionális együttműködéseknek az erősítése

Az uniós energiapolitika egyik fő előnye az energiaellátás biztonságának növelése és az infrastruktúra-fejlesztések összehangolt megvalósítása. Az (EU) 2019/941 rendelet³³⁵ (a Villamosenergia-ágazati kockázatokra való felkészülésről szóló rendelet) a villamosenergia-ellátás biztonságára vonatkozóan rögzíti a tagállamok közötti együttműködés és kockázatmegosztás alapelveit. Ezzel összhangban az energiaforrások diverzifikálását és hálózat fejlesztését célzó uniós stratégiák csökkentik az energiainport-függőséget, és megbízhatóbb ellátást biztosítanak az egész közösség számára.

Az ellátásbiztonság ugyanakkor nemcsak tagállami, hanem regionális szinten is közös felelősség. Ezt szolgálják az EU által koordinált együttműködési formátumok, például a CESEC (Central and

³³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1106 rendelete (2024. április 11.) az 1227/2011/EU és az (EU) 2019/942 rendeletnek a nagykereskedelmi energiapiacra az Unió piaci manipulációval szembeni védelmének javítása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

³³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/941 rendelete (2019. június 5.) az elektromos energiaellátás biztonságáról és a 2005/89/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

South Eastern Europe Energy Connectivity, Közép- és Délkelet-Európai Energia-összeköttetés) kezdeményezés, valamint a Bizottság által működtetett Villamosenergia Koordinációs Csoport, Kőolaj Koordinációs Csoport és Földgáz Koordinációs Csoport. Ezek a fórumok támogatják az átviteli szűkületek felszámolását, a szabványok harmonizálását és a vészhelyzeti reagálás összehangolását, így a regionális együttműködés közvetlenül hozzájárul az uniós ellátásbiztonság megerősítéséhez. Ezen regionális folyamatok logikus következménye az uniós előírás a határkeresztező átviteli kapacitások bővítéséről, amely szerint a tagállamoknak 2025 végéig legalább 70%-os fizikai kapacitást kell biztosítaniuk a határokon átnyúló villamosenergia-kereskedelemhez. A kapacitásnövelés nemcsak az energiaáramlás optimalizálását segíti elő, hanem alapfeltétele a piacok integrációjának és az ellátásbiztonság hosszú távú fenntartásának is. A transzeurópai energetikai infrastruktúráról szóló (EU) 2022/869 rendelet³³⁶ és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz³³⁷ ezt a folyamatot pénzügyi és jogi kerettel támogatják. A programok révén megvalósuló határokon átnyúló villamosenergia- és gázvezeték-fejlesztések tovább erősítik az összekapcsoltságot, csökkentik a piaci elszigeteltséget, és növelik az uniós rendszer rezilienciáját.

3.9 Kiegyenlítő kapacitás a villamosenergia-piacon

Az EU által létrehozott kiegyenlítőenergia-platformok az egységes európai villamosenergia-piac kiépítésének kulcselemei, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok határokon átnyúlóan, összehangolt módon biztosítsák a rendszer egyensúlyát. A közös piac révén a rendszerirányítók az egész EU területéről elérhetik a legkedvezőbb árú és leggyorsabban aktiválható kiegyenlítő energiát, ami növeli a rendszerbiztonságot, csökkenti a költségeket, és javítja az erőforrások hatékonyságát.

Az elmúlt évek egyik legjelentősebb technikai változását jelenti a villamosenergia-piacon, hogy az Egységes Másnapi Piac-összekapcsolási mechanizmusa (Single Day-Ahead Coupling, SDAC) keretében az órás elszámolás 15 perces időlépcsőre vált. A reform célja, hogy a piac működése jobban igazodjon a megújuló energiaforrások ingadozó termeléséhez, erősítse a hálózat stabilitását, és nagyobb rugalmasságot biztosítson a kereskedők számára portfólióik

³³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/869 rendelete (2022. május 30.) a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról, a 715/2009/EK, az (EU) 2019/942 és az (EU) 2019/943 rendelet, továbbá a 2009/73/EK és az (EU) 2019/944 irányelv módosításáról, valamint a 347/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1153 rendelete (2021. július 7.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, valamint az 1316/2013/EU és a 283/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)

optimalizálásában. A változás Magyarországot is közvetlenül érinti, hiszen a MAVIR és a HUPX aktív résztvevői az egységes európai piacot formáló kezdeményezésnek.

3.10 Határkeresztező kapacitások

Az EU 2025 végéig előírt követelménye, miszerint a tagállamoknak legalább 70%-os fizikai átviteli kapacitást kell biztosítaniuk a határokon átnyúló villamosenergia-kereskedelem számára, kulcsfontosságú a regionális energiapiac integrációjának és versenyképességének erősítésében. A határkeresztező kapacitások megosztása, a 70%-os cél teljesítése elősegíti az energiaáramlás optimalizálását az országok között, növeli az ellátásbiztonságot, továbbá hozzájárul a hálózati infrastruktúra hatékony kihasználásához.

3.11 Fogyasztói jogok biztosításának elősegítése EU-s szinten

Az Európai Unió az energiaellátás területén kiemelten kezeli a fogyasztók jogait, mivel a nyitott, versenyképes és fenntartható energiapiac megteremtésének alapja, hogy a polgárok biztonságban érezzék magukat, és átlátható információk birtokában dönthessenek energiafogyasztásukról és szolgáltatójukról. Az uniós energiapolitika célja, hogy a fogyasztókat aktív, tájékozott és védett szereplőként vonja be az energiapiac működésébe. Az (EU) 2024/1711 irányelv³³⁸), amely 2024. júliusában lépett hatályba, a Tiszta Energia Csomag folytatásaként átalakítja az uniós villamosenergia-piac szerkezetét, hogy csökkentse a fogyasztók kitétséget a rövid távú áringadozásoknak, és növelje az energiaellátás kiszámíthatóságát és versenyképességét. Az irányelv a korábbi (EU) 2019/944 irányelv³³⁹ módosításával előírja, hogy a tagállamok biztosítsák a tisztességes bánásmódot, az átlátható szerződéses feltételeket, valamint a valós idejű fogyasztási adatokhoz való hozzáférést. A szabályozás külön figyelmet fordít a fogyasztók energiapiaci részvételének ösztönzésére. Támogatja az energiamegosztás és közösségi energiatermelés elterjedését, valamint előírja a szolgáltatóváltás gyors és egyszerű folyamatát.

A magyar fogyasztók számára mindez kézzelfogható előnyökkel jár. Az uniós szabályozás ösztönzi a digitális ügyintézés és a piaci átláthatóságot növelő online megoldások (például az összehasonlító portálok és fogyasztói tájékoztató felületek elterjedését), amelyek révén a háztartások és vállalkozások könnyebben hozzáférhetnek az energiaárakhoz és szolgáltatási feltételekhez. Ennek köszönhetően a magyar fogyasztók tudatosabban választhatnak szolgáltatót,

³³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1711 irányelve (2024. június 13.) az (EU) 2018/2001 és az (EU) 2019/944 irányelvnek az uniós villamosenergia-piac szerkezetének javítása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

³³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg)

gyorsabban intézhetik ügyeiket, és hatékonyabban érvényesíthetik jogaikat a versenyképes és átlátható energiapiacra.

3.12 Egységes szabályozás és szabványok

Egységes jogi keretek biztosítják az innovációt, a versenyt és megkönnyítik a határokon átvelő projektek megvalósítását.

3.13 Társadalmi és politikai egység erősítése

Az EU szintű koordináció elősegíti a tagállamok közötti együttműködést és egységes fellépést tesz lehetővé a felmerülő globális kihívásokkal szemben.

3. A magyar nemzeti érdekek szempontjából hol hátrányos, hogy az Unió szabályozási hatáskörrel rendelkezik az adott területen?

3.1 Szerkezeti hátrányok:

3.1.1 Szuverenitás csökkenése

Az uniós szabályozások alkalmazása csökkenti az egyes tagállamok önálló döntéshozatali jogkörét az energiapolitika terén, mivel kötelező érvényű jogszabályokat kell betartaniuk, amelyek bizonyos esetekben nem illeszkednek a nemzeti sajátosságokhoz. Erre példa az (EU) 2022/879 rendelet,³⁴⁰ amely az Oroszországból származó kőolaj és kőolajtermékek behozatalának tilalmát vezette be. A Bizottság szerint ez a szabály a szankciók egységes érvényesítését szolgálja, ugyanakkor jelentősen szűkíti a mentességgel rendelkező tagállamok, így Magyarország energiaellátási mozgásterét és kereskedelmi döntési szabadságát.

3.1.2 Rugalmatlanság, alkalmazkodási nehézségek és gazdasági terhek

Az egységes uniós szabályok gyakran nem veszik figyelembe a tagállamok eltérő energetikai adottságait, gazdasági helyzetét és fejlettségi szintjét, ami megnehezíti a helyi sajátosságokhoz történő rugalmas alkalmazkodást. A megújulóenergia-arányra vonatkozó túlságosan ambiciózus kötelező célkitűzések,³⁴¹ a kibocsátáskereskedelmi rendszer kiterjesztése a közlekedésre és az

³⁴⁰ A Tanács (EU) 2022/879 rendelete (2022. június 3.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet módosításáról

³⁴¹ (EU) 2023/2413 európai parlamenti és tanácsi irányelv (2023. október 18.) a megújuló energiaforrások támogatásáról és a 2018/2001/EU irányelv módosításáról

épületenergetikára,³⁴² valamint az egységes energiamegtakarítási előírások³⁴³ azonos követelményeket írnak elő a tagállamok számára, függetlenül azok fejlettségétől és energiafüggőségétől. Ezek az egységes előírások aránytalan gazdasági terheket rónak a kisebb és kevésbé tehetős tagállamokra, mivel a kötelező célok eléréséhez jelentős beruházásokat kell végrehajtaniuk az energetikai infrastruktúrában, az energiahatékonyságban és a megújulóenergia-termelésben. A nemzeti energiapolitikai projektek uniós előírásokhoz való igazítása gyakran növeli a megvalósítás költségeit, és korlátozza a tagállamok mozgásterét a fosszilis energiahordozókra épülő fejlesztések terén. Az egymással párhuzamosan érvényesített, sokszor ellentmondó célkitűzések, mint a kibocsátás-csökkentési, energiahatékonysági és megújulóenergia-növelési elvárások, tovább nehezítik a kiegyensúlyozott nemzeti energiastratégia megvalósítását.

3.1.3 Túlzó adminisztratív terhek

Az uniós országoknak integrált nemzeti energia- és klímaterveket (NEKT) kell kidolgozniuk 2030-ig terjedő időszakra, kétévente jelentést kell benyújtaniuk az elért eredményekről, valamint következetes hosszú távú nemzeti stratégiákat kell kidolgozniuk a megállapodás szerinti energiacélok és a Párizsi Megállapodás céljainak elérése érdekében. Ugyan a célkitűzések nem vitathatók, volumenében egyre jelentősebb, egyre kevésbé áttekinthető és egyre inkább a részletekbe menő az uniós energiapolitikai elvárásrendszer. Túlzónak tekinthetők a stratégiai tervezéssel összefüggő adminisztrációs kötelmek és egyes területeken támasztott elvárások egyaránt.

3.1.4 Rezsicsökkentés

Az Európai Unió mind a villamos energiát, mind a földgázt érintően támadja az egyetemes szolgáltatás fenntartását, elvonja, korlátozza a tagállami végfelhasználói árszabályozás jogát. Az egyik legújabb brüsszeli támadás a Bizottságtól 2025. február 12-én a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv³⁴⁴ nemzeti jogba való átültetéséről szóló értesítés hiánya miatt indított kötelezettségszegési eljárás³⁴⁵ keretében megküldött indokolással ellátott

³⁴² (EU) 2023/959 európai parlamenti és tanácsi rendelet (2023. május 10.) az üvegházhatású gázok kibocsátáskereskedelmi rendszerének kiterjesztéséről és a 2003/87/EK irányelv módosításáról

³⁴³ (EU) 2023/1791 európai parlamenti és tanácsi irányelv (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és a 2012/27/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről

³⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg.)

³⁴⁵ A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetése bejelentésének hiánya miatt indított 2021/0052. számú kötelezettségszegési eljárás

vélemény formájában érkezett. Az indokolással ellátott véleményben a Bizottság többek között azt is kiemelte, hogy nem tudta azonosítani a magyar jogrendben a szolgáltatók azon jogának átültetését, hogy szabadon meghatározhatják, milyen áron kínálják az elektromos áramot a fogyasztóknak. A Magyar Kormány részéről továbbra is ragaszkodunk az egyetemes szolgáltatás fenntartásához, ugyanis ezen intézmény hatékony, a nemzeti sajátosságokhoz és a társadalom terhelhetőségéhez illeszkedő védelmet nyújt az arra jogosultak számára a piaci árhatások ellen.

A villamos energia piaci csomag tárgyalása során kezdetben is jeleztük, hogy a különböző veszélyhelyzetek és a tagállamok sajátos tényezőinek figyelembevétele érdekében az (EU) 2019/944 irányelv 66a. cikkénél a villamosenergiaár-válság kihirdetésének jogát osszák meg a tagállamok és a Tanács között, vagy tartsák fenn a tagállamok számára. Úgy véljük, hogy a 66a. cikk nem biztosít elegendő rugalmasságot a tagállamok számára ahhoz, hogy az energiaügyi válság esetén a lakossági fogyasztók védelme érdekében szükség esetén a saját megítélésük szerinti költség alatti árazást alkalmazzanak. Véleményünk szerint a tagállamok joga, hogy nemzeti válsághelyzetben, hatáskörükön belül, saját belátásuk szerint ideiglenesen, akár költség alatti villamosenergia-árakat is megállapíthassanak.

3.1.5 Okosmérők

Magyarország a felülvizsgált Nemzeti Energia- és Klímatervben vállalta, hogy 2030-ra 1 millió okos mérőt telepít, mely célkitűzés teljesítésére elindult mintaprojekt és támogatási program is. Napjainkra közel 922 ezer db okosmérő került telepítésre, továbbá a közép-és nagyfeszültségű vételezési helyszíneknek pedig mindegyike rendelkezik az okosmérők tulajdonságaival, azaz távoli elérésre képes eszközök, amelyek legalább 15 perces időszakonként mérik és rögzítik az adatokat.

Az okosmérők telepítése folyamatos, a technológia fejlődésével és a mérethatékonyság javulásával észszerű ütemben hajtja végre Magyarország az okosmérők terjesztését. A Bizottság a fent említett indokolással ellátott véleménye keretében több kifogást is megfogalmazott az okosmérésre vonatkozó, az (EU) 2019/944 irányelvben található előírások átültetését érintően. A Bizottság jelezte, hogy az intelligens fogyasztásmérő rendszerek fogyasztóknál történő bevezetésére az előírtnál szélesebb körben került sor, de ez messze elmaradt az általános bevezetésre vonatkozóan meghatározott arányoktól.

- Energia tárgyú kormányközi megállapodások megkötése harmadik országokkal (IGA határozat):³⁴⁶ A tagállamok arra való kötelezésére, hogy értesítsék a Bizottságot: i.) új vagy meglévő nemzetközi kormányközi megállapodásokról vagy a meglévő nemzetközi kormányközi megállapodások módosításáról folytatni kívánt tárgyalásokról, valamint arról, hogy a Bizottság megfigyelőként vegyen részt a tárgyalásokon (előzetes értesítés); és ii.) a Bizottság értékeléséhez nem kötelező erejű eszközök elfogadásáról, a tagállamok szerződéskötési szabadságát korlátozza, a szerződések kitárgyalását nehezíti, olyan módon, amely nem elengedhetetlenül szükséges az uniós energiapolitika a Szerződésekben meghatározott céljainak eléréséhez.
- Energiaellátási válsághelyzetek (kőolaj, földgáz, villamos energia) koordinálása: Az energiaellátási válsághelyzetek – legyen szó kőolaj-, földgáz- vagy villamosenergia-hiányról – uniós szintű koordinációja jelenleg egységes szabályokon alapul, például a Földgáz ellátásbiztonság rendelet,³⁴⁷ a Villamos energia felkészültségi rendelet,³⁴⁸ valamint a Kőolaj készletezési irányelv³⁴⁹ keretében. Ezek a szabályok azonban nem minden esetben veszik figyelembe a tagállamok eltérő energiamixét, infrastruktúráját és piaci sajátosságait, így a közös válságkezelési mechanizmusok nem mindig alkalmazhatók hatékonyan a nemzeti körülményekhez igazítva. Ezen felül, az uniós döntéshozatali mechanizmus adottságainak köszönhetően az új szabályozások bevezetése, illetve a meglévők módosítása gyakran elhúzódik, ami csökkenti az Unió és ezáltal a tagországok reakcióképességét például az energiaválságok, az ellátásbiztonsági problémák vagy a piaci zavarok esetén.

3.2 Versenyképességet csökkentő hátrányok:

3.2.1 A klímapolitikai szabályozások versenyképességi hatásai

Az uniós klímapolitikai intézkedések – mint az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere (ETS), annak kiterjesztése (ETS2), valamint a karbonhatár-kiegyenlítő mechanizmus (CBAM) – alapvetően a kibocsátás-csökkentési célok elérését szolgálják, ugyanakkor jelentős költségterhet rónak az energia és kibocsátás-intenzív iparágakra. Az ETS kvótaárainak tartósan magas szintje

³⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/684 határozata (2017. április 5.) a tagállamok és harmadik országok által kötött kormányközi energiaügyi megállapodásokra és nem kötelező erejű jogi eszközökre vonatkozó információcsere-mechanizmus létrehozásáról és a 994/2012/EU határozat hatályon kívül helyezéséről

³⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

³⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/941 rendelete (2019. június 5.) a villamosenergia-ágazati kockázatokra való felkészülésről és a 2005/89/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

³⁴⁹ A Tanács 2009/119/EK irányelve (2009. szeptember 14.) a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről

számottevően megemeli az ipari termelés önköltségét, különösen az acél-, cement-, vegyipari és műtrágya-gyártó ágazatokban. A rendszer bővítése a közlekedési és épületenergetikai szektorokra (ETS2) további költségnyomást helyez a vállalkozásokra és háztartásokra, mivel a fosszilis energiahordozók ára közvetlenül emelkedik. A CBAM-mechanizmus célja a karbon-szivárgás elkerülése, ugyanakkor rövid távon az uniós termelők számára export- és inputköltség-növekedést okoz. A kibocsátás-intenzív termékek, mint például acél, alumínium, cement, műtrágya, villamos energia behozatalának megadóztatása drágítja az alapanyag-beszerzést, miközben a hazai gyártók számára is növeli az adminisztratív terheket és a megfelelési költségeket.

Ezen szabályozások összességében a termelési költségek növekedéséhez, az árverseny mérséklődéséhez és a beruházások megtérülésének romlásához vezetnek az Európai Unión belül. Számos nemzetközi szakmai elemzés szerint a karbonár emelkedés közvetett inflációs hatásai, valamint a klímapolitikai adminisztrációs költségek tovább gyengíthetik a vállalatok nemzetközi versenyképességét. Magyarország szempontjából mindez különösen érzékeny, mivel a hazai gazdaság szerkezetében magas az energia- és exportintenzív ágazatok aránya, és a dekarbonizációhoz szükséges beruházások finanszírozása a kis- és középvállalkozások számára korlátozott. A kvóta- és megfelelési költségek növekedése a nemzetközi piacon költség- és árhátrányt eredményezhet, miközben a külső piacokon versenyző szereplők, mint például ázsiai vagy amerikai gyártók alacsonyabb szabályozási terhekkal működnek. Ezzel nem csak az európai, de a magyar versenypiac is hátrányba kerülhet a globális versenytársakkal szemben, míg a lokális termelést és a külföldi tőkebefektetést is megnehezíti.

3.2.2 Az uniós kibocsátási rendszer kiterjesztése az épületekre és az közúti közlekedésre (ETS2)

Az EU ETS irányelv³⁵⁰ legutóbbi módosítása a közúti közlekedésre és az épületekre vonatkozóan – melyekre a jelenlegi ETS hatálya nem terjed ki – a kibocsátáscsökkentés ösztönzése céljából 2028-tól különálló, de párhuzamosan működő ETS-t hoz létre az érintett ágazatokban kibocsátott üzemanyagok tekintetében. Az ETS2 2027-re tervezett bevezetésével gyakorlatilag egy új, uniós szintű „adó” kerül bevezetésre az üzemanyagokra és a fűtési energiára, ami elkerülhetetlenül a lakossági árak emelkedéséhez vezet.³⁵¹ Az intézkedés egyenlőtlenül sújtja az alacsonyabb

³⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (EGT vonatkozású szöveg)

³⁵¹ Új fejlemény, hogy a klímátörvény-módosítási javaslat végleges szövegébe tagállami nyomásra bekerült az ETS2 bevezetésének 1 évvel történő elhalasztása, amely így 2027 helyett 2028. január 1-re halasztódik. (A klímátörvény-módosítás végső elfogadása a 2026. március 5-i Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén várható vita nélküli napirendi pontként).

jövedelmű tagállamokat és háztartásokat, ahol az energiaköltségek nagyobb részét teszik ki a családi költségvetésnek. A Bizottság így aránytalanul avatkozik be olyan területekbe (lakossági fűtés, közúti közlekedés), amelyeket a nemzeti kormányok a helyi gazdasági és szociális viszonyok jobb ismeretében hatékonyabban tudnának szabályozni. Bár az ETS2 bevételeinek egy részét a Szociális Klímaalap (Social Climate Fund – SCF) révén visszajuttatják a tagállamoknak a sérülékeny háztartások terheinek enyhítésére, az alap mérete nem lesz elegendő a megnövekedett költségek teljes kompenzálására.

3.2.3 Ágazati, nemzeti célszámok meghatározása a tagállami sajátosságok figyelembevétele nélkül, az ezekhez vezető technológiák korlátozásával együtt (RED, EED, metánrendelet)

Mind az energiahatékonyságról szóló (EU) 2023/1791 irányelv,³⁵² mind az épületek energiahatékonyságáról szóló (EU) 2024/1275 irányelv³⁵³ jogalkalmazói és tagállami szempontú nehézségét a jogszabályok túlzottan részletes szabályrendszere adja. Az általános szintű energiahatékonysági számszaki célkitűzés rögzítése mellett a szabályozás tételes, például épület használata szerinti alcélokat, továbbá sok esetben műszaki szabványok szintjére emlékeztető részletszabályokat is meghatároz.

Annak ellenére, hogy irányelvről beszélünk, a szabályozás minimális nemzeti átültetési mozgásteret hagy a tagállamoknak a részletes szabályai és a tiltó rendelkezései okán (ennek egyik szimbolikus eleme a földgáz alapú kazánok támogathatóságának tiltása). Az irányelv tehát szakít azzal a hagyománnyal, hogy a szabályozási célt rögzíti és annak gyakorlati eszközrendszerét a tagállamra bízta, s helyette a szabályozási eszközöket is meghatározza.

A megújuló energia esetében (a megújuló energia használatának előmozdításáról szóló (EU) 2018/2001 irányelv és a későbbi módosításai³⁵⁴) is fennállnak az energiahatékonyság kapcsán megfogalmazott aggályok. Az irányelv technológiánként részletezi, hogy melyet fogad el megújulónak és melyet nem – nagyrészt függetlenül azok ÜHG kibocsátási értékeitől. Ebben az esetben is korlátozott a tagállami mozgástér az egyedi igényekhez igazodó átültetési szabályok megállapításában. A tagállamokkal szembeni elvárásokat nem egyéni vizsgálatok, hanem össz-

³⁵² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg)

³⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1275 irányelve (2024. április 24.) az épületek energiahatékonyságáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg)

³⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg); az irányelvet legutóbb a 2023. októberi (EU) 2023/2413 irányelv módosította

EU-s becsléssel és általánosítással felállított scenáriók és elemzések alapozzák meg, és ezekhez igazodnak a jogalkotási, visszamérési és forrásallokációs rendszerek is.

Ugyan néhány esetben egyes, a többségtől eltérő adottságú tagállamok bizonyos rendelkezések végrehajtása alól mentesülnek (például Ciprus és Málta a tagállami energiamegtakarítási kötelezettség töredékét kell, hogy teljesítse az energiahatékonysági irányelv szerint), a kivételek csak a leginkább nyilvánvaló eseteket fedik le. Ez a megoldás nem tekinthető előnyösnek sem Magyarország, sem a többi kisebb, vagy tengerrel nem rendelkező, vagy a többségtől eltérő éghajlatú, illetve eltérő természeti adottságokkal bíró tagállamok számára.

Az energiaágazaton belüli metánkibocsátás csökkentéséről és az (EU) 2019/942 rendelet módosításáról szóló (EU) 2024/1787 rendelet végrehajtása magas alkalmazkodási költségeket keletkeztet a földgáztermelőknél és a bányahatóságnál egyaránt. Ennek oka a szigorú adminisztrációs kötelezettség és a metánkibocsátás csökkentésére rendelkezésre álló szűk átfutási idő. Célszerűbb lett volna rögzíteni uniós szinten a metánkibocsátás maximum szintjét és a tagállamokra bízni az elérés szabályozását.

3.2.4 Kereskedelmi korlátozás/tilalom bevezetése az orosz földgáz- és kőolajimportra (REPowerEU rendelet)

A REPowerEU-tervben³⁵⁵ a Bizottság célul tűzte ki az orosz földgázimport 2027 évvége előtti kivezetését. Tekintettel, hogy az orosz földgáz részaránya nem csökkent a Bizottság és egyes tagállamok által elvárt ütemben, 2025. június 17-én a Bizottság rendeletjavaslattal³⁵⁶ állt elő, amely intenzív tárgyalásokat követően, nemleges magyar szavazat mellett került elfogadásra. Az orosz földgáz behozatalának fokozatos megszüntetéséről és az olaj behozatalának fokozatos megszüntetésére való felkészülésről, az esetleges energiafüggőségek hatékonyabb nyomon követéséről és az (EU) 2017/1938 rendelet módosításáról szóló, 2026. január 26-i (EU) 2026/261 európai parlament és tanácsi rendelet súlyosan sérti Magyarország alapvető érdekeit, energia szuverenitását és biztonságát. A rendelet korlátozza, hogy mely országból lehet energiahordozót beszerezni, ezzel megdrágítva a teljes energiaiimportunkat, illetve a hatályos energia beszerzési szerződések módosítására is kötelezné a magyar vállalatokat, jelentős összegű kártérítés fizetési kötelezettséget kockáztatva, miközben a várható következményekkel szemben a szolidaritás semmiféle formájáról nem gondoskodik. A magyar nemzeti érdekek szempontjából különösen hátrányos, hogy az energiamix szabad megválasztásának lehetősége szűkül. Ez a korlátozás a hazai

³⁵⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az orosz energiaiimport megszüntetésének ütemterve (COM(2025) 440 final)

³⁵⁶ Az orosz földgáz behozatalának fokozatos megszüntetéséről, az esetleges energiafüggőségek hatékonyabb nyomon követéséről és az (EU) 2017/1938 rendelet módosításáról szóló rendelettervezet (COM/2025/828 final)

energiabiztonság, versenyképesség és ellátás-folytonosság szempontjából számos negatív következményt hordoz. Egyrészt felmerül annak a kockázata, hogy Magyarországnak fel kellene adnia olyan évtizedek óta fennálló, stabil, geopolitikailag előnyös és technikailag jól beágyazott energetikai együttműködések, amelyek az elmúlt időszakban bizonyítottan hozzájárultak az ellátásbiztonság fenntartásához, különösen a fűtési szezonok alatt, valamint a geopolitikai vagy piaci zavarokkal terhelt időszakokban. Másrészt Magyarország elveszítheti a hozzáférést az olcsóbb, határra szállított, jól ismert műszaki és minőségi paraméterekkel rendelkező, hosszú távú szerződéseken alapuló orosz földgázhoz és kőolajhoz. Ennek pótlása a jövőben olyan alternatív forrásokkal történhet, amelyek logisztikai szempontból összetettebbek, áruk rendszerint magasabb vagy további beruházásokat vonnak maguk után, valamint szállítási és terminálinfrastruktúra-igényük jelentősebb, különösen LNG esetén. Az új beszerzési irányok kiépítése – például a Délkelet-Európa felől érkező alternatív útvonalak, LNG-terminálokhoz való hozzáférés, valamint a kapcsolódó gázfeldolgozási és tárolói rendszerek bővítése – jelentős beruházásokat igényel a hazai energiarendszer oldaláról. Ezek közé tartozik többek között a százhalombattai finomító átalakítása, új kompresszorállomások létesítése, illetve a rendszerirányítói oldalon jelentkező szabályozási és kapacitás-lekötési kihívások kezelése. Mindez nemcsak költségoldalon jelent többletterhet a nemzeti költségvetésre és az energiavállalatokra nézve, hanem rövid távon csökkenti az ellátásbiztonságot, különösen egy válsághelyzet esetén. Az energiamix feletti nemzeti kontroll gyengülése következtében Magyarország alkalmazkodási képessége is csökken a jövőbeli piaci, műszaki vagy biztonsági kihívásokkal szemben. Összességében a Rendelet Magyarország számára komoly energia ellátásbiztonsági és gazdasági nehézségeket okoz, szemben a Bizottságnak az energiabiztonság és az energiaszuverenitás erősítését hangoztató retorikájával. A Rendelet megsemmisítése iránti keresetet 2026. február 2-án benyújtottuk.

3.2.5 A nukleárisenergia-beruházások finanszírozásának megnehezítése

Az EU taxonómia-rendelet³⁵⁷ egy egységes besorolási rendszert hozott létre a fenntartható gazdasági tevékenységekre, amely a zöld beruházások irányítását segíti. A Bizottság 2022. február 2-án fogadta el a kiegészítő éghajlati delegált jogi aktust,³⁵⁸ amely szigorú feltételrendszer alkalmazása mellett (magas szintű nukleáris biztonsági és sugárvédelmi szabályok) beemelte a nukleáris energiát a taxonómiába, ezzel fenntartható forrásként kezelve az atomenergiát. A

³⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

³⁵⁸ A Bizottság (EU) 2022/1214 felhatalmazáson alapuló rendelete (2022. március 9.) az (EU) 2021/2139 felhatalmazáson alapuló rendeletnek egyes energiaágazatbeli gazdasági tevékenységek tekintetében, valamint az (EU) 2021/2178 felhatalmazáson alapuló rendeletnek az ezekre a gazdasági tevékenységekre vonatkozó különös közzétételek tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

rendelet a forrásokhoz való hozzáférést azonban olyan szigorú követelményekhez köti (pl. mélygeológiai tárolók üzembe helyezése 2050-ig), amely a tagállamok többségében nem teljesülhet.

3.2.6 A Paks II projekt hátráltatása

2014. március 13-án a Bizottság előzetes vizsgálatot indított a Paks II. Atomerőmű (a továbbiakban: Paks II.) építéséhez nyújtott potenciális állami támogatással kapcsolatban. A vizsgálatot a Bizottság 2017. március 6-i (EU) 2017/2112 határozatával³⁵⁹ zárta le. Határozatában a Bizottság felszólította Magyarországot, hogy vállalja el Paks II., annak jogutódjai és leányvállalatai teljes jogi és strukturális elkülönülését, továbbá az MVM Csoporttól és annak összes üzleti tevékenységétől, jogutódjaitól és leányvállalataitól, valamint az energiatermeléssel, -nagykereskedelemmel vagy -kiskereskedelemmel foglalkozó egyéb állami ellenőrzésű vállalatoktól, és azoktól függetlenül tartsa fenn, irányítsa és üzemeltesse. Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. és Paks II. közötti mesterséges versenyjogi szétválasztás azért aggályos, mert a két erőmű nem a klasszikus értelemben vett piaci versenytársnak, hanem egymást kiegészítő, a hazai energiamix stabilitását szolgáló létesítménynek minősül, amelyek párhuzamos működése az ellátásbiztonság erősítését célozza. Ez a jogi szétválasztás korlátozza egyúttal a meglévő Paksi Atomerőmű és a Paks II. közötti operatív együttműködést is. Vizsgálatában a Bizottság a legfontosabb szempontot (nukleáris biztonság) mellőzve járt el. A probléma túlmutat a konkrét nukleáris projekten, mivel jól illusztrálja az EU azon törekvéseit, amelyek a belső piac szabályain keresztül fokozatosan kiterjesztik a közösségi hatásköröket a tagállami szuverenitás körébe tartozó területekre. Az Európai Unió Bírósága 2025. szeptember 11-én megsemmisítette a határozatot.

3.2.7 Az orosz nukleáris fűtőelem beszerzésének korlátozása

A REPowerEU Roadmap³⁶⁰ az orosz eredetű nukleáris üzemanyag-beszerzés forrásainak fokozatos kivezetési kötelezettségét irányozza elő a tagállamok számára. Az orosz dúsított urán behozatalát kereskedelmi intézkedésekkel kívánják fokozatosan megnehezíteni, és a közleményben foglaltak szerint korlátozni fogják az új, orosz beszállítókkal kötendő üzemanyag-beszerzési szerződéseket, valamint vámok bevezetését tervezik. Bár az Európai Bizottság 2025. júniusi bejelentése szerint a nukleáris területet érintő intézkedéseket elhalasztják, egyértelmű,

³⁵⁹ A Bizottság (EU) 2017/2112 határozata (2017. március 6.) az SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről/támogatási programról/állami támogatásról, amelyet Magyarország a Paks II. atomerőműben két új atomreaktor fejlesztésének támogatása céljából tervez megvalósítani (az értesítés a C (2017) 1486. számú dokumentummal történt) (Csak az angol nyelvű szöveg hiteles) EGT-vonatkozású szöveg

³⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Roadmap towards ending Russian energy imports (COM/2025/440 final/2)

hogy hosszú távon a politikai irányvonal - a nyersanyagokon és feldolgozott termékeken túlmenően - az orosz nukleáris technológia teljes kivezetése. Míg a Paksi Atomerőmű esetén alternatív forrásból biztosítható üzemanyag (Framatome-TVEL vegyesvállalat, Westinghouse), addig a Budapesti Kutatóreaktor esetén alternatív üzemanyag nem biztosított. A tervezett rendelkezések azonban nemcsak a friss nukleáris üzemanyagra, hanem várhatóan a szolgáltatásokra is kiterjednek. A jogszabály-tervezet még nem jelent meg.

4. Összegzés

A közös uniós hatáskörgyakorlás egyrészt nélkülözhetetlen előnyöket biztosít, másrészt komoly korlátokat és terheket ró az országra. Az uniós tagság az energiapolitika területén Magyarország számára elengedhetetlen a fizikai ellátásbiztonság szempontjából, különösen válsághelyzetekben. Az uniós energiapolitika mára kezdi elveszíteni az önálló szakpolitikai létét, s helyette más politikai elvárások kiszolgálójává válik. Erre kézenfekvő példa (1) a megújuló energia indokolatlanul erős hangsúlyozása, például a biztonságos és folyamatos energiaellátás rovására, (2) annak jogszabályi szintű meghatározása, hogy mely technológiának nincs káros ÜHG-kibocsátási hatása, vagy (3) mely szereplőtől lehet és nem lehet energiahordozót importálni, ezzel háttérbe szorítva a gazdasági versenyképességi kritériumokat.

Irodalomjegyzék

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai hálózati csomag – COM(2025) 1005 final; Javaslat:
- Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az (EU) 2018/2001, az (EU) 2019/944 és az (EU) 2024/1788 irányelvnek az engedélyezési eljárások felgyorsítása tekintetében történő módosításáról – COM (2025) 1007;
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a transzeurópai energia-infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról, az (EU) 2019/942, az (EU) 2019/943 és az (EU) 2024/1789 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2022/869 rendelet hatályon kívül helyezéséről – COM(2025) 1006 final
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete (2018. december 11.) az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1106 rendelete (2024. április 11.) az 1227/2011/EU és az (EU) 2019/942 rendeletnek a nagykereskedelmi energiapiacra az Unió piaci manipulációval szembeni védelmének javítása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/941 rendelete (2019. június 5.) az elektromos energiaellátás biztonságáról és a 2005/89/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/869 rendelete (2022. május 30.) a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1153 rendelete (2021. július 7.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, valamint az 1316/2013/EU és a 283/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1711 irányelve (2024. június 13.) az (EU) 2018/2001 és az (EU) 2019/944 irányelvnek az uniós villamosenergia-piac szerkezetének javítása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg)
- (EU) 2023/2413 európai parlamenti és tanácsi irányelv (2023. október 18.) a megújuló energiaforrások támogatásáról és a 2018/2001/EU irányelv módosításáról

- (EU) 2023/1791 európai parlamenti és tanácsi irányelv (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és a 2012/27/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/684 határozata (2017. április 5.) a tagállamok és harmadik országok által kötött kormányközi energiaügyi megállapodásokra és nem kötelező erejű jogi eszközökre vonatkozó információcsere-mechanizmus létrehozásáról és a 994/2012/EU határozat hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/941 rendelete (2019. június 5.) a villamosenergia-ágazati kockázatokra való felkészülésről és a 2005/89/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (EGT vonatkozású szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1275 irányelve (2024. április 24.) az épületek energiahatékonyságáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg); az irányelvet legutóbb a 2023. októberi (EU) 2023/2413 irányelv módosította
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az orosz energiaiimport megszüntetésének ütemterve (COM(2025) 440 final)
- Az orosz földgáz behozatalának fokozatos megszüntetéséről, az esetleges energiafüggőségek hatékonyabb nyomon követéséről és az (EU) 2017/1938 rendelet módosításáról szóló rendelettervezet (COM/2025/828 final)

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)
- A Bizottság (EU) 2022/1214 felhatalmazáson alapuló rendelete (2022. március 9.) az (EU) 2021/2139 felhatalmazáson alapuló rendeletnek egyes energiaágazatbeli gazdasági tevékenységek tekintetében, valamint az (EU) 2021/2178 felhatalmazáson alapuló rendeletnek az ezekre a gazdasági tevékenységekre vonatkozó különös közzétételek tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Roadmap towards ending Russian energy imports (COM/2025/440 final/2)
- A Tanács 1493/93/Euratom Rendelete (1993. június 8.) a radioaktív anyagok tagállamok közötti szállításáról
- A Tanács 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról
- A Tanács 2009/119/EK irányelve (2009. szeptember 14.) a tagállamok minimális hőolaj- és/vagy hőolajtermék-készletezési kötelezettségéről
- A Tanács 2011/70/Euratom irányelve (2011. július 19.) a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelését szolgáló közösségi keret létrehozásáról
- A Tanács 2013/59/Euratom irányelve (2013. december 5.) az ionizáló sugárzás miatti sugárterhelésből származó veszélyekkel szembeni védelmet szolgáló alapvető biztonsági előírások megállapításáról
- A Tanács 2014/87/Euratom irányelve (2014. július 8.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló 2009/71/Euratom irányelv módosításáról
- A Bizottság (EU) 2017/2112 határozata (2017. március 6.) az SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről/támogatási programról/állami támogatásról,
- A Tanács (EU) 2022/879 rendelete (2022. június 3.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet módosításáról
- A Tanács (EU) 2022/1369 rendelete (2022. augusztus 5.) a koordinált gázkereslet-csökkentési intézkedésekről

- A Tanács (EU) 2022/1854 rendelete (2022. október 6.) a magas energiaárak kezelését célzó vészhelyzeti beavatkozásról
- (EU) 2023/959 európai parlamenti és tanácsi rendelet (2023. május 10.) az üvegházhatású gázok kibocsátáskereskedelmi rendszerének kiterjesztéséről és a 2003/87/EK irányelv módosításáról
- A Bizottság (Euratom) 2025/974 rendelete (2025. május 26.) az Euratom biztosítéki rendelkezéseinek alkalmazásáról

MIGRÁCIÓ

MCC Migrációkutató Intézet

Tanulmány az Európai Unió intézményeinek hatáskörátlépéséről a migrációs és menekültpolitika kapcsán

1. Bevezetés

A nagy integrációs szervezetek történetét mindig is meghatározta a központi entitás és a tag(állam)ok közti kompetenciaküzdelem. Magát az integrációs folyamatot vizsgáló, erős institucionalista és liberális megközelítést alkalmazó nemzetközi tanulmányok is abból indulnak ki, hogy az egyes szervezetek előtt különféle integrációs lépcsőfokok állnak, amelyek kimondva-kimondatlanul egyben fejlődési fázisokat is – vagyis kívánatosan elérendő célokat – jelölnek. Ezt fejezi ki az ezeket leíró angolszász nyelvezet is („*levels*”, „*progressions*”, „*hierarchy*”), ami egyértelműen jelzi a minőségi – és fejlődés-központú – különbségeket. Ugyanakkor árulkodó, hogy az általában hat kategóriába osztott integrációk (1. preferenciális kereskedelmi övezet; 2. szabadkereskedelmi övezet; 3. vámunió; 4. közös piac; 5. gazdasági unió; 6. politikai unió) közül öt valójában kereskedelmi-gazdasági jellegű. A politikai – és minden más – kategória csupán az utolsó, hatodik elem kapcsán jelenik meg.³⁶¹ A hatodik lépcsőfok a föderatív unió, amely a részegységek valamiféle autonómiájának megőrzése mellett jelentős hatásköröket – általában a kül-, biztonság- és védelempolitika, a fiskális politika, a külgazdasági kapcsolatok és a makrogazdaság irányításának egészét és számos más terület jelentős részét – ruház át a szövetségi kormányzatra, ahogy ezt jól mutatja az Amerikai Egyesült Államok vagy éppen Németország példája.³⁶² Jelenlegi formájában az Európai Unió egyfajta sajátos, ha a fejlődési megközelítést vesszük, „5 és feledik” lépcsőfokon áll: a gazdasági uniót lényegében megvalósította, és egyre több elem mutat a politikai unió felé. Ugyanakkor azt egyelőre nem lehet megmondani, hogy lesz-e ebből politikai unió: az erre irányuló erőfeszítésekkel szemben ugyanis jól tetten érhető a „nemzetek Európája” szemlélet és a tagállami ellenállás.

Mielőtt rátérnénk az intézmények és a tagállamok közti kompetencia-küzdelem bemutatására, fontos hangsúlyoznunk, hogy nem véletlen, hogy a nemzetközi irodalom alig foglalkozik az integrációk hatodik fokával. Ez ugyanis meglehetősen egyedi a modernkori történelemben. Természetesen láttunk erre példákat korábban, legyen szó a korábban említett német vagy épp az olasz egységtörekvésekről. Ezeknél azonban minden esetben komoly történeti, nyelvi és kulturális

³⁶¹ Rittberger, 1973, pp. 28-54.

³⁶² Blahó– Prandler, 2011, pp. 206-273.

előzmények segítették az integrációt. Az Európai Unió azért unikális, mert megannyi eltérő nyelvű, kultúrájú és történelmű országot kapcsol egybe, ahol a korábban említett politikai uniókat meghatározó közös alapok hiányoznak. Nem véletlen, hogy számos kutató nem is az integráció és az institucionalizmus, hanem a regionalizmus, a földrajz és a geopolitika perspektívájából közelít az európai és más integrációk megértéséhez.

Azt is fontos hangsúlyoznunk, hogy bármelyik megközelítést is alkalmazzuk, az integrációs/regionális gondolat és mint a politikai átalakulás hajtóereje, meglehetősen egyedi és új. Az, hogy az európai országok végül integratív, illetve regionális struktúrákban, illetve intézményekben kezdtek gondolkodni, nagyban a sajátos európai történeti fejlődés eredménye volt. Az integráció gondolata még két térségben bizonyult erősnek: az afrikai kontinensen, ahol a pán-afrikai gondolat a dekolonizációs mozgalom egyik fő eszméje lett, illetve Latin-Amerikába a pán-amerikanizmus formájában. Ugyanakkor világosan kell látnunk, hogy az ezekből megszülető integrációk jelenleg messze elmaradnak az Európai Unió integrációs szintjétől, és kérdéses, hogy a névhasználat ellenére valójában el akarják-e érni azt. Az Afrikai Unió kapcsán például világosan látszik, hogy az Afrikai Szabadkereskedelmi Övezet hivatalos létrehozása ellenére még a gazdasági integráció is döcögősen halad, a politikai integrációra tett gyenge kísérletek pedig rendre elbuknak a tagállamok szilárd ellenállásán – nemcsak kontinentális, de regionális szinten is, gondoljunk csak a Kelet-afrikai Közösségre (EAC).

Miért fontos hangsúlyozni ezeket a migrációtól látszólag távol eső integrációelméleti/történeti elemeket? Azért, mert az az elképzelés, hogy az Európai Unió előtt megoldásként kizárólag a több integráció áll, amit számos intézmény és gondolkodó sugall, téves. Európának és a tagállamoknak „nem kell egyesülnie” ahhoz, hogy sikeresek legyenek a nemzetközi rendszerben. Sőt, azt is érdemes hangsúlyoznunk, hogy ez nem is volt célja az alapító atyáknak: az Európai Egyesült Államok gondolata csak jóval később sejlett fel mint lehetséges opció, egy olyan integrációs folyamat eredményeként, ami messze túlment az 1940-es, 1950-es évek elgondolásain, és elsősorban a hidegháború utáni, meglehetősen hurráoptimista korszak posztmodern, konstruktivista és institucionalista liberális nemzetközi gondolkodásának volt a terméke. Viszonylagos újdonsága ellenére ez az ideológia meglehetősen gyorsan teret nyert az Európai Unióról való gondolkodásban, és tizenöt év alatt számos meghatározó szerződésben (Maastrichti, Amszterdami, Nizzai, Lisszaboni) lecsapódott.

Nincs tér, hogy ennek eszmei gyökereit elemezzük, de tény, hogy a „véletlen integráció” és a „véletlen föderalizmus” mint hajtóerő egyre inkább kódolva volt az uniós szerződésekben és intézményekben, ami esetenként nemcsak hatásköri túllépést/bővülést, de erős duplikációkat is

okozott a rendszerekben. Ennek legékebb példáját talán a biztonság- és védelempolitika jelentette, amely, miközben mindenki elismerte a NATO elsőbbségét ebben, sőt zömében tagja is volt a szervezetnek, talán a leglátványosabb fejlődésen ment keresztül az elmúlt lassan három évtizedben.³⁶³ Mindez úgy, hogy továbbra sem világos, milyen új plusz képességeket és feladatokat jelent ez a már meglevő NATO-képességekhez viszonyítva, és hogyan lehet elkerülni a felesleges duplikációkat.

Az, hogy az integráció folyamatos mélyítése kódolva van az EU jelenlegi struktúráiba, jól jelzik az uniós szervek és a tagállamok közti folytonos konfliktusok. A tagok közül sokan nem nézik jó szemmel a hatáskörök folytonos bővítését, és miközben támogatják bizonyos közös ügyek és politikák működtetését, kényesek szuverenitásuk megőrzésére, és nem szeretnék annak fontosabb elemeit átruházni egy szupranacionális entitásra. Ez az ellentét állandó feszültséget jelent a felek között, és attól függően, hogy milyen erősek a föderalista, illetve szuverenista elképzelések, vezetnek fokozott politikai küzdelemhez. Ahogy Mercz rámutat tanulmányában, „jelenleg számos tagállam alkotmánybírósága vitatja az uniós jog elsőbbségét, emel szót a „lopakodó hatáskörök” ellen, és kerül konfliktusba az EU szerveivel.”³⁶⁴ A szuverenista felfogás szerint a „lopakodó hatáskörbővítés” – vagy a tagállamok felől nézve „lopakodó hatáskörelvonás” – során „az Unió apró lépésekben – akár jogalkotással, akár az Európai Unió Bíróságának döntéseivel – szinte észrevétlenül, fokozatosan bővíti a hatásköreit az alapító szerződésekben biztosított tagállami hatáskörök terhére.”³⁶⁵ Ezen törekvéseknek a szuverenista felfogás szerint a tagállamoknak gátat kell szabniuk, és meg kell védeniük a tagállamok autonómiáját. Ugyanakkor az integrációpárti (föderalista/unionista) megközelítés szerint természetes, hogy az Unió és az uniós intézmények hatásköre folyamatosan bővül, újabb és újabb területeket von ellenőrzés alá, és megvalósul az „egyre szorosabb unió”, amit az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSZ) első cikke hangsúlyoz. Az integrációpárti megközelítésben a szervezet csupán „a tagállamok által kitűzött feladatainak tesz eleget, amikor a szerződéses célok megvalósítása során az uniós hatáskörök teljes kihasználására törekszik, és egyben a megosztott hatásköri területeken a tagállami döntési hatásköröket visszaszorítja.”³⁶⁶ Vagyis a tagállamok kvázi „önként” vállalják saját hatásköreik folytonos csorbítását az EU-hoz való csatlakozással. A föderalisták amellet érvelnek, hogy a tagállamokat tömörítő Európai Tanácsnak köszönhetően eleve nem történhet olyan az Unióban, ami ellentétes a tagállamok véleményével. Ez a megközelítés odáig megy, hogy sokan vitatják, hogy a „lopakodó hatáskörbővítés” egyáltalán létezne, vagy inkább csak hatáskör tágitásként

³⁶³ Molnár, 2019, pp. 82-86.

³⁶⁴ Mercz, 2025, p. 92.

³⁶⁵ Blutman L. et al, 2023, p. 1.

³⁶⁶ Uo.

értelmezik,³⁶⁷ elvéve annak életét, hogy az a szuverenisták szerint egyoldalúan, a tagállamok rovására és beleegyezése nélkül történik. Ugyanakkor ezen megközelítések nem oldják fel azt az ellentmondást, hogy az „egyre szorosabb unió” végső soron a tagállamok fokozott hatáskörvesztéséhez vezet.

Ez a belső feszültség a Római Szerződés aláírása és az Európai Unió elődintézményeinek megalakulása óta tetten érhető az európai integrációban is, a 21. század azonban új kihívásokat tartogatott és előtérbe állította ezt a problémát. A bővítési folyamat, a Lisszaboni Szerződés életbe lépése, illetve a drámaian átalakuló nemzetközi környezet felerősítette a kompetencia-küzdelmet, különösen, hogy nem csupán az uniós intézmények és a tagállamok, de maguk a fővárosok is megosztottak voltak abban, hogyan is kezeljenek egy-egy kérdést. Különösen igaz ez a migrációs és menekültválságra, amely kapcsán 2015-ben egymásnak teljesen ellentmondó válaszok születtek a tagállamok részéről. Ezt a megosztottságot, ami az elmúlt tíz évben is csak részben mérséklődött, használták ki az uniós intézmények arra, hogy a „lopakodó hatáskörbővítés” módszerével, máskor teljesen nyíltan, sőt tagállami támogatással lépják át szerepüket és terjesszék ki tevékenységüket a szerződésekben meghatározott kereteken túlra.

Az MCC Migrációkutató Intézetének tanulmánya azt a kérdést járja körül, hogy az EU migrációs és menekültpolitikájában, illetve bírósági gyakorlatában

1. miként lépte át hatáskörét az elmúlt tíz évben;
2. melyek a hatáskörbővítés fő irányai és módszerei;
3. hogyan hatottak ezek az azóta megszülető dokumentumokra, szabályozásokra, illetve konkrét politikai cselekvésre, nem utolsósorban pedig a kommunikációra;
4. végül pedig miként lehet megbirkózni az így keletkezett kihívásokkal.

A tanulmány fő forrásait a megjelent EU-s dokumentumok, tudományos elemzések, illetve a sajtóban megjelent nyilatkozatok, rövidebb cikkek jelentik.

A tanulmány először meg fogja vizsgálni azt a nyelvhasználati változást, amiben az EU a migrációs és menekültválság kapcsán kommunikált az elmúlt évtizedekben. Ezt követően sorra veszi az egyes intézmények, mint a Bizottság és a Bíróság hatáskörátlépéseit.

³⁶⁷ Garben, 2020, p. 435.

2. A migrációs és menekültválságról való nyelvi kommunikáció átalakítása

Látszólag másodlagos jelentőségűnek tűnik, de a migrációs válsághoz való hozzáállás első lenyomata az, hogy az uniós szervek miként kommunikálnak a válságról, miként hivatkoznak az érkezőkre, hogyan próbálják megszólítani az uniós állampolgárokat és döntéshozókat. Ez nagyban keretezi azt, milyen elképzelések mentén folyik majd a gondolkodás a helyzet megoldására és kezelésére, és hogy valójában a problémát magát próbálják-e kezelni az uniós szervek és a tagállamok.

A 2015 – más megközelítések szerint már 2013³⁶⁸ – óta tartó migrációs és menekültválság kapcsán egyértelműen dominál a humanitárius értelmezési keret. Ennek értelmében az EU határait elérők zöme üldöztetés és háborús konfliktusok elől menekül a biztonságot jelentő Unió területére. Visszatérő elem, hogy az Unió határait nem lehet lezárni, nem lehet „Európa-erődben” gondolkodni, és a migráció egyrészt nem probléma; másrészt mivel természetes és az emberiség történelmével egyidős folyamat, nem lehet megállítani, csak menedzselni. Ennek a felfogásnak az egyik iskolapéldája Joseph Borrell korábbi külügyi és biztonságpolitikai főképviselő egyik 2023 eleji beszéde. Ebben Borrell amellett érvelt, hogy „Az „Európa-erőd” nem megoldás. A migráció egyidős az emberiséggel. A probléma nem az, hogy megállítsuk a migrációt, hanem hogy menedzseljük. És hogy mindenekelőtt humánus módon menedzseljük. (...) Európának szüksége van migránsokra.”³⁶⁹ Az Európai Központi Bank elnöke, Christine Lagarde egy 2025 augusztusi konferencián szintén arról beszélt, hogy a külföldi munkavállalók nélkül az európai munkaerőpiac és a növekedés sokkal gyengébb lenne, és hogy „a migráció, elvileg, nagyban segíthet a munkaerőhiány csökkentésében, miközben az őshonos lakosság folyamatosan előregedik.”³⁷⁰ Maga az Európai Bizottság is a migráció „menedzseléséről” beszél, és a hátrvédelem kapcsán is a „határok menedzseléséről” ír, mindenek előtt kiemelve a migránsok alapvető emberi jogainak védelmét, illetve a sérülékeny egyénekre és csoportokra irányuló fokozott figyelmet.³⁷¹

A migrációról és menekültügyről való diskurzus puhításának másik eleme, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) nyilvános kommunikációjában fokozatosan a korábbi „illegális határátlépések” helyett átvette az „irreguláris határátlépések” terminust, erősítve a

³⁶⁸ Marsai – Pénzváltó, 2023

³⁶⁹ EEAS, 2023

³⁷⁰ Brzeziński, 2025

³⁷¹ European Commission (2024): Managing migration responsibly.

diskurzus humanitárius jellegét és tompítva az illegális bevándorlás tényének hangsúlyozását.³⁷² Az Európai Bizottság már 2015-től használta az „irreguláris határátlépések” kifejezést.

A fenti példák arra is rámutatnak, hogy miként valósult meg a migráns, migráció és a menekültek, menedékkérők, általában a menekültügy összemosása. Ezt azért is fontos kiemelnünk, mert jelentős kompetencia-különbségek jelennek meg az Unió és a tagállamok között: miközben a menedékkérőkre vonatkozó szabályozási keret minden tagállamra vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmaz, addig a legális bevándorlás szabályozása – eltekintve néhány elemtől, például a schengeni vízumok szabályozása – tagállami hatáskör. Azzal, hogy az uniós szervek a migráció fogalmának kiterjedt értelmezését használják, azt sugallják, hogy maguk szeretnék meghatározni, ki jön be az Unió területére. Christine Lagarde vagy Joseph Borrell kijelentését ezért érdemes kiemelni, hiszen nem csupán a menekültekről beszélnek, hanem általában a migrációról. Ezt a fogalomhasználatot érdemes hangsúlyozni a tíz különféle alterületet tartalmazó *Migrációs* (kiemelés a szerzőtől) és Menekültügyi Paktum kapcsán is – itt is olyan hatáskörtúllépés jelenik meg a fogalomhasználatban, ami a tagállamok kárára történik.

Az uniós szervek részéről az is tetten érhető, hogy a hivatalos dokumentumokban és kommunikációban összemosák a legális és illegális migrációt, illetve a humanitárius és munkaerőpiaci alapú bevándorlást. A nagyszámú illegális bevándorló megjelenése ugyanis nem egyidős az emberiség történetével. Az is egy erősen megkérdőjelezhető mítosz, hogy a migrációt csak menedzselni lehet, megállítani nem: ennek alapjaiban mondanak ellent a koronavírus járvány tapasztalatai, amikor drasztikusan visszaestek az érkezésszámok,³⁷³ vagy Donald Trump amerikai elnök második megválasztása, ami után nemhogy csökkentek az érkezésszámok, de megindult az illegális bevándorlók hazaáramlása, és mintegy 1,6 millió ember tért haza önként 2025. január 20-a óta.³⁷⁴ Mindez jól jelzi azt, hogy az általános narratíva az életükért menekülő tömegekről nem tartható.

Szakmailag erősen megkérdőjelezhető az uniós szervek azon kommunikációja is, ami túlhangsúlyozza a bevándorlás munkaerőpiaci előnyeit. Ez a megközelítés két szempontból is téves. Egyrészt komoly összemosásnak lehetünk a tanúi: a statisztikák és a friss tanulmányok alapján ugyanis jelentős különbség figyelhető meg az EU-n belüli migráció, illetve az EU-n kívülről érkező bevándorlók munkaerőpiaci teljesítménye között: míg előbbi eléri, sőt gyakran meg is haladja a befogadó ország foglalkoztatási mutatóit, utóbbi esetében az utóbbi években

³⁷² Frontex, 2025

³⁷³ European Council (2025): Irregular arrivals to the EU - 2008-2025:

³⁷⁴ DHS, 2025

érkezettek esetében 20%-nyi lemaradást látunk.³⁷⁵ Christine Lagarde azon kijelentése, miszerint a külföldi munkavállalók például 6%-kal járulnak hozzá a német GDP-hez,³⁷⁶ önmagában igaz. Ugyanakkor az Európai Központi Bank elnöke nem említi meg, hogy Németországban 27%-kal marad el a frissen ékeztetett nem-európai bevándorlók foglalkoztatási mutatója a helyi lakosságtól, miközben 2023-ban csak a szövetségi kormány 29,7 milliárd eurót költött el menekültügyi és integrációs programokra – a tartományok nélkül.³⁷⁷ Lagarde arra sem tér ki, hogy a 2024 végi statisztikák alapján a német lakosság több mint 20%-a külföldi volt³⁷⁸ – vagyis a lakosság ötöde termelte meg a német GDP 6%-át, ami igen komoly termelékenységi, versenyképességi és hozzáadott-érték problémákat vet fel. De megemlíthetjük Jan van de Beek és kutatótársai elemzését is, amelynek értelmében a bevándorlás – a legális és illegális – 1995 és 2019 között összességében 400 milliárd eurónyi nettó kiadást jelentett a holland költségvetésnek.³⁷⁹

A jelenség magyarázata egyébként viszonylag egyszerű: a munkaerőpiacon megjelenő bevándorlók zöme a foglalkoztatási létra legalján jelenik meg alacsony hozzáadott értékű, az állam számára kevés adóbevételt jelentő állásokban. Ugyanakkor épp az alacsony szociális státuszuk miatt jelentős arányuk részesül valamiféle állami támogatásban (lakhatás, pénzügyi segély stb.). Nem teljesül tehát az a remény, hogy az érkezők képesek betölteni az európai munkaerőpiacon, jellemzően a magas kvalifikációt igénylő állások terén jelentkező hiányt. Ezt jól mutatja Németország példája: miközben az ország rekordszámú reguláris és irreguláris bevándorlót fogadott be az elmúlt tizenkét évben (jelenleg csak utóbbi kategóriában 3,55 millió ember tartózkodik most az országban),³⁸⁰ ez nem volt képes érdemben csökkenteni a munkaerőhiányt: a magas kvalifikációt igénylő szakmákban 45%-ra teszik a betöltetlen álláshelyeket.³⁸¹ Vagyis ebből világosan látszik az EU-s kommunikáció legnagyobb torzítása: migránsok ugyan jönnek (legálisan és illegálisan), csak épp nem azok, akikre a munkaerőpiacnak szüksége lenne.

Ezt az is magyarázza, hogy az Unió, számos tagállam és üzleti vezető elkövetett egy másik óriási hibát: összemosta a humanitárius és piaci szempontokat. Legutóbb az ukrainai menekülthullám kapcsán merült fel, hogy az megoldást fog jelenteni az uniós demográfiai és foglalkoztatási kihívásokra.³⁸² Az uniós menekültügyi rendszert ugyanakkor nem azért találták ki, hogy csökkentse a tagállam munkaerőpiaci problémáit. Annál is kevésbé, mert utóbbira legfeljebb

³⁷⁵ European Commission (2025a): Employment rate of non-EU nationals (age group 20-64):

³⁷⁶ Brzeziński, 2025

³⁷⁷ Mandiner, 2025

³⁷⁸ Destatis Statistisches Bundesamt, 2025

³⁷⁹ Van De Beek, J. et al., 2025

³⁸⁰ Infomigrants, 2025a

³⁸¹ Infomigrants, 2025b

³⁸² Visit Ukraine, 2025

célzott toborzással, úgynevezett válogatott (*selected*) migráció formájában lehet megoldást találni. A menekültügyi rendszerbe viszont tipikusan nem-válogatott (*non-selected*) bevándorlók kerülnek, akik megfelelő nyelvi és kompetenciabeli képességek hiányában – ahogy Jan van de Beek be is mutatja írásában³⁸³ – rendkívül alacsony arányban találnak munkát, és zömében a szociális rendszerben rekednek.

Érdekes röviden foglalkozni a Borrell által emlegetett „Európa-erőd” mítoszával. Az EU külső határait évente 700 millió fő lépi át – döntő többségében turista.³⁸⁴ De ezen belül is 2022-ben 5,3 millió, 2023-ban 4,3 millió ember vándorolt be és telepedett le tartósan az Unió területére munkavállalás, tanulás, családegyesítés, menedékkérelem formájában.³⁸⁵ Ez a szám a négy-ötszöröse annak, ami az uniós szervek hivatalos kommunikációjában meg szokott jelenni (egymillió fő) arról, hogy mennyi bevándorlóra van szüksége Európának a demográfiai és munkaerőpiaci folyamatok egyensúlyban tartásához.³⁸⁶ Ebben a kontextusban tehát az „Európa-erőd” emlegetése nem szakpolitikai, hanem statisztikai és ténybeli megalapozottságot nélkülöző ideológiai töltetű megjegyzésnek tűnik.

Végül, de nem utolsó sorban érdemes kiemelnünk, hogy az uralkodó humanitárius narratíva ellenére az Európát irregulárisan elérők többsége nem részesül semmiféle nemzetközi védelemben, tehát illegális bevándorló. Ezt mutatja, hogy a friss statisztikák alapján az első kérelmezők alig 33,8%-a részesül valamiféle védelemben.³⁸⁷ A fő hajtóerő tehát nem az üldöztetés vagy a háború, hanem a jobb élet reménye, ami nem értelmezhető jogi kategória. Éppen ezért azok a mondatok, hogy „Európa hátat fordít a menekülteknek”,³⁸⁸ amikor a tagállamok szigorítják a határőrizetet, inkább tűnik ideológiai-kommunikációs panelnek, mint a tények leírásának. A tagállamok ugyanis a statisztikák szerint nem a menekültekre, hanem az illegális bevándorlásra mondanak nemet.

Mindezek a példák jól mutatják, hogy a nyelvezet és a kommunikáció frontján az uniós intézmények és döntéshozók a tőlük elvárt, tényekkel és adatokkal alátámasztott szakpolitikai megközelítés helyett egy alapvetően ideológiai, a vágyvezérelt gondolkodás jellemzőit mutató, a migrációt és a menekültügyet összemosó, azok pozitív hozadékait túlhangsúlyozó vagy egyenes a semmiből kitaláló nyelvezetet követnek, ami ugyanakkor – ahogy a következőkben látni fogjuk – egyben lecsapódik az uniós intézmények döntéseiben is.

³⁸³ Van de Beek et al., 2025

³⁸⁴ ETC, 2025

³⁸⁵ European Commission (2025b): Migration to and from the EU.

³⁸⁶ EU Observer, 2024

³⁸⁷ European Commission (2025c): Asylum decisions - quarterly statistics

³⁸⁸ Amnesty International, 2017

3. A keretek – a közös európai menekültügyi rendszer létrehozása

Az Európai Unió közös menekültügyi rendszerének (a továbbiakban: KEMR) alapjait az 1999. október 15–16-án megtartott tamperei csúcstalálkozón fektették le az uniós tagországok, nevezetesen Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország. A tagországok megállapodtak a közös uniós menedékjogi és migrációs politika kialakításában, amelynek értelmében partneri kapcsolatot alakítanak ki a származási országokkal; egy külön, az unió teljes területén érvényes rendszert hoznak létre a menedékjog iránti kérelmek kezelésére; illetve biztosítják a harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni méltányos bánásmódot. A csúcstalálkozó során az Európai Tanács hangsúlyozta a migrációs áramlások hatékonyabb kezelésének szükségességét annak minden szakaszában.³⁸⁹ A közös európai menekültügyi rendszer jogi alapjait az 1999. október 2-án elfogadott, majd 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés adja, amely értelmében a menekültügy uniós hatáskörbe, azon belül pedig a tagállamokkal megosztott hatáskörbe³⁹⁰ került.³⁹¹ A közös menekültügyi politika célja az volt, hogy az EU-n belül – ahol a belső határok lebontásával biztosítottá vált a személyek szabad mozgása – egységes minimumszabályok garantálják a nemzetközi védelemre jogosultak elbírálását és a tagállamok közötti felelősségmegosztást.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. és 79. cikkelyei felhatalmazták a blokkot a közös menekültügyi szabályok megalkotására, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek tiszteletben tartásával. Míg a menekültügyi harmonizáció kifejezetten a 78. cikkre épül, addig a 79. cikk a legális és az illegális migráció területein ad harmonizációs jogalapot.³⁹² A 78. cikk értelmében a közös menekültügyi politika az alábbi területeket érintheti:

- harmadik országbelieknek szóló egységes menedékjogi státusz;
- egységes kiegészítő védelem státusz;
- közös ideiglenes védelem tömeges beáramlás esetén;

³⁸⁹ European Parliament (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions.

³⁹⁰ A megosztott hatáskör azt jelenti, „hogy mind az EU, mind a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok csak akkor gyakorolhatják hatáskörüket, ha az EU nem gyakorolja hatáskörét, vagy lemond a hatáskörének gyakorlásáról”. In: Eur-Lex (2022a): A hatáskörök elosztása az Európai Unión belül: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>

³⁹¹ Eur-Lex (1997): Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts.

³⁹² Eur-Lex (2012): Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, pp.30-31.

- közös eljárási szabályok a menedékjog és a kiegészítő védelem megadására és visszavonására;
- kritériumok és mechanizmusok annak megállapítására, hogy melyik tagállam felelős a menedékjogi kérelem elbírálásáért – ezzel megteremtve a Dublini rendszer jogalapját;
- befogadási minimumszabványok a kérelmezők számára;
- harmadik országokkal való partnerség és együttműködés keretei a menedéket, illetve ideiglenes vagy kiegészítő védelmet kérők beáramlásának kezelésére.³⁹³
- A vészhelyzeti klauzula értelmében pedig tömeges beáramlás esetén az Európai Unió Tanácsa az Európai Bizottság javaslata alapján, majd az Európai Parlament meghallgatása után ideiglenes intézkedéseket hozhat az érintett tagállam vagy tagállamok javára.³⁹⁴

A 79. cikk értelmében az alábbi területeken fogadhat el intézkedéseket az Európai Unió:

- belépési és tartózkodási feltételek, valamint a tagállamok által kiadott hosszú távú vízumok és tartózkodási engedélyek követelményei;
- jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, beleértve más tagállamokban való mozgásuk és tartózkodásuk feltételeit;
- jogellenes vagy engedély nélküli bevándorlás és tartózkodás elleni fellépés, ideértve a kiutasítás és visszaküldés közös szabályait;
- emberkereskedelem elleni küzdelem, különösen a nők és gyermekek esetében;
- visszafogadási megállapodások a harmadik országokkal az Európai Unió nevében;
- az integráció támogatása érdekében az Európai Unió ösztönző és támogató intézkedéseket fogadhat el a tagállami integrációs politika segítésére, jogharmonizáció nélkül;
- a tagállamok megtartják a jogot a munkavállalási céllal érkezők felvételi volumeneinek meghatározására.³⁹⁵

2000 és 2005 között a közös minimumszabályok megalkotására fókuszált az EU, amelyek célja az volt, hogy harmonizálja a tagállamok menedékjogi gyakorlatát. Ebben az időszakban főként olyan rendeleteket fogadtak el, amelyek a menedékkérelmek elbírálására vonatkozó eljárásokat, a menedékkérők befogadásának feltételeit, a menekültként való elismerés feltételeit és a jogszerű tartózkodás egyes kérdéseit szabályozták. Ide tartozott az Eurodac rendelet (2000),³⁹⁶ az ideiglenes

³⁹³ Eur-Lex (é.n.b): Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part Three - Union Policies and Internal Actions – Title V: Area of Freedom, Security and Justice.- Chapter 2: Policies on border checks, asylum and immigration - Article 79 (ex Article 63, points 3 and 4, TEC . é.n.)

³⁹⁴ Radjenovic, A. (2020): Emergency measures on migration: Article 78(3) TFEU. 2020.

³⁹⁵ Eur-Lex (2012). pp. 30–31.

³⁹⁶ Eur-Lex (2010): „Eurodac” rendszer.: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/eurodac-system.html>

védelem irányelve (2001),³⁹⁷ a Dublin II rendszer (2003),³⁹⁸ a befogadási feltételekről szóló irányelv (2003),³⁹⁹ a kvalifikációs irányelv (2004),⁴⁰⁰ valamint a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv (2005).⁴⁰¹ Az első generációs jogszabályok megteremtették a közös minimumkereteket, ugyanakkor a Dublini rendszer és az Eurodac rendelet kivételével irányelvi formában születtek meg. Az irányelvek a tagállamoknak bizonyos szintű mozgásteret engedélyeznek a nemzeti átültetés során, így a tagállami szuverenitás részben megmarad. A 2000–2005 között létrejött rendeletek és irányelvek eredményeként létrejött a közös alap, de a gyakorlatban a nemzeti menekültügyi rendszerek jelentősen eltértek egymástól.

A második időszak már az előbbiekkal párhuzamosan megkezdődött, 2004 és 2013 közé datálható. 2004 novemberében a tagállamok elfogadták a Hágai Programot, amely a tamperei célkitűzések folytatásaként további lépéseket irányzott elő a közös menekültügyi politika fejlesztésére.⁴⁰² Egy évvel később, 2005-ben lejárt az Amszterdami Szerződés által engedélyezett átmeneti időszak, így a menekültügyi jogalkotásban a döntéshozatal az egyhangúról minősített többségre váltott, az Európai Parlament pedig együttdöntési jogot kapott. A 2007-ben aláírt, majd 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés tovább erősítette az EU intézményi szerepét, valamint a szolidaritás elvét – utóbbit az EUMSZ 80. cikkében rögzítették, ennek értelmében a menekültügyi és bevándorlási politikák végrehajtását a tagállamok közötti felelősség- és tehermegosztásnak kell jellemeznie.

2011 és 2013 között zajlott a KEMR következő fázisa, amelyben felülvizsgálták a korábbi irányelveket és a Dublini rendszert azzal a céllal, hogy egységesebb és magasabb szintű normákat határozzanak meg. Ennek eredményeként fogadták el a Dublin III rendeletet, amely lazított a felelősségmegállapítás szabályain, továbbá erősítette a családegyesítés és a menedékkérők jogi garanciáit. Ekkor újította meg az EU a 2000-es évek elején elfogadott befogadási feltételekről szóló irányelvet, a kvalifikációs irányelvet és a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvet. Papíron ugyan felállt a KEMR, de a tagállamok közötti szolidaritási mechanizmus továbbra is önkéntes alapon működött, és gyakran a pénzügyi támogatásokra korlátozódott.

³⁹⁷ Eur-Lex (2001): A Tanács 2001/55/EK irányelve

³⁹⁸ Eur-Lex (2011a): Dublin II. rendelet.

³⁹⁹ Eur-Lex (2003): A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, p.1

⁴⁰⁰ Eur-Lex (2004): A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról.

⁴⁰¹ EUR-LEX (2005): A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, p.1

⁴⁰² Statewatch (2004): The Hague Programme.

A 2015-ös migrációs és menekültválság az egyik legnagyobb próbatétel elé állította az EU-t. A kontinensre több, mint egymillió menedékkérő és migráns érkezett, főként a Földközi-tengeren keresztül. Ekkor már a gyakorlatban is megmutatkoztak a KEMR hiányosságai: míg a frontországok aránytalanul nagy migrációs nyomással néztek szembe, az észak- és nyugat-európai országok a másodlagos migráció célországaivá váltak. Az EU abban látta a megoldást, ha relokációval, azaz a menedékkérők más tagországba történő ideiglenes áthelyezésével enyhíti a frontországokra (lásd a tanulmánynak a Bizottsággal foglalkozó részét), elsősorban az Olaszországra és Görögországra nehezedő terheket. 2016-ban az EU külső intézkedéseket is bevezetett a beáramlás mérséklésére: tavasszal Törökországgal kötött megállapodást, amelyben Ankara vállalta, hogy pénzügyi támogatásért és politikai engedményekért cserébe visszafogad migránsokat és szigorúbban ellenőrzi az EU-ba irányuló migrációt. Az uniós lépések átmenetileg csökkentették az érkezők számát, de a KEMR strukturális problémáit nem tudták orvosolni; világossá vált, hogy az egész rendszer reformjára szükség van.

Az Európai Bizottság reformjavaslatokat terjesztett elő, beleértve a Dublini rendszer átalakítását, de a reformcsomagok végül elakadtak. Az EU kudarca mögött az állt, hogy a tagállamok megosztottak a menekültügyi szolidaritás és a menekültügyi felelősség kérdésében, amelyeket az Európai Bizottság a 2020-ban újtárra indított új migrációs és menekültügyi paktumban próbált egységesíteni. A menekültügyi szolidaritással és a menekültügyi felelősséggel kapcsolatos érdekütköztetések alapján három nagy csoportra oszthatók a tagországok.

1. A mediterrán országok csoportja: ide tartoznak a frontországnak számító „MED5” országok – nevezetesen Spanyolország, Olaszország, Görögország, Ciprus és Málta –, amelyek az uniós együttműködés és szolidaritás fokozását, továbbá nagyobb mértékű tehermegosztást sürgetnek a migráció kezelésében. A migrációs és menekültügyi paktumot a „legkisebb közös nevezőnek” tartják, amely lehetővé teszi az együttműködés fokozását, ugyanakkor nem elégedettek teljes mértékben annak tartalmával. Az öt mediterrán ország szerint az uniós intézmények részéről nagyobb pénzügyi támogatásra van szükség, emellett sürgetik az újabb megállapodások megkötését a származási országokkal.⁴⁰³
2. A nyugat-európai országok csoportja: ide tartoznak a földrajzi értelemben vett nyugat-európai tagországok, amelyek támogatják a migrációs és menekültügyi paktum bevezetését, továbbá bizonyos esetekben szigorításokat szorgalmaznak. 2025 novemberében Belgium és Hollandia bevándorlásügyi miniszterei az Európai Unió belügyekért és migrációért felelős biztosának, Magnus Brunnernek írtak közös levelet, arra kérve az Európai Bizottságot, hogy a Dublini

⁴⁰³ Heller, 2024

rendszer teljes körű betartása előfeltétel legyen az új szolidaritási mechanizmusból járó segítséghez. A kért rendszer szerint minden országra külön „*clear action plan*” készülne mérhető mutatókkal, amelyek teljesülését 2026. júniusig kell számon kérni. A levél nem részletezi, hogy milyen mutatókat kell használni, csupán a mérhetőség és a határidő követelményét rögzíti. A javaslat másik részét képezi, hogy az Európai Bizottság rögzítse a nem-megfelelést a paktum részét képező Menedék- és Migrációs Rendszergazdálkodási Rendeletben (AMMR), amely alapján lehetőség nyílna arra, hogy a tagállamok ne aktiválják szolidaritási felajánlásait a jogi kötelezettségeiket nem teljesítő országok felé.⁴⁰⁴ A német szövetségi kormány 2025. szeptember 3-án ratifikálta az új paktumot.⁴⁰⁵

3. A közép-kelet-európai országok csoportja: ebbe a kategóriába tartoznak a Visegrádi Csoport (V4) tagállamai, nevezetesen Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia, amelyek elutasítják a paktum végrehajtását. Legutóbb az újonnan megalakult, Andrej Babiš vezette cseh koalíció jelentette be, hogy a paktum helyett egy új menedékjogi törvényt fog javasolni, amely a védelmet a kivételes esetekre korlátozza.⁴⁰⁶

4. Az Európai Bizottság lopakodó hatásköri bővítése a migrációs és menekültpolitika terén – az új migrációs és menekültügyi paktum

Az Európai Unió menekültügyi rendszerének jogi kerete az elmúlt években jelentősen megváltozott, és ez a változás a Bizottság hatáskör-bővítésének iskolapéldája. A korábbi Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) joganyagában a hangsúly a tagállami végrehajtást lehetővé tevő irányelveken volt: a menekültügyi eljárásokról, a befogadási feltételekről és a menekültstátusz elismeréséről szóló irányelvek, kiegészítve a 2001-es átmeneti védelmi irányelvvel – összesen négy irányelv⁴⁰⁷ – alkották az alapot, míg közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusból mindössze kettő volt (a dublini rendelet és az Eurodac rendelet).⁴⁰⁸ 2024-re azonban gyökeresen átalakult ez a jogi struktúra: az új Migrációs és Menekültügyi Paktum keretében elfogadott tíz uniós jogszabályból kilenc rendeleti formájú, és mindössze egy maradt irányelv.⁴⁰⁹ Ez azt jelenti, hogy az EU a menedékjogi *acquis* (közösségi vívmány) korábbi irányelveit –

⁴⁰⁴ Eerste Kamer Der Staten-Generaal, 2025

⁴⁰⁵ Alipour, 2025

⁴⁰⁶ Zachová, 2025

⁴⁰⁷ Eur-Lex (2011b): Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

⁴⁰⁸ European Movement Ireland, 2022

⁴⁰⁹ Riehle, LL.M., 2024

amelyek mozgásteret engedtek a nemzeti jogalkotóknak – szinte teljeskörűen rendeletekre cserélte.⁴¹⁰

Ez a váltás jelentős hatásköri eltolódást eredményez. A rendeletek az EU-ban közvetlenül alkalmazandók, így a tagállamoknak nincs mérlegelési lehetőségük a nemzeti átültetés során. Míg az irányelvek esetében a tagállami parlamentek és kormányok – bár kötve a célokhoz – saját jogszabályaikkal valósíthatták meg az uniós normákat, addig a rendeletek azonnal, egységesen lépnek hatályba mindenütt. A Bizottság szempontjából ez előnyös: biztosítja, hogy a szabályokat minden ország betartsa, elkerülve a késedelmes vagy hiányos átültetéseket. Tagállami szemszögből viszont ez a harmonizáció drasztikusan szűkíti a nemzeti mozgásteret. A menekültügyi szabályok rendeleti formában való rögzítése azt eredményezi, hogy a legfontosabb előírásokat uniós szinten határozzák meg, s azokat a tagállamoknak szigorúan követniük kell. Nem marad tér a tagállami sajátosságok, jogi hagyományok érvényesítésére, a nemzeti döntéshozók mozgástere minimálisra csökken. A Bizottság nyíltan azzal érvelt, hogy a rendeletek révén egységesebb és hatékonyabb lesz a rendszer, mert kiküszöbölik a tagállami végrehajtás hiányosságait.⁴¹¹ Ugyanakkor ennek ára van: a tagállami parlamentek és kormányok szerepe visszaszorul, hiszen a jogalkotói és egyes végrehajtási jogkörök immár Brüsszelben összpontosulnak. Ez a trend – még ha a jogszabályokat a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament egyszerű többséggel el is fogadta, tehát formálisan a tagállamok többségének beleegyezésével történt – szervesen illeszkedik abba a folyamatba, amelyben az EU fokozatosan hatásköröket von el a nemzeti szintről a saját hatáskörébe. A változások legitimitását formailag alátámasztja, hogy demokratikus eljárásban születtek, de tartalmilag mégis a nemzeti szuverenitás rovására történő központosítást jelentik.

Fontos kiemelni, hogy a 2024-ben elfogadott új menekültügyi csomag esetében a tagállamok többsége támogatta a jogi átalakításokat – Magyarország és Lengyelország szavazott ellene a Tanácsban⁴¹² –, tehát a Bizottság támogató többségre talált a hatáskörei kibővítéséhez. Ez azonban nem változtat a lényegen: a közös szabályok jellege átalakult. Míg korábban a tagállamok „kötött pályán” mozoghattak, de bizonyos keretek között maguk dönthettek a részletekről, addig most a lényegi kérdések uniós szinten dőlnek el. A nemzeti különbségek felszámolása – mely a harmonizáció deklarált célja – azt is jelenti, hogy a tagállami politikai akaratnak kevesebb tere van. Hosszú távon ez a folyamat a tagállami szuverenitás fokozatos eróziójához vezet: ha a nemzeti parlamentek egyre kevesebb területen alkothatnak egyedi szabályokat (még egy olyan szenzitív

⁴¹⁰ Neidhardt, 2024

⁴¹¹ Uo.

⁴¹² European Council (2024): The Council adopts the EU's pact on migration and asylum

területen sem, mint a menekültügy), akkor csökken a képességük saját menekültpolitika kialakítására és a nemzeti érdekek érvényesítésére ezen a téren. Összességében tehát a menekültügyi szabályozás rendeleti szintre emelése a Bizottság „lopakodó” hatásköri törekvéseinek egyik látványos eredménye, amely a tagállami szuverenitás szempontjából aggasztó fejlemény.

4.1 A kötelező szolidaritási mechanizmus az új Migrációs és Menekültügyi Paktumban

A menekültügyi válság kapcsán egy másik kulcsfontosságú terület a tagállami hatáskörök és az uniós beavatkozás viszonyában a szolidaritási mechanizmusok kérdése. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 80. cikke ugyan kimondja a szolidaritás és a felelősség igazságos megosztásának elvét a tagállamok között, ám 2015-ig nem létezett olyan kötelező erejű jogi eszköz, amely ezen elvre hivatkozva tagállamok közti menedékkérő-áthelyezést (relokációt) írt volna elő. Erre először a 2015-ös migrációs válság során került sor: az EU vészhelyzeti szolidaritási mechanizmust hozott létre, mely átmenetileg 160 000 menedékkérő Görögországból és Olaszországból más tagállamokba való áthelyezését irányozta elő.⁴¹³ Két tanácsi határozat született: az első konszenzussal, kvóták meghatározása nélkül 40 000 fő önkéntes átvételéről, a második már minősített többséggel, konkrét tagállami kvóták mellett 120 000 fő kötelező relokációjáról.⁴¹⁴ Ez utóbbit négy közép-európai ország – Csehország, Magyarország, Románia és Szlovákia – nem támogatta (Finnország tartózkodott).⁴¹⁵ A határozat ellen Magyarország és Szlovákia az EU Bíróságához fordult, de keresetüket a Bíróság 2017-ben elutasította, és a kvótadöntést jogszerűnek minősítette.⁴¹⁶ Később e három ellenző országot a Bíróság 2020-ban kimondottan elmarasztalta amiatt, hogy nem tettek eleget a kvótahatározatból eredő kötelezettségüknek.⁴¹⁷ Noha a 2015-ös kvótamechanizmus a közös európai menekültpolitika történetében jogi és politikai szempontból is úttörő lépésnek számított, gyakorlati megvalósítása súlyos hiányosságokat mutatott. Az eredetileg 160 000 menedékkérő áthelyezését célzó program végül mindössze mintegy 35 000 fő relokációját eredményezte, vagyis a kitűzött cél kevesebb, mint egynegyede teljesült.⁴¹⁸ A kvótarendszer működésképtelensége már ekkor világosan kirajzolódott, hiszen a tagállamok politikai akarata és adminisztratív kapacitása nélkül az uniós

⁴¹³ Rankin, 2020a

⁴¹⁴ Bejan, 2017

⁴¹⁵ Uo.

⁴¹⁶ Court Of Justice Of The European Union (2020): By refusing to comply with the temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection, Poland, Hungary and the Czech Republic have failed to fulfil their obligations under European Union law.

⁴¹⁷ Uo.

⁴¹⁸ Párducz, 2023

szintű kötelezettségvállalás pusztán formális maradt. Mindezt tovább súlyosbította, hogy semmilyen tényleges retorzió nem érte azokat az országokat, amelyek a döntést ugyan megszavazták, ám később nem hajtották végre vállalásaikat. A mechanizmus kudarca így jól érzékeltette, hogy a szolidaritás jogi kikényszerítése nem pótolja a politikai konszenzust, és az efféle, felülről erőltetett megoldások inkább a megosztottságot mélyítik az Európai Unión belül, semmint a közös felelősségvállalást erősítik.

Ezt a precedenst használta ki a Bizottság arra, hogy a 2020-ban előterjesztett új Migrációs és Menekültügyi Paktum keretében állandóvá tegye a kötelező szolidaritási mechanizmust. A Paktum két kulcseleme – a menekültügyi és migrációkezelési rendelet (az új „Dublin IV”) és a válságkezelési és vis maior rendelet – 2024-ben minősített többséggel elfogadásra került, és ezek révén intézményesült a kötelező tehermegosztás az EU-ban.⁴¹⁹ Az új rendszer értelmében minden tagállam köteles részt venni a migrációs nyomás kezelésében, méghozzá előre meghatározott mértékben. Éves szinten uniós szolidaritási keretszámot határoznak meg (alapértelmezésben 30 000 fő/év áthelyezése az első belépési országokból), amelyet a tagállamok között kvóta szerint osztanak fel.⁴²⁰ Alternatív lehetőségként ugyan felajánlható anyagi hozzájárulás (migránsoként 20 000 euró) vagy személyzet biztosítása a határigazgatáshoz, de amennyiben nem jelentkezik elegendő önkéntes felajánlás a relokációra, úgy kötelező érvénnyel lép életbe a kvótaszerinti átvétel vagy fizetés.⁴²¹ Sőt, a szabályok szerint a Tanács később végrehajtási határozatban meg is emelheti az éves relokációs célszámot a minimum felett, ha a helyzet indokolja – tehát a mechanizmus rugalmasan szigorítható.

A kötelező szolidaritási rendszerrel kapcsolatos fő aggályok egyik, hogy az a nemzeti szuverenitást korlátozó kényszerintézkedéssé fejlődött. A mechanizmus kötelezővé teszi a részvételt a tehermegosztásban, egységes keretek között, függetlenül attól, hogy egy adott tagállam inkább más módon kezelné a migrációs nyomást. A Bizottság narratívája szerint „rugalmas szolidaritásról” van szó (hiszen lehet választani relokáció vagy anyagi hozzájárulás között), de valójában kényszerszolidaritás jön létre, ami önmagában is ellentmond a szolidaritás fogalmának. Ha ugyanis nem jelentkezik elegendő önként vállalt relokációra, automatizmus alapján a maradékot át kell vállalni, akár személyek befogadása, akár „váltságdíj” fizetése formájában. Így a tagállamok nem dönthetnek szabadon arról sem, hogy vállalnak-e ilyen felelősségmegosztást – legfeljebb a formáját választhatják meg. Ez egyértelmű hatáskörelvonás, hiszen a bevándorlási politika egy fontos szeletét (a menedékkérők elosztását) uniós kényszerrel szabályozza. Azt is

⁴¹⁹ Riehle, 2024

⁴²⁰ Hierro, 2024

⁴²¹ Genovese, et al., 2024

fontos aláhúzni, hogy a szabályozás teljes mértékben figyelmen kívül hagy más, a migrációs és menekültválság enyhítésére tett egyéb tagállami intézkedéseket, mint például a határvédelem megerősítése. Magyarország esetében például, miközben Budapest a fizikai határárral a schengeni határok szerződésben rögzített védelmének és a menedékkérelmek átlátható elbírálásának tett eleget kétmilliárd EUR-os ráfordítással,⁴²² az a Bizottság szerint mégsem számított szolidaritási intézkedésnek, illetve nem tette szükségessé más tagállamok olyan jellegű szolidaritási lépéseit, ami érdemben csökkentette volna a magyar költségeket.

Komoly problémákat vet fel a képletalapú kvóta és diszkrimináció kérdése. Az egyes országokra jutó szolidaritási hozzájárulás mértékét egy formulával számítják ki, amely az ország GDP-jét és népességét egyenlő arányban veszi alapul (50-50%), ami meglehetősen technokrata és bürokratikus felfogást tükröz. Ez a kvótarendszer merev, és sok kritika érte, mivel nem engedi, hogy a tagállamok saját befogadóképességüket vagy speciális helyzetüket figyelembe vegyék. A formula nem veszi figyelembe az eltérő földrajzi fekvésből adódó terheket – például azt, ha egy állam határországgként már eleve jelentős migrációs nyomást kezel, vagy komoly erőforrásokat fordít határvédelemre. Minden országnak a gazdasági és demográfiai súlya alapján kell vállalnia a rá eső százalékot, függetlenül attól, hogy migrációs szempontból mennyire terhelt. (A számok nyelvén: Magyarország esetében a 1,62%-os kvótarész például évente kb. 485 fő kötelező átvételét jelenti, vagy ennek megfelelő 9,72 millió euró befizetését, illetve a kettő kombinációját.) Ez a rendszer sokak szerint aránytalan és igazságtalan – egyes vélemények diszkriminatívnak is nevezik⁴²³ –, mert figyelmen kívül hagyja a valós terheket, és a tagállamoknak nincs módjuk mérlegelni, mennyit bírnak önként vállalni.

További hatásköri kérdéseket vet fel, hogy a válsághelyzeti és szolidaritási mechanizmus aktiválása – különösen a válsághelyzeti kvóták esetében – jelentős részben a Bizottság döntésén múlik. A válságkezelési rendelet értelmében a Bizottság állapíthatja meg, mikor áll fenn olyan „válság” vagy vis maior helyzet, amelyben a szolidaritási mechanizmust be kell kapcsolni. Ez a kritériumrendszer több tagállam szerint túl nagy mérlegelési jogkört ad a Bizottságnak. Nincsenek előre rögzített, objektív küszöbök (például meghatározott számú érkező, egy főre jutó menedékkérő stb.), amelyek automatikusan kiváltanák a mechanizmust – a Bizottság saját helyzetértékelése a döntő. Ezzel a Bizottság túllép a „szerződések őre” szerepen, és kvázi politikai döntéshozóvá válik a válsághelyzetek megítélésében. Különösen problémás ebből a szempontból, hogy az érintett frontországok nem dönthetnek önállóan saját válságuk kihirdetéséről vagy a mechanizmus igénybevételéről. Hiába sújt például egy rendkívüli migrációs hullám egy

⁴²² Arató, 2025

⁴²³ Kienast, 2022

tagállamot, nem vezérelheti maga a relokációs segítségnyújtást – rá van utalva a Bizottság és a többi tagállam jóváhagyására. Ez újabb szeletét veszi el a nemzeti szuverenitásnak, hiszen a tagállam önállóan már a krízishelyzete kezeléséhez szükséges segítséget sem hívhatja be, ha erre a Bizottság nem lát politikai indokot.

Összességében a kötelező szolidaritási mechanizmus a tagállami szuverenitás szempontjából kétélű. Egyrészt kifejezi az uniós szolidaritás elvét és – legalábbi elméletben – tehermentesítheti a leginkább érintett országokat, másrészt viszont központosított kényszermegoldás, amely felülírja a tagállamok akaratát. Bár a Tanácsban a többség támogatását bírta (tehát politikailag legitimált), hosszú távon veszélyezteti az államok szuverenitását, ha nem párosul rugalmas végrehajtással. A kvótaper tanulsága, hogy jogilag az EU intézményei ilyen válságintézkedéseket keresztül tudnak vinni a tagállami ellenálláson – a kérdés az, milyen politikai következményekkel jár mindez az Unió kohéziójára és a polgárok bizalmára nézve.

4.2 A határon lefolytatott eljárások kötelező kapacitásának problémája

Az új migrációs és menekültügyi paktum legvitatottabb pontja a határon lefolytatott eljárásokra vonatkozó kvótarendszer bevezetése volt, amelynek értelmében a tagállamoknak meghatározott számú menedékkérőt kell átvenniük a frontországoktól – elsősorban Olaszországtól és Görögországtól – a menedékügyi eljárások lefolytatása érdekében. Magyarország számára 7 716 főben határozták meg a határon lefolytatott eljárások számát: ez azt jelenti, hogy Magyarországnak 7 716 férőhelyet kell fenntartania a migránsoknak a menedékügyi eljárásuk végén határozat nem születik. Ez a szám az uniós összkapacitás 25,7%-a. Ez a kapacitás folyamatosan bővül, a 2026. június 12. és 2027. június 12. közötti időszakra 15 432, míg 2027. június 13- 2027. október 1. közötti időszakra évenként akár 23 148 kérelem elbírálását kellene biztosítani. A Magyarországra kiszabott kötelezettségek jelentősen meghaladják a más tagállamok számára előírt kvótát, amelyek teljesítéséhez aránytalan infrastrukturális, személyi és hatósági, valamint informatikai kapacitásfejlesztésre van szükség. Az Európai Bizottság ugyanis nem vette figyelembe azt, hogy a migrációs útvonalak forgalma hónapról hónapra változik. A testület a kvótamegállapítás során a 2021. január 1. és 2023. december 31. közötti statisztikákat vette alapul, amikor jóval nagyobb volt a migrációs forgalom Magyarország határain. Az Európai Bizottság döntése értelmében viszont akkor is fenn kell tartani a kvóták teljesítéséhez szükséges kapacitásokat, ha nincs szükség annyi erőforrásra. Amennyiben a tagállamok nem teljesítik az előírtakat, az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet az Európai Unió Bíróságánál.

A fentiek alapján aggályok merültek fel a tagországok szuverenitásának biztosításával kapcsolatban. A kvóták teljesítése ugyanis közvetlenül korlátozza a tagállami mozgásteret a

menekültügyi rendszer kialakításában és működtetésében. Ebből a szempontból Magyarország rendkívül hátrányos helyzetbe került az aránytalanul kiszabott kvóták következtében. Szintén a sérti a tagállami szuverenitás jogát az, hogy hagyományosan az EU a menedékkérők befogadására vonatkozó szabályozást irányelvekben állapítja meg, ám az utóbbi években egyre erősödött a tendencia, amely szerint az uniós szabályozás kötelező érvényű minden kormány számára. Erre a paktum is szolgáltat példákat: többek közt előírja, hogy mekkora a menedékkérők napi szükségleteinek fedezésére szolgáló pénzbeli juttatás összege.

4.3 Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA)

A 2015-ös migrációs és menekültválságot követően az EU kibővítette az uniós hatásköröket a tagállami menekültrendszerek és -politikák felügyeletével. A feladat végrehajtására az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt átalakították, amelyből 2022-ben megalakult az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA). Noha az uniós megfogalmazásban az EUAA szerepe az operatív és technikai segítségnyújtás az uniós országok hatóságai számára a KEMR működtetéséhez,⁴²⁴ a gyakorlatban sokkal inkább monitoring feladatot lát el az ügynökség. Tervek szerint Magyarország esetében 2029-ben indulhat meg a vizsgálat, Spanyolországgal, Belgiummal, Lengyelországgal, Ciprussal és Írországgal együtt.⁴²⁵ A monitoringot követően az EUAA jelentést állít össze, valamint ajánlásokat dolgoz ki a tagállam számára, együttműködve az Európai Bizottsággal. Az utolsó szakaszban pedig nyomon követi, hogy megtette-e az adott tagország a szükséges lépéseket.⁴²⁶ Az ügynökség hangsúlyozza, hogy nem indíthat kötelezettségszegési eljárást, ez továbbra is az Európai Bizottság hatásköre marad,⁴²⁷ amelyre azonban indirekt módon hatással lehet.

4.4 A paktum elfogadásának sürgetése a minőség kárára

Az Európai Bizottság célja az volt, hogy a migrációs és menekültügyi paktumot még a 2019–2024-es intézményi ciklus alatt elfogadják, vagyis az aktuális bizottság és Európai Parlament mandátumának lejáratá előtt. Az új migrációs szabályozást 2024. április 10-én szavazta meg a parlament, amelyet az Európai Unió tanácsa 2024. május 14-én hagyott jóvá.⁴²⁸ Ennek megfelelően a paktumot még a 2024. június 6–9-i európai parlamenti választásokat megelőzően sikerült elfogadni, elkerülve azt, hogy az új politikai erőviszonyok felülírják a testületek terveit. A

⁴²⁴ Európai Unió (é.n.): Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_hu

⁴²⁵ EUAA (2025): The EUAA Monitoring Mechanism explained, pp.8-9

⁴²⁶ Uo. p. 11.

⁴²⁷ Uo. p. 3.

⁴²⁸ Európai Tanács (2025b): A Tanács elfogadta az EU migrációs és menekültügyi paktumát.

paktum 2024. június 11-én lépett hatályba, amelyet egy átállási időszak követ, ez alatt kell felkészülniük a tagországoknak a jogalkotási aktusok 2026 júniusában esedékes végrehajtására.⁴²⁹ A sürgető határidő azonban nem vált sem az Európai Bizottság, sem az Európai Parlament előnyére. Egyrészt, nem készült el a paktum teljes szövege, elfogadása óta az Európai Bizottság több kiegészítő javaslatot terjesztett elő, amelyeket a tagállamok jóváhagyása esetén még a paktum végrehajtása előtt implementálnák a már elfogadott rendszerbe. Másrészt, a jellemzően az uniós tagországok és az uniós intézmények közötti érdekellentétek, valamint politikai törésvonalak miatt nem sikerült konszenzust kialakítani. Amellett, hogy Magyarország és Lengyelország is ellene szavazott, utóbbi miniszterelnöke, Donald Tusk már 2024. május 14-én, a voksolást követően leszögezte, hogy Lengyelország nem fog újabb migránsokat befogadni.⁴³⁰

A paktum megalkotásában az Európai Bizottság mellett nagy mértékben részt vett az Európai Parlament is, amely saját kezdeményezésű jelentéseivel és határozataival gyakorol nyomást a Bizottságra, hogy bizonyos kérdéseket napirendre tűzzenek. Ezeknek a dokumentumoknak elsősorban politikai jelentőségük van, és nem ritkán megalapozzák a jogalkotási aktusokat.

4.5 A Bizottság fellépése nemzeti hatáskörben: példa a “Nemzeti Kártya” ügyre

A Bizottság hatásköri törekvései nem merülnek ki a jogalkotás terén – felügyeleti és kezdeményező szerepkörét is kiterjeszti olyan területekre, amelyek hagyományosan tagállami primátust élveztek. Erre példa a hosszú távú tartózkodási engedélyek (ún. nemzeti letelepedési kártyák) ügyében tapasztalt Bizottsági beavatkozás 2024-ben. A magyar kormány 2023-ban kiterjesztette a Nemzeti Kártya elnevezésű, külföldi munkavállalóknak szóló tartózkodási engedélyprogramját több ország állampolgáira – köztük orosz és belorusz állampolgárokra is. E program keretében bizonyos – korábban csak ukránokra és szerbekre vonatkozó – könnyített eljárással lehet munkavállalási céllal kétéves (3 évre hosszabbítható) engedélyt szerezni Magyarországon.⁴³¹ A lépés politikai érzékenységet növelte az ukrajnai háború, valamint az, hogy az EU 2022-ben felfüggesztette a vízumkönnyítési megállapodást Oroszországgal, így általános uniós szinten szigorúbb ellenőrzés alá estek az orosz beutazók.⁴³²

Az új szabályozásra válaszul a Bizottság 2024 szeptemberében levélben szólította fel Magyarországot részletes tájékoztatásra a program kapcsán, különös tekintettel arra, hogy milyen

⁴²⁹ Európai Bizottság (2024): A migrációs és menekültügyi paktum gyakorlatba való átültetésére vonatkozó terv kidolgozása.

⁴³⁰ Tvp World, 2024

⁴³¹ Liboreiro, 2024

⁴³² Uo.

átvilágítási és biztonsági kontrollt alkalmaznak az érintett orosz és belorusz kérelmezőknél.⁴³³ Ylva Johansson belügyi biztos nyilvánosan is jelezte „komoly aggályait”, mondván, a kezdeményezés kockázatot jelenthet az egész schengeni térségre a potenciális kémbeszivárgás és szankciókikerülés miatt, számos nemzetbiztonsági kérdést felvetve.⁴³⁴ Lényegében a Bizottság azt firtatta, hogy Magyarország nem puhította-e fel túlzottan a beléptetési feltételeket az érintett „ellenséges” országok állampolgárai számára.

Ez az eset több szempontból figyelemreméltó a hatáskörök eltolódása kapcsán. Egyrészt a vízum- és tartózkodásiengedély-politika formálisan megosztott hatáskör – az EU közös szabályokat is alkot (pl. uniós tartózkodási kártya, schengeni vízumkódex), miközben a tagállamoknak jelentős önálló jogköre marad a nemzeti engedélyezési programokban. A magyar Nemzeti Kártya program is elsődlegesen tagállami hatáskörbe tartozik, ugyanakkor uniós kötelezettségeket is érint, mint például a rövid távú mozgás biztosítását a térségen belül, amelyhez igazítani kell a köz- és nemzetbiztonsági kockázatvizsgálatot. Másrészt a Bizottság fellépése nem formális kötelezettségszegési eljárás volt – mivel kifejezett uniós jogsértést nem állapított meg –, hanem információkérésen alapuló felügyeleti nyomásgyakorlás. A Bizottság két biztonsági fókuszú tisztázó kérdést tett fel: miért indokolt a kiterjesztés az orosz és belorusz állampolgárokra az adott geopolitikai helyzetben; valamint miért nincs eltérő biztonsági átvilágítás a két országból érkező kérelmezők esetében. Johansson biztos is elismerte, hogy egyértelmű jogsértés hiányában formális eljárás nem indult,⁴³⁵ mégis, a többszöri levélváltás során és az európai parlamenti meghallgatáson megfogalmazott bírálatok politikai nyomást gyakoroltak Magyarországra. A vita elsősorban a Schengen-kockázatkezelési és végrehajtási megfelelési kérdésekről szólt, amelyben a magyar kormány arra hivatkozott, hogy a Nemzeti Kártya program ezen része tagállami hatáskörbe tartozik, és annak kiterjesztése az orosz és belorusz állampolgárokra az uniós joggal összhangban történt meg.

Harmadrészt felvetődik a kérdés az egyenlő bánásmódról. Más tagállamok is adnak ki tartózkodási engedélyeket oroszoknak, sőt egyes nyugat-európai országokban sokkal több orosz és belorusz állampolgár él, mint Magyarországon (pl. Németország⁴³⁶, Franciaország⁴³⁷, Spanyolország⁴³⁸ és Ciprus⁴³⁹). Mégsem értesülhettünk arról, hogy a Bizottság hasonló módon vizsgálódott volna bármelyikük nemzeti programja ügyében. Ez a megkülönböztetés a magyar kormány

⁴³³ Uo.

⁴³⁴ Uo.

⁴³⁵ Uo.

⁴³⁶ Destatis Statistisches Bundesamt, 2024

⁴³⁷ De La Baume, 2022

⁴³⁸ La Vanguardia, 2024

⁴³⁹ Center For Analysis And Strategies In Europe, 2024

nézőpontjából aránytalanul szelektív intézményi gyakorlatként értelmezhető, amelynek következtében a Bizottság a politikailag kevésbé preferált tagállamokat – jelen esetben Magyarországot – fokozott monitoringnak veti alá, ezzel tényleges befolyást próbálva gyakorolni belső kormányzati folyamataikra.

Összességében a Nemzeti Kártya ügye megmutatta, hogy a Bizottság kész túllépni a formális hatáskörein és felügyeleti eszközökkel is beavatkozni a tagállami gyakorlatba, ha az a saját (vagy a többségi uniós) politikai-ideológiai megítélése szerint problémás. Bár végül nem következett konkrét szankció vagy eljárás, a Bizottság elérte, hogy a kérdésben napirenden tartsa a témát, és implicit módon nyomást gyakoroljon Magyarországra a program szigorítása érdekében. Ez egy „puha” hatáskörbővítés: nem a szerződések módosításával vagy új jog átadásával történik, hanem a Bizottság interpretációs és kezdeményező szerepének kiterjesztésével. A tagállami szuverenitás szempontjából viszont felveti a kérdést, hol a határ: mennyire avatkozhat be az EU egy olyan területre (harmadik országbeliek tartózkodása), amelyet a kormányok nemzetbiztonsági okokból jellemzően nemzeti ellenőrzés alatt szeretnének tartani. Ugyanakkor a schengeni szabályok szerint a tagállam által kiadott tartózkodási engedély rövid távú (90 vagy 180 napos) mozgást biztosít az egész térségen belül,⁴⁴⁰ így a nemzeti programok közvetlenül érintik más tagállamok közrendjét és biztonságát. Ezért az EU minimumkövetelményeket és végrehajtási ellenőrzést kérhet számon, anélkül, hogy a tagállami hatáskört formálisan elvonná.⁴⁴¹ Ráadásul a fellépéssel a Bizottság azt is sugallta, hogy Magyarország nem képes – vagy, ami még rosszabb, nem akarja – megfelelő nemzetbiztonsági átvilágításnak alávetni az orosz és a belorusz kérelmezőket. Ugyanez nem merült fel más országok kapcsán, amelyek szintén uniós szankciós listákon szerepelnek. Márpedig ez ismét alátámasztja azt, hogy a Bizottság nem szakpolitikai, hanem politikai-ideológiai indokokból lépett fel.

4.6 Uniós megállapodások harmadik országokkal: a Tanács mellőzése és információhiány

A migráció külső dimenziója – vagyis a származási és tranzitországokkal való együttműködés – egy újabb olyan terület, ahol a Bizottság igyekszik kezdeményező szerepét erősíteni, sokszor a tagállami kormányok kárára. Az EUMSZ 218. cikke szerint a Bizottság jogosult nemzetközi megállapodások tárgyalását kezdeményezni a Tanács felhatalmazása alapján. A gyakorlatban

⁴⁴⁰ Migration And Home Affairs (2025a): Short-stay calculator

⁴⁴¹ EUR-LEX (2019): Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHA.:

azonban az utóbbi években a Bizottság ezt a felhatalmazást nagyon tágra értelmezi, és szűkszavúan számol csak be a tárgyalások menetéről a tagállamok felé. Ez a tendencia csúcsosodott ki a Tunéziával kötött „migrációs paktum” esetében 2023-ban.

Az EU-Tunézia együttműködési megállapodást (MoU) 2023. július 16-án írták alá a felek, Ursula von der Leyen, a Bizottság elnöke és két tagállami vezető, Olaszország és Hollandia miniszterelnöke részvételével.⁴⁴² A megállapodás nem kötelező erejű politikai nyilatkozat, mely átfogó partnerséget hirdet, amely többek közt magába foglalja a Tunéziának nyújtandó gazdasági támogatást és az együttműködést az illegális migráció megfékezésében.⁴⁴³ Fontos azonban megjegyezni, hogy az EU alapító szerződesei előírják, hogy a Bizottságnak nem kötelező erejű megállapodások esetén is ki kell kérnie a Tanács (a tagállamok) jóváhagyását a megállapodás aláírása előtt.⁴⁴⁴ A Tunézia-ügyben azonban a Bizottság – a tagállami diplomaták beszámolóai szerint – nem várt a Tanács hivatalos jóváhagyására, és gyakorlatilag kész tények elé állította a tagállamokat az aláírással.⁴⁴⁵ A megállapodás előkészítése és aláírása kapcsán több kormány jelezte aggályait a Bizottság eljárásának átláthatósága és az egyoldalú jellege kapcsán,⁴⁴⁶ a transzparenciahiányt később az Európai Ombudsman is bírálta.⁴⁴⁷ A Bizottság hanyagolta a Tanács részletes tájékoztatását a memorandum pontos tartalmáról, pénzügyi vonatkozásairól és végrehajtási terveiről.

Úgy tűnik, hogy a Bizottság a tunéziai megállapodást az olasz kormány aggodalmainak csillapítására és a Tanácsban a paktumhoz szükséges támogatás kialakítására, azaz a blokkoló kisebbség feloldására használta fel. Ursula von der Leyen már 2023. június 29-i levelében „*blueprintnek*” – a gyakorlatban ezek tekinthetők a „migránsellenőrzésért készpénzt” elven létrejött egyezményeknek – nevezte a tunéziai kezdeményezést a hasonló partnerségek számára.⁴⁴⁸ Matteo Piantedosi olasz belügyminiszter 2023. december 20-án már „olasz győzelemnek” minősítette a paktumot,⁴⁴⁹ ami azt jelzi, hogy a Bizottságnak sikerült megnyernie az olasz kormány támogatását.

Nem a tunéziai megállapodás az egyetlen példa. Az EU azóta hasonló stratégiai partnerségeket kötött több észak-afrikai és közel-keleti országgal is, kevésbé transzparens módon. 2024. március

⁴⁴² EUROPEAN PARLIAMENT (2023): EU-Tunisia Memorandum of Understanding

⁴⁴³ Statewatch, 2024

⁴⁴⁴ Uo.

⁴⁴⁵ Uo.

⁴⁴⁶ Andrade. - Frasca, 2024

⁴⁴⁷ European Ombudsman (2024): Ombudsman criticises Commission failure to inform public how it assessed human rights risks in EU-Tunisia agreement

⁴⁴⁸ Fox– Vasques, 2023

⁴⁴⁹ ANSA, 2023

17-én Egyiptommal írtak alá átfogó partnerségi nyilatkozatot,⁴⁵⁰ 2025. január 29-én Jordániával,⁴⁵¹ 2024 májusában pedig Libanon számára hagytak jóvá jelentős pénzügyi támogatási csomagot a migrációs együttműködés erősítésére.⁴⁵² Emellett 2024. március 7-én Mauritániával kötöttek kifejezetten migrációs partnerségi megállapodást.⁴⁵³ Ezek a megállapodások mind hasonlóak: nem kötelező érvényű „*Team Europe*” jellegű egyetértési nyilatkozatok, amelyekhez elvileg a Tanács (COREPER) hozzájárulása szükséges, ám a gyakorlatban a Bizottság minimális beleszólást engedett a tagállamoknak a tartalmuk alakításába. Vagyis a tunéziai eset különösen sajnálatos precedenst teremtett, hiszen a Bizottság a Tanács hivatalos jóváhagyása előtt írta alá az egyetértési megállapodást – ezzel sérül az intézményi egyensúly, és kérdésessé válik az elszámoltathatóság.

A tagállamok részéről az a fő kritika, hogy a Bizottság kiszorítja a Tanácsot (vagyis magukat a nemzeti kormányokat) a folyamatból. Mivel az ilyen partnerségek általában jelentős uniós pénzügyi ígéretekkel járnak, a tagállamok szeretnék nyomon követni, hova kerülnek az uniós források, és milyen feltételekkel történik az együttműködés. A Bizottság azonban – az említett esetek tanúsága szerint – elmulasztja időben és részletesen informálni a Tanácsot ezekről. A COREPER zárt ülésein több alkalommal bíralták a Bizottságot a tájékoztatás hiánya miatt, és demokratikus kontroll biztosítását kérték. Az Európai Parlament jogi szolgálata odáig ment egy 2024 márciusi véleményében, hogy jelezte: amennyiben a Bizottság nem kéri ki előzetesen a Tanács engedélyét egy ilyen nem kötelező megállapodás aláírására, az sértheti a hatáskörök szerződésben rögzített megosztását.⁴⁵⁴

Mindez arra utal, hogy a Bizottság a migrációs politika alakításában nem csupán a belső jogalkotás révén, de a külkapcsolati téren is kiterjeszti befolyását, sokszor a demokratikus kontroll rovására. Intézményi szempontból ez rendszerszintű problémát jelez: sérül a tagállamok és az uniós intézmények közti egyensúly, hiszen a Bizottság kvázi önhatalmúlag köti az alkukat harmadik országokkal, utólagos jóváhagyatással, ami megint jelzi a túllépést a „szerződések őre” szerepen. Politikai szempontból pedig a tagállamok érdekeinek becsatornázása nem biztosított: a nemzeti kormányok keze meg van kötve, ha utólag nem értenek egyet egy-egy megállapodás részleteivel, mert az EU nevében a Bizottság már elkötelezte magát.

⁴⁵⁰ European Commission (2024b): Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union.

⁴⁵¹ European Commission (2025d): Statement by President von der Leyen on the signature of the EU-Jordan Strategic and Comprehensive Partnership.

⁴⁵² European Council On Refugees And Exiles (2024): EU External Partners: Member States Push for Outsourcing of Migration Procedures to Third Countries — EU Signs € 1 Billion Migration Deal with Lebanon — Tunisian Authorities Expel Hundreds of Migrants to Border with Algeria — Migrants Released from Detention in Libya.

⁴⁵³ European Commission (2024a): EU-Mauritania Joint Declaration.

⁴⁵⁴ Statewatch, 2024

Összefoglalva: a Bizottság harmadik országokkal folytatott migrációs tárgyalásai kapcsán is lopakodó hatáskörelvételt figyelhetünk meg. A formális keretek (EUMSZ 218. cikk) betartása mellett – felhatalmazást kér a Tanácstól a tárgyalásra – a gyakorlatban a lényegi döntéseket egyedül viszi, a tagállamokat kész tények elé állítva. Ez a gyakorlat aláássa a Tanács (és közvetve a tagállami demokráciák) szerepét, és felveti az EU demokratikus elszámoltathatóságának kérdését a migrációs politikában.

4.7 Visszatérési rendelet-javaslat: újabb terület veszélyben

Az Európai Bizottság 2025 elején mutatta be javaslatát egy új uniós visszatérési rendeletre, amely a 2008-as visszatérési irányelvet váltaná fel.⁴⁵⁵ A tervezet célja az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli személyek kitoloncolási eljárásainak egységesítése és hatékonyabbá tétele uniós szinten.⁴⁵⁶ Bár első pillantásra ez technikai kérdésnek tűnhet, a javaslat több olyan elemet tartalmaz, ami ismét a tagállami hatáskörök csorbításának irányába mutat, és ellentmondásos fogadtatásban részesült. Az EU abban bízik, hogy ezáltal növelhető a mindössze 20%-os visszatérési arány, a 27 nemzeti rendszert felváltó egységes, kötelező érvényű keretrendszerrel pedig megakadályozhatók lennének a visszaélések. Tagállami hatáskörben maradna azonban a befogadóközpontok létesítése és fenntartása, ám a partnerországok bevonása alapvetően pénzügyi ösztönzőkkel képzelhető el. A javaslatcsomag másik része pedig az önkéntes hazatérés fokozását célozza: a kényszerű visszatérések akkor is kötelezők lennének, ha az EU-ban illegálisan tartózkodó személy nem működik együtt a hatóságokkal, vagy biztonsági kockázatot jelent. A tagállamoknak rövid időn belül kellene megállapítaniuk, hogy az érintett migráns kockázatot jelent-e – amennyiben igen, kötelező a visszaküldése.⁴⁵⁷ A tervezettel kapcsolatban azonban számos aggály felmerült. Az elsődleges kérdés, hogy mi történik azokkal a kiutasított menedékkérőkkel, akiket a befogadóközpontokból sem sikerül a hazájukba szállítani, és milyen hosszan tarthatók a központokban, mielőtt a kiutasító tagállamoknak vissza kellene fogadniuk őket.

Az egyik legvitatottabb elem, hogy a Bizottság javaslata kötelezően előírná a tagállamok számára a „önkéntes visszatérési és reintegrációs programok” fenntartását és finanszírozását. Ezek olyan programok, amelyek anyagi vagy egyéb támogatást nyújtanak az illegális migránsoknak, ha önként vállalják hazatérésüket, segítve őket a beilleszkedésben otthon. Magyarország és több más ország attól tart, hogy az ilyen programok általános kötelezővé tétele „húzó hatást”

⁴⁵⁵ European Council On Refugees And Exiles (2025): Proposal for an EU Return Regulation.

⁴⁵⁶ Uo.

⁴⁵⁷ European Commission (2025e): Commission proposes a new Common European System for Returns

eredményezhet: ha az elutasított menedékkérők biztosan számíthatnak anyagi segítségre a hazatéréshez, az akár ösztönözheti is az indulást („ha nem kapok menedékstátuszt, még mindig kapok pénzt, ha hazamegyek”).⁴⁵⁸ Különösen problémásnak tartják, hogy a javaslat nem zárna ki azokat sem a reintegrációs támogatásból, akik a közrendre vagy a nemzetbiztonságra veszélyt jelentenek, vagy bűncselekményt követtek el. Jelenleg az ilyen programok megléte és feltételei teljes mértékben tagállami hatáskörbe tartoznak – vannak országok, melyek működtetnek ilyen IOM (az ENSZ Nemzetközi Migrációs Szervezete) közreműködéssel, mások azonban szakpolitikai okokból elutasítják. A Bizottság ennek ellenére uniós kötelezettséggé tenné legalább egy program fenntartását minden országban, ezzel újabb nemzeti politikai döntési területet vonva uniós keretbe.

A javaslatot 2025 tavaszán kezdték el tárgyalni a Tanács munkacsoportjaiban, és Magyarországnak már a 2024. évi schengeni értékelése kapcsán is ajánlasként megfogalmazták egy ilyen önkéntes visszatérési program létrehozását. Ez mutatja, hogy az uniós nyomás erős: ha a rendelet nem is végleges még, más eszközökkel próbálják elérni, hogy a tagállam hozzájáruljon a célhoz. Szuverenitási szempontból ez azért aggályos, mert a kiutasítás végrehajtása és a migránsokkal kapcsolatos humánpolitikai döntések eddig a tagállam hatáskörébe tartoztak – beleértve azt is, hogy kíván-e reintegrációs támogatást nyújtani. A Bizottság érvelése szerint egyébként ez a megközelítés hosszú távon hatékonyabb, mert az önkéntes hazatérés olcsóbb és fenntarthatóbb, mint a kényszerkitoloncolás. Ugyanakkor a tagállamok egy része szerint ennek eldöntése továbbra is nemzeti kézben kellene, hogy maradjon.⁴⁵⁹

A tervezet 7. cikke külön figyelmet érdemel, mivel érzékeny pontra tapint: arról szól, hogy a kiutasítási határozatok indokolását milyen mértékben kell a kitoloncolásra váró külföldivel közölni. A (3) bekezdés kimondaná, hogy a részletes indoklásra vonatkozó jog korlátozható, ha a teljes körű indoklás veszélyeztetné a közrendet, közbiztonságot vagy nemzetbiztonságot, illetve a bűnüldözést. Ugyanakkor az érintettet ilyenkor is tájékoztatni kell a határozat alapjául szolgáló okok lényegéről a hatékony jogorvoslat biztosítása végett. Vagyis, ha valakit például nemzetbiztonsági okból utasítanak ki, a hatóság megtagadhatja a részletes indoklást, de valamilyen összefoglaló információt mégis meg kell osztania az érintettel. Több tagállam, köztük Magyarország is,⁴⁶⁰ ezt veszélyes kompromisszumnak tartja, mert a nemzetbiztonsági ügyek

⁴⁵⁸ Council Of The European Union (2020): Working Paper 2552/2020 INIT.

⁴⁵⁹ Dumbrava- Radjenovic, 2024

⁴⁶⁰ Eur-Lex (2022b): Judgment of the Court (First Chamber) of 22 September 2022. GM v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság and Others. Request for a preliminary ruling from the Fővárosi Törvényszék. Reference for a preliminary ruling – Common asylum and immigration policy – Directive 2011/95/EU – Standards for granting refugee status or subsidiary protection status – Withdrawal of the status – Directive 2013/32/EU –

jellegéből adódóan sokszor semmilyen információ nem kívánatos, hogy a kérdéses személy tudomására jusson (hiszen az érzékeny forrásokat, módszereket fedhetne fel). A javasolt cikk megfogalmazása így akár a nemzeti biztonsági szolgálatok mozgásterét is érintheti, amely pedig a szuverenitás egyik alapvető attribútuma.

A visszatérési rendelettervezet problematikáját összefoglalva megállapítható, hogy az jelenlegi formájában újabb „húzó” tényezőt jelenthet: a kötelezően finanszírozandó önkéntes hazatérési programok könnyen a migrációs „push-pull” dinamikák részévé válhatnak. A tagállamok attól tartanak, hogy amennyiben az EU garantál egy minimumot még az elutasított kérelmezőknek is (visszaúti támogatás, anyagi segítség az újrakezdéshez otthon), az csökkenti az illegális migráció kockázatát az érintettek szemében, hiszen garantálja az embercsempészeknek kifizetett összeg egy részének visszatérítését, ezzel növelheti a próbálkozók számát. Ez ellentétes lenne a biztonságpolitikai és elrettentési célokkal, és tovább nehezítené az illegális migráció kezelését.

A tervezet emellett jelentősen szűkítené a nemzeti hatásköröket az illegális migráció elleni fellépésben. Az EUMSZ 79. cikke alapján a visszatérési irányelv (2008/115/EK) már eddig is kötelező minimumszabályokat állapított meg a visszatérési eljárásokra vonatkozóan (pl. döntéshozatal rendje, jogorvoslat, a fogvatartás időtartalmi korlátai – főszabály szerint legfeljebb 6 hónap, külön feltételekkel 18 hónapig hosszabbítható).⁴⁶¹ Az Európai Bizottság ezt rendeletre emelve, 2025. március 11-én kezdeményezte egy közvetlenül alkalmazandó, közös uniós visszatérési rendszer létrehozását, továbbá Európai Visszatérési Rendelvényt (*European Return Order*) vezetne be, a tagállami döntések kölcsönös elismerésével és egységesebb eljárási szabályokkal.⁴⁶² A Bizottság maga is elismeri, hogy pl. a javaslat drasztikusan korlátozná az önkéntes távozásra nyitva álló idő minimumát, és szélesítené a fogvatartás lehetséges eseteit (akár 24 hónapra emelve a felső határt).⁴⁶³ Ezek egy része hatékonyabbá teheti a kitoloncolást, de egységes keretek közé szorítja a tagállami gyakorlatot olyan területen, ahol eddig lehetőség volt a rugalmasságra.

Különösen problémás lehet a pénzügyi függőség és feltételelesség. Jelenleg ugyanis a Bizottság visszatart uniós forrásokat egyes tagállamoktól (így Magyarországtól) arra hivatkozva, hogy nem biztosított a Charta-alapjogok érvényesülése a visszatérítési gyakorlatban.⁴⁶⁴ Magyarország

Common procedures for granting and withdrawing international protection – Danger to national security – Position taken by a specialist authority – Access to the file. Case C-159/21.

⁴⁶¹ EUR-LEX (2008): Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

⁴⁶² Migration And Home Affairs (2025b): New Common European System for Returns.

⁴⁶³ European Council on Refugees and Exiles, 2025.

⁴⁶⁴ Baccini, 2024

esetében 2024 elején az *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) alap egy részének folyósítását függesztették fel azzal az indokkal, hogy nincs megfelelő mechanizmus a jogsértések ellenőrzésére az eljárásokban, így a Charta horizontális feltétel nem teljesül.⁴⁶⁵ Ez azt jelenti, hogy a magyar visszatérítési programok költségeit jelenleg nagyrészt a nemzeti költségvetés viseli, mert az EU nem téríti meg őket, amíg a Bizottság szerint a feltételek nem adóttak. Ha pedig a jövőben a rendelet kötelezi ilyen programok fenntartására az országot, de a finanszírozáshoz szükséges uniós pénzeket továbbra is visszatartják, az dupla terhet jelent: hatáskör-csökkenést és anyagi büntetést egyszerre.

4.8 A „biztonságos harmadik országok” újraértékelése

Az első kiegészítőcsomag után két hónappal, 2025 májusában újabb javaslatot terjesztett elő az Európai Bizottság, amely szerint a testület módosítaná a „biztonságos harmadik ország” fogalmának alkalmazási feltételeit. A javaslat értelmében a tagállamok határozhatnák meg, hogy mely országokat tekintik biztonságosnak, és a kitoloncolásokat olyan biztonságos harmadik országokba is végrehajthatnák, ahol a menedékkérő csupán átutazott, de akár olyanba is, ahol még soha nem járt. A szabályozás alól mentesülnének a kísérő nélküli kiskorúak, akik esetében továbbra is feltétel maradna a harmadik országgal való kapcsolat megléte. A javaslat ugyanakkor hangsúlyozza, hogy kizárólag azok az országok tekinthetők biztonságosnak, amelyek az uniós jog értelmében is annak számítanak. Utóbbi magába foglalja többek közt a visszaküldés elleni védelmet, a faji, nemzetiségi, társadalmi csoporthoz való tartozás vagy politikai álláspont miatti súlyos sérelmet, továbbá az élethez és a szabadsághoz való jog veszélyeztetésének valós kockázatát. Hogy a tagállamok által kötött megállapodások vagy egyezmények megfelelnek-e az uniós jogban foglalt feltételeknek, az Európai Bizottság ellenőrizné.⁴⁶⁶ Ez a kiegészítőcsomag részben szembemegy a tagállami követelésekkel, ugyanis nem teszi lehetővé számos bűnelkövető vagy a nemzetbiztonságra kockázatot jelentő személyek kitoloncolását. Húsz schengeni ország – Belgium, Bulgária, Csehország, Finnország, Görögország, Írország, Litvánia, Málta, Norvégia, Szlovákia, Ausztria, Ciprus, Észtország, Németország, Magyarország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, valamint Svédország – bevándorlásügyi és belügyminiszterei 2025. október 16-án közös levelet küldtek Magnus Brunner, az Európai Unió belügyekért és migrációért felelős biztosának. Az aláíró kormányok arra kérték az EU-t, hogy emelje uniós szintre az Afganisztánban történő kitoloncolások újraindítását. A tagországok arra hivatkoztak, hogy 2024-ben 22 870 afgán állampolgárt utasítottak ki, de csupán 435-en tértek haza. A levélben egyúttal

⁴⁶⁵ Uo.

⁴⁶⁶ Eur-Lex (2025).

sürgetik a biztonságra kockázatot jelentők deportálását.⁴⁶⁷ Ez idáig Németország folytatta a legaktívabb tárgyalásokat az Afganisztánt 2021 augusztusa óta vezető tálibokkal, amelynek eredményeként két alkalommal szállítottak afgán migránsokat Kabulba Katar segítségével. 2025. október 20-án pedig Ausztria is újraindította az afgánok kitoloncolását: aznap isztambuli átszállással szállítottak egy harmincas éveiben járó afgán férfit Kabulba, ahová másnap érkezett meg. A férfit az osztrák bíróság súlyos testi sértés és nemi erőszak vádjával négy év börtönbüntetésre ítélte, amelynek letöltése után hajtották végre a kitoloncolást.⁴⁶⁸ Arra azonban csekély az esély, hogy az EU kézbe vegye az afgánok kitoloncolásának kérdését, ugyanis elutasítják a tálibokkal történő egyeztetéseket, továbbá az országot sem tartják biztonságos származási országnak.

4.9 Konklúziók az Európai Bizottság kapcsán

A fenti példák világossá teszik, hogy az Európai Bizottság az elmúlt évtized migrációs válságaira fokozott hatásköri expanzióval reagált. Legyen szó a menekültügyi szabályozás irányelvekről, rendeletekre cseréléséről, a kötelező elosztási mechanizmus bevezetéséről, a tagállami hatáskörbe vágó ügyekben való felügyeleti beavatkozásról, vagy épp a harmadik országokkal kötött alkuk során a Tanács peremre szorításáról – mindenütt azonos tendencia figyelhető meg: az integráció mélyülése a tagállami szuverenitás rovására. Ez a folyamat sokszor lopakodó, apró lépések sorával valósul meg, máskor nyílt politikai csatározások közepette (mint a kvótadöntések esetén). A végeredmény viszont ugyanaz: a közös politika „közösségibb” lesz, a nemzeti különutak tere szűkül.

Fontos hangsúlyozni, hogy önmagában nem minden változás negatív. Az európai migrációs politikában valóban szükség volt bizonyos reformokra és szolidaritásra. A kérdés az, hogyan sikerül ezeket összeegyeztetni az EU sokszínűségével és a tagállamok jogos igényeivel. Jelenleg azt látjuk, hogy a Bizottság (és általában az uniós intézmények) ereje jelentősen megnőtt e téren, míg a tagállami befolyás gyengült. Ha ez az egyensúlytalanság tartósan fennmarad, az politikailag fenntarthatatlan lehet: több tagállamban nőhet az elégedetlenség, erősödhetnek az euroszeptikus hangok, és romolhat a közös politika végrehajthatósága is. Ugyanakkor az is kérdéses, hogy az intézkedések valóban segítenek-e csökkenteni a migrációs nyomást: ezen a területen ugyanis legalábbis vegyes a kép.

Mit lehet tenni? A tagállamok számára kulcsfontosságú, hogy éljenek a még meglévő eszközeikkel: a Tanácsban és az Európai Tanácsban koalíciókat építsenek érdekeik védelmére, és

⁴⁶⁷ Euractiv (2025): Joint letter from the undersigned ministers on voluntary and forced return to Afghanistan.

⁴⁶⁸ Haneke, 2025

szigorúan számonkérjék a Bizottságon a szerződéses kötelezettségek (például a Tanács megfelelő bevonása) betartását. A szubszidiaritás elvének hangsúlyozása – miszerint az EU csak akkor lépjen, ha a tagállam nem tud hatékonyan cselekedni – újra előtérbe kell, hogy kerüljön. Emellett jogi úton is lehet keresni a korlátokat: amennyiben a Bizottság vagy más uniós szerv túllépi felhatalmazását, a tagállamok a Bírósághoz fordulhatnak (még ha ez vegyes eredményeket is hozott eddig). Fontos a transzparencia kikényszerítése is a Bizottságtól – például a harmadik országokkal történő megállapodásoknál a Tanácsnak és a Parlamentnek ragaszkodnia kell a rendszeres, részletes tájékoztatáshoz.

Végső soron a kérdés az, hogy az EU hogyan talál egy egészséges egyensúlyt a közös fellépés és a nemzeti szuverenitás között egy olyan összetett területen, mint a migráció. Az eddigi trend a központosítás felé mutat, de a tagállamok ellenállása is erős. Az előttünk álló időszakban dőlhet el, hogy a „lopakodó hatáskörbővítés” folytatódik-e, vagy a tagállamok féket tudnak szabni neki egy átgondoltabb, konszenzus-fókuszúbb megközelítéssel. Az mindenesetre biztos, hogy a migrációs politika alakulása az EU jövőbeli berendezkedésének lakmuspapírja lesz: a most kialakuló gyakorlat precedenst teremthet más politikaterületekre is az integráció mélyítésében vagy épp korrekciójában. A valódi megoldást az jelentheti, ha az Unió elismeri a tagállami sajátosságokat és valódi rugalmasságot épít a közös szabályokba – különben a harmonizáció könnyen diszharmóniába fordulhat a politikai realitásokkal.

5. Az európai unió kettős mércéje

Az EU a 2015-ös migrációs és menekültügyi válság óta számos alkalommal szembesült a kettős mérce vádjával a migráció és a menekültügy terén. Egyes tagországok szerint az uniós intézmények és vezetők nem minden országot kezelnek egyformán, amikor azok a közös migrációs politika kereteitől eltérő megoldásokat alkalmaznak. Az alábbi összefoglaló bemutatja, hogy milyen konkrét esetekben bizonyítható az EU kettős mércéje.

5.1 Határkerítések és határvédelem

A 2015-ös migrációs és menekültügyi válság idején Magyarország határőrizeti célú ideiglenes kerítést épített déli, Szerbiával közös határán az illegális határátlépések megakadályozására. Ezt a lépést az EU vezetői élesen bírálták. Az építkezés megkezdését követően az Európai Bizottság leszögezte, hogy nem támogatja a kerítések felhúzását. A testület szóvivője hangsúlyozta, hogy amíg a kormány nem használ fel uniós pénzeket, nem sérti meg az uniós vagy a nemzetközi törvényeket, és tiszteletben tartja a menedékkérők jogait, a tagállamok felelőssége határaik

védelve.⁴⁶⁹ Két évvel később, 2017-ben Orbán Viktor magyar miniszterelnök levélben fordult az Európai Bizottság elnökéhez. A kormányfő azt kérte Jean-Claude Junckertől, hogy az EU fizesse ki a déli határvédelem költségeinek felét, mintegy 440 millió eurót.⁴⁷⁰ Noha Orbán Viktor arra hivatkozott, hogy a határzárral, a kb. 3 000 határvadász kiképzésével és aktív szolgálatával Magyarország nem csupán az országot, hanem egész Európát védi az irreguláris migránsoktól, az Európai Bizottság elutasította a kérést.⁴⁷¹ 2020 decemberében az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy Magyarország gyakorlata sérti az uniós jogot, és felszólította az országot a jogsértés megszüntetésére. 2023 nyarán az EU 200 millió eurós bírságot szabott ki Magyarországra, valamint napi egymillió eurós pénzbüntetést helyezett kilátásba.⁴⁷² Bakondi György, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója 2025. szeptember 11-én számolt be arról, hogy Magyarország az elmúlt tíz évben több mint 1,1 millió illegális bevándorló Európába való bejutását akadályozta meg.⁴⁷³

A migrációs és menekültügyi válság első éveiben az EU elutasította a kerítések és a fizikai határzár gondolatát. Ehhez képest látványos fordulat volt, amikor 2020 márciusában, a török–görög határon kialakult migrációs incidens során, az uniós vezetők nyíltan támogatták Görögország határvédelmi erőfeszítéseit. Recep Tayyip Erdoğan török elnök bejelentette, hogy a 2016-ban az EU-val kötött megállapodás ellenére engedélyezi a menekültek továbbutazását Törökországból, mert az ország már nem tud megbirkózni a szíriai menekültek tömeges érkezésével és ellátásával. Bejelentését követően több ezer migráns indult meg a görög határra, amelyre válaszul a görög kormány fokozott határvédelmet rendelt el.⁴⁷⁴ Az EU a magyarországi esettel ellentétben a határlezárást hibrid fenyegetés elleni jogos védekezésként kezelte. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke köszönetet mondott Athénnek, amiért „pajzsként” védi Európa határait, továbbá bejelentette, hogy 700 millió euró uniós forrást biztosít Görögországnak, beleértve a határinfrastruktúra korszerűsítésére szánt, azonnal rendelkezésre álló 350 millió eurót.⁴⁷⁵ A görög példa azt jelzi, hogy az EU elkezdte átértelmezni a szabályokat, amelynek értelmében bizonyos esetekben – ha egy harmadik ország fegyverként használja a migrációt – elfogadhatónak tartja a kivételes szigorításokat; még a visszaküldés (*push back*) gyakorlatát is, amelyet Magyarország esetében szintén heves bírálatok követtek. 2021 óta Lengyelország és a balti országok is fokozott migrációs nyomással néznek szembe a szomszédos Belarusz irányából: Minszk a hibrid hadviselés részeként,

⁴⁶⁹ Sander, 2015

⁴⁷⁰ France24, 2017

⁴⁷¹ Nielsen, 2017

⁴⁷² Deutsche Welle, 2024

⁴⁷³ MTI (2025): Illegális bevándorlás - Bakondi György: Magyarország az elmúlt 10 évben több mint 1,1 millió illegális bevándorló Európába jutását akadályozta meg.

⁴⁷⁴ Al Jazeera, 2020

⁴⁷⁵ Rankin, 2020b

a Belarusz és az Európai Unió közötti kapcsolatok romlását követően kezdte támogatni a főként Közel-Keletről és Észak-Afrikából érkező migránsok beáramlását. A fokozott migrációs nyomás különösen Lengyelországot érintette, ám az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) adatai azt mutatják, hogy a lengyel határt koránt sem ostromolták annyian az elmúlt években, mint a magyar–szerb határt. 2022-ben a Magyarországot is magába foglaló nyugat-balkáni migrációs útvonalon az ügynökség 145 600 irreguláris határátlépést regisztrált, ami 136%-os növekedést jelentett a 2021-es adatokhoz képest; ezzel szemben Belarusz irányából mindössze 6 127 irreguláris határátlépést regisztrált, amely 25%-os visszaesést jelentett az előző évi adatokhoz képest.⁴⁷⁶ Hasonlóan alakultak a 2023-as év tendenciái is: noha a nyugat-balkáni útvonalon 31%-kal, 99 068-ra mérséklődött a forgalom, továbbra is jelentősen meghaladta a Belarusz felől érkező forgalmat, amelyen 12%-kal kevesebb, összesen 5 608 irreguláris határátlépést regisztráltak.⁴⁷⁷ A lengyel–belorusz határon kialakult migrációs válságra válaszul Charles Michel, az Európai Tanács elnöke 2021 őszén kezdeményezte, hogy – a korábbi gyakorlatokkal ellentétben – az EU jogszerűen finanszírozhasson határzárakat. Ekkoriban még Ursula von der Leyen is elítélte a szögesdrót kerítések uniós pénzekből való finanszírozását.⁴⁷⁸ Mégis, a lengyel kormány a határkerítés megépítése mellett döntött, amelyet 186 kilométer hosszúra és 5,5 méter magasra, valamint mozgásérzékelőkkel és hőkamerákkal felszerelve terveztek.⁴⁷⁹ A határkerítés 2022 nyarára készült el, költsége becslések szerint 353 millió euróra rúgott, amely később kiegészült egy kb. 71,8 millió eurós összeggel, amit az elektromos akadály kiépítésére fordítottak.⁴⁸⁰ Az azóta eltelt időszakban az uniós tisztviselők álláspontjában éles fordulat következett be. Ursula von der Leyen 2025. augusztus 31-én Donald Tusk lengyel miniszterelnökkel hivatali látogatást tett a lengyel–belorusz határon azzal a céllal, hogy biztosítsa az EU támogatását az Oroszországgal vagy Belarusszal közös határokat képező tagállamok iránt.⁴⁸¹ Ursula von der Leyen elmondta, hogy szolidaritást vállal Lengyelországgal, amelyet felszólalásában frontországnak nevezett. Ígéretet tett arra, hogy az EU jelentősen megemeli a migrációba, a határigazgatásba és a védelembe fektetett beruházásokat. Nyilatkozatában ugyanakkor kiemelte, hogy csupán azok az országok részesülhetnek a jövőben a közös finanszírozásból, amelyek közvetlen határral rendelkeznek Oroszországgal vagy Belarusszal. Az Európai Bizottság elnöke arra hivatkozott, hogy Európa határainak megvédése közös felelősség.⁴⁸² Az Európai Bizottság elnöke ebben az időszakban

⁴⁷⁶ Frontex, 2023

⁴⁷⁷ Frontex, 2024

⁴⁷⁸ Bayer, 2021

⁴⁷⁹ Tondo, 2022

⁴⁸⁰ Infomigrants (2024): What will be the human cost of Poland's new border defenses?.

⁴⁸¹ Notes From Poland, 2025a

⁴⁸² Pozirk, 2025

ellátogatott Lettországra, Finnországra, Észtországra, Bulgáriára, Litvániára és Romániára is, hogy biztosítsa kormányaikat az EU támogatásáról.⁴⁸³ A lengyel határkerítés kapcsán szintén bebizonyosodott az EU kettős mércéje: míg a magyar kormány által felhúzott határzárak embertelennek és elfogadhatatlannak minősítette, addig a lengyel határfalat az európai egység jelképeként kezeli. A különbség részben az eltérő geopolitikai kontextussal magyarázható, ugyanis az EU Belaruszra és Oroszországra ellenséges szomszédként tekint. Annak ellenére, hogy Magyarország és Lengyelország is határzárakkal reagált a migrációs nyomásra, az EU különbséget tesz köztük: míg előbbi szankcionálta, utóbbit támogatásáról biztosította.

A határvédelem és határkerítések kapcsán az uniós kettős mérce harmadik példája Horvátország, amelynek Boszniával közös határán a civil szervezetek évek óta dokumentálják a menedékkérők erőszakos visszaszorítását. 2020-ban több menedékkérő arról számolt be, kirabolták és megverték őket, továbbá voltak, akiknek fejére festékfújójával vörös keresztet festettek a horvát rendőrök. Egy másik esetben pedig katonák két migráncsoportot fogtak el a szlovén határ közelében, amelyeket átadtak a horvát rendőrségnek.⁴⁸⁴ A határon történt visszaélések ellenére 2022 decemberében az Európai Unió Tanácsa jóváhagyta Horvátország felvételét a schengeni övezetbe, amelynek 2023. január 1-jétől tagja.⁴⁸⁵ Emberi jogi szervezetek bíralták az EU lépését, mondván, hogy ezzel megköszönte Horvátországnak, hogy megállítja a migránsokat az Unió külső határain. Hangsúlyozták, hogy ennek érdekében az EU még a keménykezű fellépések felett is szemet hunyt.⁴⁸⁶ Az eset szintén egy uniós szabályozási paradoxonra világított rá: miközben az EU a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartását hirdeti, addig Horvátország ügyében eltekintett a határain tanúsított jogsértésektől.

5.2 A migrációs szolidaritás és a kvóták

A 2015-ös migrációs és menekültválságra adott uniós válasz része volt a kötelező menekültelosztási kvótarendszer a vészhelyzeti szolidaritási mechanizmus részeként, amelynek alkalmazásával enyhítették volna a migrációs nyomást két frontországon, Olaszországon, valamint Görögországon. Az EU 2015 májusában az EUMSZ 78. cikkére hivatkozva egy ajánlást fogalmazott meg 40 000 menedékkérő más tagállamokba való áthelyezéséről. A gyakorlat önkéntes alapon, kvótarendszer nélkül működött volna.⁴⁸⁷ 2015 szeptemberében azonban már a menedékkérők kötelező, kvótarendszer alapú átvételéről szavaztak az uniós tagállamok, amelynek

⁴⁸³ Notes from Poland, 2025

⁴⁸⁴ Tondo, 2020

⁴⁸⁵ Council of EU (2022): Schengen area: Council decides to lift border controls with Croatia.

⁴⁸⁶ Human Rights Watch, 2022

⁴⁸⁷ European Commission (2015): Refugee Crisis: European Commission takes decisive action - Questions and answers.

értelmében összesen 120 000 menedékkérőt kellett volna szétosztani az országok között.⁴⁸⁸ A voksoláson Románia, Csehország, Szlovákia és Magyarország a kötelező kvóták ellen szavazott, majd két évvel később, 2017-ben az Európai Bíróság kötelezettségszegési eljárást indított a migránsok átvételének megtagadása miatt Magyarország, Lengyelország és Csehország ellen. A testület azzal vádolta a három országot, hogy nem tartják be az áthelyezésre vonatkozó kötelezettségeiket.⁴⁸⁹ Az ügy végül az Európai Bíróság elé került, amely 2020 áprilisában kimondta, hogy a három ország nem tett eleget uniós jogi kötelezettségeiknek.⁴⁹⁰ Időközben a kvótaprogram kifutott, azonban a kvótavita során más tagországok is trükköztek, amelyeket az EU nem vont felelősségre. A nyugat-európai országok jellemzően csak jelképes számú menedékkérőt vettek át a frontországoktól. 2018. február 5-ig Németország 4 908 főt Olaszországtól, 5 371 főt pedig Görögországtól vett át. A többi tagállam esetében jóval alacsonyabb számokat regisztráltak: Ausztria összesen 29 menedékkérőt, Belgium 1 165 főt, Franciaország 4 907-et, Hollandia 2 694-et, Svédország pedig 3 046 főt vett át.⁴⁹¹ Hosszú tárgyalások után az EU 2024-ben elfogadta a 2020-ban bemutatott új migrációs és menekültügyi paktumot, amelynek egyik alappillérvé ismét a szolidaritási mechanizmus vált.⁴⁹² Az új rendszer már rugalmasabban kezeli a menedékkérők átvételét: a kormányok ezt kiválthatják a szolidaritási hozzájárulással, amelynek értelmében minden visszautasított személy után 20 000 eurót fizetnek az érintett frontországnak vagy operatív támogatást nyújtanak a határigazgatáshoz.⁴⁹³ Az Európai Bizottság éves szinten 30 000 menedékkérő áthelyezését, valamint 600 millió eurós pénzügyi támogatást írt elő a tagállamok számára, amelyeket az Európai Unió Tanácsa évente újraértékel.⁴⁹⁴ A relokációt Magyarország és Lengyelország is visszautasította, ám lényeges különbség mutatkozik a két ország helyzetének uniós megítélésében. Varsó azzal érvelt, hogy a Belarusszal közös határán kialakult migrációs válság, valamint a nagy számú ukrán menekült⁴⁹⁵ ellátása már így is túl nagy terhet ró az országra.⁴⁹⁶ A lengyel kormány 2025 októberében jelentette be, hogy az EU beleegyezett abba, hogy Lengyelország mentesüljön a menedékkérők átvétele alól.⁴⁹⁷ Az EU döntése azt jelzi, hogy Lengyelországot migrációs nyomás alatt álló országgént kezeli, és az új migrációs és menekültügyi paktum kapcsán figyelembe veszi a nagyszámú ukrán menekült befogadását is. Magyarország

⁴⁸⁸ BBC (2015): Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan.

⁴⁸⁹ BBC (2017): EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas.

⁴⁹⁰ Sandford, 2020

⁴⁹¹ Statewatch, 2018

⁴⁹² Európai Tanács, 2025a

⁴⁹³ Blenkinsop, 2023

⁴⁹⁴ ETIAS, 2025

⁴⁹⁵ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) 2025. szeptember 9-i adatai szerint Lengyelországban regisztrálták a legtöbb, 1 006 900 ukrán menekültet. In: UNHCR (2025): Ukraine Refugee Situation.

⁴⁹⁶ Sanderson, 2025

⁴⁹⁷ Notes from Poland, 2025b

esetében azonban nem körvonalazódik hasonló kivétel, noha a Frontex adatai is igazolják, hogy a déli határ súlyosabb migrációs nyomás alatt áll, mint a lengyel–belorusz határ, emellett a nyugat-balkáni útvonalon több embercsempész-hálózat működik, beleértve a határ szerbiai oldalán fekvő régiót. Tehát, míg Varsó esetében rugalmasan kezeli az EU a szolidaritás elvét, addig Budapestről ragaszkodik ahhoz, hogy minden tagállamnak ki kell vennie a részét a menekültügy közös terheiből. Annak ellenére, hogy egyelőre más tagországok⁴⁹⁸ sem kaptak felmentést, a lengyel példa egyértelműen jelzi, hogy az EU politikai megfontolások alapján hajlandó kivételezni és eltekinteni az egységes elvek alkalmazásától.

6. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában megnyilvánuló lopakodó hatáskörelvonás

A luxemburgi székhelyű, 1952-ben alapított Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB, Bíróság) az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) igazságszolgáltatási szerve. Két igazságszolgáltatási fóruma van: a Bíróság és a Törvényszék. Ezek legfontosabb feladata az Unió jogi aktusai jogszerűségének vizsgálata, illetve az Unió joga egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása.⁴⁹⁹

Az uniós integrációs folyamatok bővülésével fokozatosan emelkedett az EUB hatáskörébe tartozó ügytípusok száma, azonban – legalábbis a vonatkozó jogszabályok alapján – hatásköre arra továbbra sem terjed ki, hogy a tagállamok kizárólagos nemzeti hatáskörébe tartozó jogszabályok alkalmazását felülírja. Az Európai Unióról szóló szerződés különösen annak 4. és 5. cikkelyei ugyanis egyértelműen kimondják, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.

Ennek ellenére az EUB ma már nem csupán az uniós jog őre Luxemburgban, hanem döntései sokszor figyelmen kívül hagyják a tagállami jogalkotást, erre irányuló felhatalmazás nélkül. A menekültügyi és bevándorlási kérdésekben különösen érezhető ez a „lopakodó hatáskörelvonás”,

⁴⁹⁸ Ez idáig csupán Magyarország és Lengyelország utasította el következetesen az új migrációs és menekültügyi paktum végrehajtását, azonban az uniós menekültügyi és belügyminiszterek 2025. október 14-i luxemburgi találkozója után több tárcavezető jelezte, hogy nem hajlandók több menedékkérőt befogadni. Belgium bevándorlásügyi minisztere, Anneleen Van Bossuyt kijelentette, hogy országát aránytalanul nagy mértékben érintette a másodlagos migráció, azaz túl sok migráns érkezett más uniós tagállamokból. Közölte, hogy Belgium hajlandó lenne a menedékkérők befogadása helyett fizetni a frontországoknak. In: Migrációkutató Intézet (2025): A tagállamok inkább fizetnének, mintsem hogy migránsokat fogadjanak be.

⁴⁹⁹ Court Of Justice Of The European Union (2020): By refusing to comply with the temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection, Poland, Hungary and the Czech Republic have failed to fulfil their obligations under European Union law.

amikor az EUB ugyan formálisan csak jogértelmező, de ténylegesen kitágítja az uniós jog hatáskörét. E döntések gyakran túlmutatnak az adott ügyön, hiszen a Bizottság és a Parlament később éppen ezekre a precedensekre hivatkozva épít új uniós szabályokat.

Magyarországgal és más tagállamokkal szemben lefolytatott eljárások példái tanúskodnak erről a jelenségről a migráció és menekültügy területén, amelyekből részletesen is ismertetünk néhányat.

6.1 Magyarországot érintő jogesetek

6.1.1 A „minősített információk” ügye

2022 szeptember 22-én Luxemburgban egy olyan ügyben született ítélet, amely példaértékű a tekintetben, hogy miképp terjesztheti ki az EUB fokozatosan az uniós jogot. A C-159/21. számú ügyben⁵⁰⁰ Magyarország menekültügyi eljárásait vizsgálták, pontosabban azt, hogy a nemzetbiztonságra hivatkozva hogyan lehet visszavonni egy menekült vagy kiegészítő védelmi (az adott ügyben: befogadotti) státuszt.

A konkrét jogesetben 2002-ben egy magyar bíróság kábítószerrel történő visszaélés miatt szabadságvesztés-büntetést szabott ki az EUB előtt az eljárást kezdeményező – GM monogramú –, nem EU-s állampolgárral szemben. Büntetésének letöltése során, 2005-ben GM menedékjogot kért Magyarországon. E kérelem nyomán elismerték „befogadott” státuszát, de azt 2010-ben elvesztette. Egy újabb menedékjog iránti kérelem benyújtását követően GM-et a Fővárosi Törvényszék a 2012. június 29-i ítéletével menekültként ismerte el. Egy 2019. július 15-i határozatával az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság azonban visszavonta GM menekült státuszát, megtagadta tőle a kiegészítő védelmi jogállás elismerését, ugyanakkor alkalmazta rá a visszaküldés tilalmának elvét. E határozatot az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: szakhatóságok) által kibocsátott, indokolás nélküli állásfoglalás alapján hozták meg, amelyben e két hatóság arra a megállapításra jutott, hogy GM tartózkodása veszélyezteti a nemzetbiztonságot. GB, miután kimerítette a magyarországi jogorvoslati lehetőségeket, eljárást kezdeményezett az EUB előtt.⁵⁰¹

A magyar gyakorlat lényege az volt, hogy az eljáró hatóság sokszor olyan szakhatósági állásfoglalásokra támaszkodott – például a nemzetbiztonsági szolgálatok véleményére –, amelyek nem tartalmaztak indokolást, és amelyeket sem a kérelmező, sem az ügyvédje nem ismerhetett meg. Magyarország védekezésében azzal érvelt, hogy a bíróságok az egyéb bizonyítékok alapján

⁵⁰⁰ C-159/21 GM v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai, ítélet (2022).

⁵⁰¹ Uo.

képesek felülvizsgálni ezeket a döntéseket, és ezzel biztosítják a tisztességes eljárás és a hatékony jogorvoslat jogát.

Luxemburg azonban mindezt másként látta. Az EUB ítélete kimondta, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme önmagában nem írhatja felül az uniós jog által biztosított garanciákat.⁵⁰² Ha valaki ellen titkos információk alapján hoznak döntést, akkor is lehetőséget kell kapnia arra, hogy legalább a döntés lényegét megismerje és érdemben reagálhasson, ellenkező esetben a védekezés pusztá formalitássá válik. Vagyis, ha az adott nemzetállam döntéshozó hatósága elfogadja a szakhatóság indokolás nélküli véleményét, az ellentétes az uniós joggal.⁵⁰³

Az ítélet messze túlmutatott Magyarországon. A döntés logikája alapján ugyanis minden tagállamnak biztosítania kell, hogy a menekültügyi eljárásokban a nemzetbiztonsági érdek se írhasa felül az uniós jog által védett alapelveket.⁵⁰⁴ Mindez kiváló példa arra, hogy az EUB miként tud – látszólag csak értelmezéssel – valóságos jogfejlesztést és hatáskörelvonást megvalósítani.

Ez az ítélet jól mutatja, hogyan működik az EU-s jogrendszer „finomhangolása”: formális jogszabálmódosítás nélkül, a bírósági jogértelmezés eszközével és nagyon is érzékelhető jogpolitikai következményekkel. Luxemburgban így válik a jogértelmezésből hatáskörelvonás: az EUB fokozatosan alakítja át az uniós menekültügyi szabályokat, sokszor anélkül, hogy bárki kimondaná, hogy ez valójában kompetenciabővítés.

Elvi síkon a menekültügyben, illetve a migrációpolitikában a két nagy „iskola”, az emberi jogi és a közbiztonsági megközelítésből az előbbi irányába tágitotta az uniós jogszabályok alkalmazását az EUB. Mindez azonban ellentmond a trendek változásának, ugyanis egyre inkább előtérbe kerül, hogy a gyakran emberi jogi érvekkel palástolt jogalkalmazás és jogalkotás helyett a legtöbb tagállam nemzeti szabályozásában szigorítja a menekültügyi és migrációs szabályokat. Ugyanis a migránsok által elkövetett terrorcselekmények és jellemzően az etnikai alapon verbuválódó bandákból álló szervezett bűnözői körök a helyi lakosság félelmét kiváltva – gyakran a legálisan tartózkodó, jogkövető bevándorlók többségét is beleértve – a közbiztonsági szempontokra fókuszáló, szigorúbb szabályozás irányába terelik a tagállamok törvényhozóit.⁵⁰⁵

⁵⁰² EUAA (2022): The CJEU ruled on withdrawal of international protection due to danger to national security, specifically on decisions based on a non-reasoned opinion of national security bodies which find that the person constitutes a danger to national security.

⁵⁰³ 2013/32/ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. 06. 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról, 23. cikk

⁵⁰⁴ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), 14-17. cikk

⁵⁰⁵ Magyarország Kormánya (2025): Változik a nemzetállamok migrációs politikája Európa-szerte.

6.1.2 Nemzetbiztonsági kérdések mellett uniós állampolgár EU-n kívüli családtagját érintő ítélet

Az Európai Unió Bírósága 2024. április 25-én két olyan ügyben (esetszámok: C-420/22 és C-528/22) hozott összevont döntést, amelyekben nemzetbiztonsági szempontok is szerepeltek.⁵⁰⁶

Két Magyarországon élő, harmadik országbeli állampolgár tartózkodását (NW monogramú török és PQ nigériai állampolgár) a magyar hatóságok nemzetbiztonsági okokra hivatkozva kívánták megtagadni. Az ügyben eljáró Szegedi Törvényszék előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az Európai Unió Bírósága elé. Az EUB ítélete szerint a tagállamok akkor sem hagyhatják figyelmen kívül az uniós jogból levezethető jogosultságokat, ha tagállami szinten törvényileg szabályozott nemzetbiztonsági érvek állnak a háttérben.⁵⁰⁷

Az EUB emellett azt is leszögezte, hogy a tagállam nem vonhatja meg automatikusan a tartózkodási engedélyt egy uniós polgár olyan harmadik országbeli családtagjától, akiről egy tagállami szakszolgálat indokolás közzététele nélkül megállapította, hogy nemzetbiztonsági kockázattal jár az országban tartózkodása. Az EUB szerint ugyanis azt is vizsgálni kell, hogy az uniós polgár és a családtag kapcsolata olyan-e, hogy az az uniós polgárt gyakorlatilag arra kényszerítene, hogy elhagyja az EU-területet, ha a családtag nem maradhat.

Továbbá az ítélet hangsúlyozza: ha a határozat alapjául szolgáló információk titkosítottak, és az érintett személynek vagy jogi képviselőjének nem biztosítják legalább a döntés lényeges indokolásának a megismerését, akkor a tagállami szabályozás összeegyeztethetetlen az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 20. cikkel (az uniós polgárságból fakadó jogokkal) és az Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével (a jogorvoslathoz való joggal).⁵⁰⁸

Az EUB ugyan nem állította, hogy az egész nemzetbiztonsági hatáskör átkerülne az Unióhoz – a döntés világosan leszögezi, hogy a nemzetbiztonság védelme a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik (EUSZ 4. cikk (2) bek. alapján)⁵⁰⁹ –, azonban ítéletével ténylegesen mégis felülírta a tagállami hatáskörbe tartozó szabályozást. Az ítélet nem arról szól, hogy az Unió magához vonná a nemzetbiztonság területét, hanem arról, hogy az uniós jog keretein belül is érvényesítenie kell a tagállamoknak az uniós polgárok és családtagjaik jogait, még akkor is, ha a döntést nemzetbiztonsági alapon hozzák.

⁵⁰⁶ Curia.Europa.Eu (2024a): A C-420/22. és C-528/22. sz. egyesített ügyekben ítélet. (2024)

⁵⁰⁷ EUMSZ 20. cikk; az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk; vö. a C-420/22. és C-528/22. ítélet 32–39. pontjai (a nemzetbiztonsági titkosítás és az eljárási jogok összevetése).

⁵⁰⁸ Uo. 40–45. pont; az EUB kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal az a nemzeti szabály, amely nem teszi lehetővé a titkosított információk lényegének megismerését.

⁵⁰⁹ Pech – Kochenov, 2021

A „lopakodó hatáskörelvonás” ebben a két ügyben abban nyilvánul meg, hogy az Európai Unió Bírósága látszólag csupán az eljárási garanciákat értelmezte, valójában azonban olyan kötelezettséget rótt a tagállamokra, amely a kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó nemzetbiztonsági döntéshozatalt is érinti. A Bíróság nem új jogalapot hoz létre, hanem értelmezéssel olyan követelményeket állít fel, amelyek tágítják az uniós jog hatókörét, és leszűkítik a tagállam mozgásterét. Ugyanis ami formálisan tagállami hatáskörben maradt, az tartalmilag uniós korlátként felülírásra került. A nemzetbiztonság az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése alapján egyértelműen kizárólagos tagállami hatáskör, mégis az EUB az ítéletben úgy értelmezte az Alapjogi Charta 47. cikkét (a tisztességes eljáráshoz való jogot) és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 20. cikkét – az uniós polgárság jogait –, hogy azok korlátozzák a tagállamok eljárási szabadságát nemzetbiztonsági ügyekben. Más szóval: bár a nemzetbiztonsági minősítés és az információk titkosítása elvileg tagállami belügy, a Bíróság kimondta, hogy a „lényeg” az érintett személlyel akkor is közlendő, ha az adat minősített. Ez a gyakorlatban uniós jogszabályi felhatalmazás nélküli beavatkozást jelent a nemzetbiztonsági eljárások menetébe.

A Bíróság nem a nemzetbiztonsági döntést vizsgálta tartalmilag, hanem a jogorvoslathoz való jog uniós értelmezését terjesztette ki erre a területre. Ezzel azonban az uniós alapjogok egyfajta „trójai falóként” jelentek meg a tagállami szuverenitás területén. Formálisan az eljárási garancia-védelemről szól a döntés, de ténylegesen meghatározza, hogyan kell a nemzetbiztonsági minősítéseket kezelni a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak. Így a tagállamok már nem hivatkozhatnak korlátlanul a titkosságra, mivel az indokolás lényegének ismertetése uniós követelménnyé vált. Az EUB az adott ügycsoportra vonatkozó uniós jogszabály hiányában, jogértelmezéssel korlátozza a tagállami hatáskört. A tagállamok szuverenitása formálisan érintetlen marad, de a gyakorlatban az EUB jogértelmezése kijelölte, hogyan kell a nemzetbiztonsági indokokat mérlegelni, és mikor kell a titkos információk lényegét az érintett tudomására hozni. Ez a fajta „jogi árnyékkiterjesztés” az uniós hatáskörök egyik legjellegzetesebb bővülési útja: nincs uniós jogszabálymódosítás, mégis nő az Unió tényleges befolyása.

6.1.3 A Bizottság kérelméhez képest eltúlzott mértékű büntetés

Az Európai Unió Bírósága 2024. június 13-án közzétett C-123/22 ítéletében arra kötelezte Magyarországot, hogy fizessen meg 200 millió euró átalányösszeget, valamint a késedelem minden egyes napjára 1 millió euró kényszerítő bírságot (lényegét tekintve kötbért) az uniós bevándorlási politika megsértése miatt.

A döntés előzménye, hogy már 2020 decemberében az EUB (C-808/18 ügyszámú ítéletével) megállapította, hogy Magyarország nem tartotta tiszteletben az uniós jogot olyan területeken, mint a nemzetközi védelem iránti eljárásokhoz való hozzáférés, a tranzitónákban tartózkodás vagy a jogellenesen tartózkodó harmadik ország állampolgárok visszatérése. Mivel az Európai Bizottság nem látta, hogy Magyarország teljeskörűen végrehajtotta ezt a korábbi ítéletet (habár a tranzitónák további alkalmazását Magyarország megszüntette), új kötelezettségszegési keresetet nyújtott be, amelynek eredményeképpen született meg az új, súlyosabb bírságügy. Az EUB az ítéletében rámutatott: Magyarország a lojális együttműködés elvének megsértésével – tudatosan – kivonult az uniós közös politikából, az uniós szabályok alkalmazása alól, ezzel veszélyeztette az uniós jog egységességét, valamint a menedékjog iránti eljárásokat kérelmezők és a közérdek szempontjából is jelentős helyzetet idézett elő.⁵¹⁰

Magyar kormányzati részről az ítéletet „felháborítónak, igazságtalannak és elfogadhatatlannak” nevezték, állítva, hogy az „ellentmond az uniós jognak”, valamint a magyar alkotmánnyal és az ország migrációs politikájával is összeegyeztethetetlen.⁵¹¹ Az Európai Bizottság ugyanis eredetileg csak 7 millió eurós elmarasztalást és 6 millió forint napi bírságot kért, ám az EUB ennek sokszorosát állapította meg, ami álláspontunk szerint szintén értelmezhető lopakodó hatáskör kiterjesztésként.

A keresetében ugyanis a Bizottság azt kérte, hogy az EUBösszegezésében napi 5468,45 euró átalányösszeg, de legalább 1 044 000 euró megfizetésére kötelezze Magyarországot. A kezdő időpontként a fentebb hivatkozott, 2020 december 17-én kihirdetett ítéletet vette alapul. Emellett azt is kérte a Bíróságtól, hogy kötelezze Magyarországot a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak Magyarország általi teljesítésének időpontjáig tartó időszakra vonatkozóan napi 16 393,16 euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére.⁵¹²

Magyarország ellenben többek között előadta, hogy álláspontja szerint a Bizottság tévesen értékelte a szóban forgó jogsértés súlyosságát, mivel nem vette figyelembe a röszei és a tompai tranzitónák bezárását, az új magyar menekültügyi szabályozást, az illegális migráció növekvő nyomását és az Ukrajna elleni orosz agresszió következményeit.⁵¹³

Az EUB ítéletében a bizottsági kérelemnél jóval magasabb bírság kiszabásának indokolásaként egyrészt a széleskörű mérlegelési jogkörére hivatkozott, illetve arra, hogy annak az elkövetett

⁵¹⁰ Curia.europa.eu, 2024

⁵¹¹ Jogi Fórum, 2024

⁵¹² Curia.europa.eu, 2024,

⁵¹³ Uo.

jogsértéssel arányosnak kell lennie. E körben a Bíróság a C-109/22 ügyszámú, 2023. december 14-i ítéletet hozta fel példaként, amiben Romániát marasztalták el 31 hulladéklerakó lezárásának az elmulasztása miatt, amelyet még egy 2018-as ítélet alapján végre kellett volna hajtani. A Romániával szembeni ítélet összességében azonban eltörpül a Magyarországra kiszabottal; ott mindösszesen 1.5 millió euró átalányösszeget és napi 600 euró kényszerítő bírságot állapítottak meg.⁵¹⁴

6.1.4 A személyek nem szerinti tagállami nyilvántartásának uniós felülbírálata

A C-247/23 ügyszámú, 2025. március 13-i EUB ítélettel zárult, „Deldits-ügyben” (2023 január 1-től érzékeny személyes adatokkal rendelkező esetekben az EUB számítógép generálta, fiktív nevet ad az adott ügynek⁵¹⁵) egy Magyarországon menekültstátuszt kapott személy (VP monogramú iráni állampolgár) Magyarországon élt, és menekültstátuszt kapott.

A menekültügyi nyilvántartásban a hatóság VP nemét nőként rögzítette, annak ellenére, hogy orvosi szakvéleményekkel igazolta: férfi nemi identitással rendelkezik.⁵¹⁶ VP ezért kérte, hogy a hatóság módosítsa a nyilvántartásban bejegyzett nemét nő helyett férfire, azaz helyesbítést kér a nemére vonatkozó adat tekintetében. A hatóság elutasította a kérelmet azzal az indokkal, hogy a magyar jog szerint nem áll rendelkezésre olyan eljárás, amely lehetővé teszi a nemi identitás jogi elismerését, ha nem történt nemváltoztató műtét.⁵¹⁷

Miután VP a hatósági határozatot bíróság előtt támadta meg, ezért az eljáró magyar bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztő kérdéseket tett fel az Európai Unió Bíróságának az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete (a továbbiakban: GDPR), a GDPR 5. cikke (1) bekezdésének d) pontja („pontosság elve”), a 16. cikk („helyesbítéshez való jog”), illetve a 23. cikk („korlátozások”) értelmezésével kapcsolatban: vajon a hatósági nyilvántartásban szereplő nemi identitás adatát kell-e módosítani, ha az nem tükrözi a személy önazonos nemi identitását?

Az EUB ítéletében megállapította, hogy az érintett személy jogosult arra, hogy olyan személyes adatokat (mint a nemi identitás) helyesbítsen, ha azok pontatlanok a GDPR 5 (1) d) pontja szerint. És ez az adat olyan adat, amelyet a nyilvántartás annak céljából tart nyilván, hogy azonosítsa a személyt – így az „élt identitás” (*gender identity*) alapján kell értékelni, nem csupán születéskor megállapított nem szerint.⁵¹⁸

⁵¹⁴ Curia.europa.eu (2023)

⁵¹⁵ Curia.europa.eu (2023)

⁵¹⁶ GDPR Hub (2025): CJEU - C-247/23 – Deldits.

⁵¹⁷ GDPR Hub (2025)

⁵¹⁸ Uo.

Az EUB hangsúlyozta: annak ellenére, hogy a magyar jogban nincs lehetőség nemátalakító műtét nélkül az adott személy nemére vonatkozó adat megváltoztatására, azonban ez nem menti fel a tagállamot azon kötelezettség alól, hogy az uniós adatvédelmi joggal és az alapvető jogokkal összhangban járjon el.⁵¹⁹

A lopakodó hatáskörelvonás itt abban nyilvánul meg, hogy az EUB olyan értelmezést ad a meglévő uniós jogszabálynak (GDPR 16. cikk) és adatvédelmi elveknek (pontosság, korrekció joga), amellyel a tagállami hatáskörbe tartozó jogalkalmazás ellenében dönt.

6.2 Más tagállamokat érintő jogesetek

6.2.1 Nem EU-s családtagokra vonatkozó hatáskörelvonás

Az Európai Unió Bírósága az utóbbi években több olyan ítéletet is hozott, amelyek a nem uniós állampolgárságú családtagok tartózkodási jogát érintik, és amelyek révén az uniós jog fokozatosan kiterjesztette hatáskörét a tagállamok hagyományosan nemzeti hatáskörébe tartozó idegenrendészeti ügyekre.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 21. cikke biztosítja minden uniós polgár számára a jogot, hogy az Unió területén szabadon mozogjon és tartózkodjon.⁵²⁰ Ez a jog eredetileg gazdasági természetű volt: a közös piac működésének megkönnyítését szolgálta, azaz a munkavállalók, vállalkozók és diákok mobilitását. Az Európai Unió Bírósága azonban több ítéletében ezt a szabadságot személyes és családi jogként kezdte értelmezni, és ennek nyomán a szabad mozgásból fakadó jogokat kiterjesztette a családtagokra is.

A szabad mozgásról szóló 2004/38/EK irányelv részletesen szabályozza, hogy egy uniós polgár milyen feltételek mellett élhet egy másik tagállamban, és az irányelv hatálya kiterjed a vele együtt élő családtagokra is.⁵²¹ Ugyanakkor a szabályozás logikája szerint ez a jog nem vonatkozik automatikusan azokra a harmadik országbeli családtagokra, akik annak az uniós polgárnak a hozzátartozói, aki saját hazájában él, tehát nem gyakorolta a szabad mozgás jogát.

Itt lép be a Bíróság tágító jogértelmezése, amely a „lopakodó hatáskörelvonás” egyik jellemző példája. A Bíróság ugyanis több döntésében kimondta, hogy az uniós polgárok jogai nem lehetnek pusztán elméletiek vagy illuzórikusak.⁵²² Ezért, ha egy tagállam döntése – például egy harmadik országbeli házastárs tartózkodási engedélyének megtagadása – a családi élethez való jogot sérti,

⁵¹⁹ Callewaert, 2025

⁵²⁰ Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), 21. cikk – a szabad mozgás és tartózkodás joga

⁵²¹ 2004/38/EK irányelv, az Európai Parlament és a Tanács irányelve (2004. IV. 29.) az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról és tartózkodásáról

⁵²² C-34/09 Ruiz Zambrano; C-370/90 Surinder Singh; C-165/16 Lounes; C-673/16 Coman és társai

vagy megfosztaná az uniós polgárt az állampolgárságából fakadó jogai tényleges gyakorlásától, akkor az uniós jog felülírhatja a nemzeti jogi korlátozást.

Az ilyen ítéletek alapján az uniós polgár visszatérőként is hivatkozhat az uniós jogból fakadó jogaira, ha korábban egy másik tagállamban már élt a szabad mozgás jogával. Ez azt eredményezte, hogy az uniós jog a tagállami területre visszatérve is hatályosulhat, és a nem uniós családtagot is megilleti a származékos tartózkodási jog, még akkor is, ha a tagállam nemzeti joga ezt eredetileg kizárta.⁵²³

A folyamat mögött egy mélyebb jogdogmatikai eltolódás is kimutatható. Az EUMSZ 20. cikke kimondja, hogy: „az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”, vagyis az uniós jog csak másodlagos réteggként épülhetne rá a tagállami jogrendre.⁵²⁴ Ennek ellenére a Bíróság gyakorlata azt mutatja, hogy az uniós polgárságra hivatkozva az EUB elsőbbséget biztosít az uniós jogból fakadó jogoknak a nemzeti joggal szemben, amennyiben a tagállami döntés az uniós polgár „lényegi jogait” veszélyeztetné. Ezáltal az uniós jog a családi élet és tartózkodási jog területén is beavatkozik a tagállamok szuverén döntési jogkörébe, anélkül, hogy ehhez formális szerződésmódosítás történt volna.

Összességében tehát az Európai Unió Bírósága a szabad mozgás és az uniós polgárság elvének tág értelmezésével fokozatosan bővíti az uniós jog hatókörét olyan területeken is, amelyek hagyományosan nemzeti hatáskörbe tartoztak. Ezzel a Bíróság – akár kimondva, akár hallgatólagosan – új jogalapot teremt a nem uniós családtagok tartózkodási jogának uniós szintű védelmére, ami jól illusztrálja a „lopakodó hatáskörelvonás” jelenségét az uniós joggyakorlatban.

6.2.2 Kiutasítás megtagadása uniós állampolgár kiskorúra tekintettel

E döntések közé tartozik a C-34/09 ügyiratszámú Ruiz Zambrano ügy, ahol az EUB kimondta: ha egy uniós állampolgár gyermek harmadik országbeli állampolgár szüleit kiutasítanák, azzal a gyermek ténylegesen elveszítené az Unió területén való tartózkodás lehetőségét – ez pedig ellentétes az EUMSZ 20. és 21. cikkében biztosított jogokkal.⁵²⁵

Ezzel a Bíróság a szabad mozgásról szóló jognak fokozatosan kiszélesítette a személyi és tárgyi hatáskörét. Ez a folyamat ismét jól példázza a „lopakodó hatáskörelvonás” mechanizmusát: az EUB nem új jogot alkot, csak „értelmezi” a meglévőt – de értelmezésével valójában új tartalmat és új jogosulti kört teremt.

⁵²³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 7. és 45. cikk – a családi élet tiszteletben tartásához, valamint a mozgás és tartózkodás szabadságához való jog

⁵²⁴ EUMSZ 20. cikk – az uniós polgárság és az abból fakadó jogok; az uniós polgárság kiegészítő jellege

⁵²⁵ C-34/09 Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (2011)

Az EUB ezzel a jogfejlesztő értelmezéssel a tagállami és uniós hatáskörök közötti határvonalat ismét arra szóló felhatalmazás nélkül a tagállamok irányából az uniós jogszabályok irányába módosította. A szabad mozgás így már nem pusztán gazdasági szabadság, hanem emberi jogi dimenziót is kapott – amelyben a családi élet, az uniós polgárság és a jogbiztonság hármasa egyre erősebb alkotóelemévé vált az uniós jogrendnek.

6.2.3 A szabad mozgásról szóló irányelv kiterjesztése humanitárius megfontolásból, a nemzetállami biztonsági szabályok felülírásával

Az EUB lopakodó jogfejlesztő gyakorlatának talán az egyik legfajsúlyosabb példája a C-133/15. számú Chavez-Vilchez és társai ügy,⁵²⁶ amely Hollandiában indult, és az EUMSZ 20. cikkéből fakadó tartózkodási jog értelmezéséről szólt. Az alapeljárásban több édesanya – mindannyian harmadik országbeli állampolgárok – szociális támogatást és családi segélyt igényeltek Hollandiában. Gyermekeik holland állampolgárok voltak, ám az anyák nem, és nem is rendelkeztek érvényes tartózkodási engedéllyel (vagy időközben lejárt a vízumuk, vagy egyáltalán nem volt jogszerű hollandiai tartózkodást biztosító dokumentumuk), ezért a hatóságok a szociális támogatás, illetve a családi segély iránti kérelmeiket elutasították. Ennek következtében merült fel, hogy a gyermekeikről egyedül gondoskodó anyáknak biztosítani kell az országban tartózkodást – még akkor is, ha az ellentmond a nemzetállami szabályozással – hiszen az az előfeltétele annak, hogy a támogatást, illetve a segélyt megkaphassák. A kérdés az volt, vajon e döntés olyan helyzetet teremt-e, amely ténylegesen arra kényszerítené a gyermekeket, hogy édesanyjukkal együtt elhagyják az Európai Unió területét – vagyis megfosztanák őket uniós polgári jogaik gyakorlásától.

A Bíróság az ítéletben hangsúlyozta, hogy az ilyen helyzetek megítélésekor figyelembe kell venni az Alapjogi Charta 7. cikkét, amely a családi élet tiszteletben tartásához való jogot garantálja, valamint a 24. cikket, amely a gyermek „mindenekfelett álló érdekét” védi. Az EUB úgy vélte, hogy ha egy tagállam az uniós polgár gyermeke mellett élő harmadik országbeli szülőtől megtagadja a tartózkodási engedélyt, az a gyermek uniós polgárságának tényleges kiüresítését eredményezheti.⁵²⁷

Az ítélet újdonsága abban rejlik, hogy a Bíróság analógia útján alkalmazta a szabad mozgásról szóló 2004/38/EK irányelv rendelkezéseit. Vagyis, még ha az adott helyzet formálisan nem is tartozik az irányelv hatálya alá – mivel az uniós polgár saját tagállamában él –, a Bíróság szerint az irányelv alapelvei és védelmi logikája ilyen esetekben is érvényesülhetnek. Ezzel az EUB ismét

⁵²⁶ Curia.europa.eu (2017)

⁵²⁷ EUMSZ 20. cikk – az uniós polgárság és az abból fakadó jogok

bebizonyította, hogy az uniós polgárság fogalmát egyre szélesebb körű védelmi eszközzé alakítja. A „Chavez-Vilchez-doktrína” így nemcsak a gyermekek jogait erősítette, hanem újabb lépést jelentett az uniós jog emberi-jogi irányú bővülésére.

A döntés megmutatja, hogy az EUB számára a szabad mozgás és az uniós polgárság nem pusztán gazdasági kategóriák, hanem jogi-morális alapelvek is. Az irányelv analóg alkalmazása azt üzeni: az uniós jog védelmi logikája akkor is működésbe lép, ha formálisan nincs közvetlen alkalmazási jogalap. Ez a fajta lopakodó hatáskörelvonás arra irányuló törvényi felhatalmazás nélkül kényszeríti a tagállamot arra, hogy emberi jogi és szociális érvek alapján hagyjon fel saját idegenrendészeti és szociális szabályainak alkalmazásával.

6.2.4 Kettős tagállami állampolgárral kapcsolatos hatáskör-elvonás

Az EUB a C-165/16 ügyiratszámú döntésében (Lounes-ügy) kimondta, hogy ha egy személy két tagállam állampolgárságával is rendelkezik, és uniós polgárként élte ki a szabad mozgás- és tartózkodási jogát olyan tagállamban, amely nem az eredeti állampolgársági állama, akkor ezzel a státuszával a két tagállam egyikével szemben is hivatkozhat az uniós polgárságból fakadó jogokra.⁵²⁸

A Lounes-ítélet szerint konkrétan ez olyan esetben áll fenn, amikor az uniós polgár – két állampolgársága révén – az egyik tagállamban letelepedett, majd a másikban kezdeményez valamilyen eljárást: ilyenkor nem lehet kizárólag az irányelvet alkalmazni, hanem az uniós polgárságból eredő jogok révén direkt hivatkozási jog keletkezik.⁵²⁹ A tényállás szerint García Ormazábal spanyol állampolgár 1996-ban az Egyesült Királyságba költözött tanulmányok és később munkavállalás céljából. (A jogesett érintett teljes időintervallumában az Egyesült Királyság még az EU tagállama volt). 2009-ben brit állampolgárságot szerzett, miközben megtartotta spanyol állampolgárságát is. Toufik Lounes algériai állampolgárként 2010. január 20-án belépett az Egyesült Királyságba látogató vízummal, majd a vízum lejártá után illegálisan tartózkodott az országban.

A pár 2014-ben házasságot kötött, ugyanakkor Lounes tartózkodási engedély iránti kérelmét 2014. április 15-én benyújtotta, mint az EGT (azaz az Európai Gazdasági Térség) állampolgár családtagja, de azt május 22-én elutasították, mivel az Egyesült Királyság hatóságai álláspontjuk szerint úgy vélték, hogy Ms García Ormazábal már nem „EGT állampolgár” a vonatkozó szabályozás értelmében.⁵³⁰ A brit nemzeti jogszabályok ugyanis nem EU-s, hanem EGT-s

⁵²⁸ Curia.europa.eu (2017)

⁵²⁹ Uo.

⁵³⁰ Uo.

tagállamokra állapított meg szabályozást – ide tartoznak a nem EU-tagállam Norvégia, Izland és Liechtenstein is – azonban az Egyesült Királyság nem tartozott az EGT-állam fogalmába. A hivatkozott kérdés az volt: tekintve, hogy Ms García Ormazabal az Unió más tagállamából költözött be az Egyesült Királyságba, gyakorolta a szabad mozgás jogát, majd brit állampolgár lett és megtartotta spanyol állampolgárságát – így kettős állampolgárként házasságot kötött egy harmadik ország állampolgárával –, vajon Mr Lounes-nak mint családtagnak jár-e a tartózkodási jog az irányelv vagy az EUMSZ alapján. A brit hatóságok szerint ugyanis P. N. G. Ormazabal már nem minősül az előbbi rendelet értelmében vett „EGT-állampolgárnak”, mivel 2009. augusztus 12-én megszerezte a brit állampolgárságot, még ha meg is őrizte spanyol állampolgárságát. ennél fogva őt az Egyesült Királyságban nem illetik meg azok a jogok, hogy házastársa – EGT-állampolgár családtagjaként – jogosulttá váljon tartózkodási engedélyre.

Az ügyben a 2004/38/EK irányelv („Szabad mozgás irányelv”) értelmezése volt kérdéses: különösen annak, hogy egy uniós polgár – aki már a fogadó államban lakik és az állampolgárságot is megszerezte – és családtagja (harmadik ország állampolgára) mikor és milyen jogszabályok alapján részesülhetnek védelemben. A Bíróság kimondta, hogy az irányelv személyi hatálya alapján nem vonatkozik olyan esetre, amikor az uniós polgár a saját tagállamán kívül él és később megszerzi annak a tagállamnak az állampolgárságát, miközben megtartja eredeti állampolgárságát. Azaz az irányelv alapján a családtag nem automatikusan kap tartózkodási jogot ilyen feltételek mellett.

Ugyanakkor a Bíróság kimondta, hogy az uniós polgárokat megilleti a szabad mozgás és tartózkodás joga (EUMSZ 21. cikk), amelyhez a családi élet védelme is hozzátartozik. Ez azt jelenti, hogy ha egy uniós polgár – miután egy tagállam állampolgára lett – abban az országban, ahol él, elveszítené a családi élethez fűződő jogait, akkor az ellentétes az uniós jog alapelveivel.

A Bíróság tehát arra az álláspontra jutott, hogy bár az irányelv nem alkalmazható közvetlenül az adott családtagra, az uniós polgár státusza miatt – miután gyakorolta szabadságjogait és letelepedett – a családtagja részére származtatott tartózkodási jog kialakítható az EUMSZ 21. cikk alapján, olyan feltételekkel, amelyek legalább olyan védelmet nyújtanak, mint az irányelv esetén.⁵³¹ Ez a döntés lényegében azt jelenti, hogy az uniós polgárság nem „másodlagos” státusz marad, hanem akár családjogi jogosultságokat is biztosíthat. Mindez a lopakodó uniós hatáskör-kiterjesztés újabb példája.

⁵³¹ The Aire Centre (2019): Case comment: C-165/16 Toufik Lounes v Secretary of State for the Home Department.

6.2.5 Az azonos neműek házasságának eltérő tagállami és uniós megítélése

A C-673/16 ügyszámú Coman-ügy egy azonos nemű házaspár, Relu Adrian Coman román–amerikai kettős állampolgár és Robert Clabourn Hamilton amerikai állampolgár házasságának tagállami elismerését érinti. A pár 2010-ben Brüsszelben házasodott össze, ahol Coman uniós polgárként tartózkodott és dolgozott. 2012-ben Coman vissza kívánt térni Romániába, és kérte, hogy házastársa ott tartózkodási engedélyt kapjon az uniós polgár családtagjaként. A román hatóságok azonban megtagadták a kérelmet, mivel a román jog nem ismeri el az azonos neműek házasságát, és így Hamiltont nem tekintették házastársnak.⁵³² Coman és Hamilton a román Alkotmánybíróság elé vitték az ügyet, amely előzetes döntéshozatali kérelmet terjesztett az Európai Unió Bírósága elé, kérve, hogy értelmezze a „házastárs” fogalmát a 2004/38/EK irányelv és az EUMSZ 21. cikke alapján.⁵³³

Az EUB kimondta, hogy az „uniós polgár házastársa” fogalom nem korlátozódhat kizárólag a különemű párokra. A Bíróság szerint az irányelvben szereplő „spouse” kifejezés nem semlegesíthető a nemzeti jog alapján, ezért, ha egy tagállam nem ismeri el az azonos neműek házasságát, ettől még köteles a házastársat mint családtagot elfogadni, ha a pár más tagállamban jogszerűen házasodott össze.⁵³⁴

A Bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti családjoggal szemben, ha annak alkalmazása akadályozná a szabad mozgást. Romániának tehát nem kellett ugyan bevezetnie az azonos neműek házasságát, de köteles elismerni annak joghatásait a tartózkodási jog szempontjából.⁵³⁵

A Coman-ítélet klasszikus példája annak, amikor az Európai Unió Bírósága nem formális, hanem értelmezés útján bővíti az uniós hatásköröket. Látszólag csak az EUMSZ 21. cikkének (a szabad mozgás jogának) értelmezéséről dönt, valójában viszont a nemzeti családjogba avatkozik be – olyan területre, amely hagyományosan a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az uniós jog hatókörének kiterjesztése. A Bíróság a szabad mozgásra hivatkozva olyan joghatásokat ismer el (azonos nemű házasság tartózkodási jogi elismerése), amelyekről az uniós Szerződések nem rendelkeznek. Az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38/EK irányelv értelmezésével így új kompetencia jött létre a családjog területén. A Bíróság az Alapjogi Charta 7. (családi élet) és 21. cikkére (diszkrimináció tilalma) támaszkodva az uniós jog alapjogi mércéjét alkalmazza a nemzeti

⁵³² Curia.europa.eu (2018): C-673/16 Coman és társai v Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne.

⁵³³ Előzetes döntéshozatali eljárás: Román Alkotmánybíróság (Decizia Coman, 2016).

⁵³⁴ Curia.europa.eu (2018)

⁵³⁵ Uo.

szabályokra. Ez a lépés de facto alkotmányos kontrollt jelent a tagállami hatáskörök felett. Bár az EUB nem mondja ki, hogy az EU-nak hatásköre van a házassági jog harmonizálására, ítéletének következménye mégis az, hogy a tagállam nem alkalmazhatja saját jogát az uniós normáktól függetlenül. A Coman-ítélet nyomán minden tagállam köteles elismerni az azonos nemű házastársak tartózkodási jogát, függetlenül a nemzeti családjogi szabályoktól. Ezzel az EUB – a jogegység nevében – kiterjesztette az uniós jog érvényesülési körét egy szuverén tagállami területre.

A Coman-ügy rávilágít arra, hogy az EUB egyre inkább alapjogi szűrőként értelmezi a szabad mozgást: minden nemzeti korlátozás csak akkor jogszerű, ha összhangban van az Alapjogi Chartával. Ez a megközelítés egyszerre erősíti az egyéni jogvédelmet és az integrációt – ugyanakkor fokozatosan szűkíti a tagállamok önálló jogalkotási terét. Éppen ezért tekinthető a Coman-ítélet a „lopakodó hatáskörelvonás” egyik legtisztább példájának a kortárs uniós jogfejlődésben.

7. Konklúzió

Az integrációs szervezetek kapcsán elengedhetetlen a hatáskörökért folyó küzdelem. Természetétől fogva minden szervezeti egység és tagállam arra törekszik, hogy maximalizálja befolyását a szervezetbe és meghatározza annak irányait. Ennek érdekében folyamatosan igyekeznek bővíteni befolyásukat és hatáskörüket, mind nyílt, mind kevésbé nyílt eszközökkel.

Egy integrációs szervezet azonban végső soron nem az intézményekért, hanem az azt létrehozó tagállamokért és a tagállamok által képviselt állampolgárokért van. Ahogy az elemzésünkben láthattuk, az Európai Unió kapcsán egyre többször jelennek meg olyan szuperállami elképzelések és törekvések, amelyek az Európai Egyesült Államok felé mutatnak, legyen szó az „európai állampolgárok” fogalmáról, amelynek jórészt jogi fikciója egyes esetekben felülmúlni látszik a nemzeti állampolgárságot vagy a Bizottság elnökének „State of the Union” beszédeit, amelyek egyértelműen utalnak az USA hasonló gyakorlatára.

Világosan látszik ugyanakkor, hogy a tagállamok részéről nincs politikai hajlandóság a politikai unió parttalan mélyítésére és a közös területek folyamatos bővítésére. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak határozottan és ami talán még fontosabb, egységes(ebb)en kell fellépniük az uniós intézmények hatáskörbővítési kísérletei ellen. Annál is inkább, mert ez nem fog megszűnni: az Unió belső struktúrai és a szerződési keretek miatt az integráció túljutott azon a „kritikus tömegén”, amikor még az intézmények hasonló kísérleteit könnyen le lehetett volna törni. Annál

is inkább, mert a bonyolult és komplex jogi keretek miatt gyakran magának a lopakodó hatáskörbővítési kísérletnek a detektálása is nehézségekbe ütközik. Abban az esetben pedig, ha erre egy tagállam részéről sor kerül, az adott ország önmagában gyakran képtelen ezt megfelelően tematizálni és megakadályozni. Ez részben azzal magyarázható, hogy a Bizottság jogkörei olyan széleskörűvé váltak, hogy egy-egy tagállam önmagában gyakran elvérzik a szervezettel szembeni jogi csatározásokban. Másrészt a korábbiakban bemutatott példák – mint az európai határvédelem ügye – jól mutatják, hogy a Bizottság szakpolitikai szereplőből egyre inkább politikai-ideológiai szereplővé válik. Ez a felfogás nem áll messze a Bíróságtól sem, és mindkét esetben jól látszik az a gyakorlat, hogy a „renitens”, szuverenitáspárti, a hatáskörbővítéssel szemben kritikus tagállamokat, kormányokat széles eszköztárral képesek gyengíteni. Amivel szemben a leghatékonyabb eszköznek az tűnik, hogy ha a tagállamok nem egyedül, hanem szövetségesekkel közösen próbálják megregulázni az uniós intézményeket, és fenntartani a törékeny egyensúlyt az „egyre szorosabb Unió” és a tagállami szuverenitás között.

Irodalomjegyzék

- Al Jazeera (2020): Erdogan vows to keep doors open for refugees heading to Europe. Forrás: <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/29/erdogan-vows-to-keep-doors-open-for-refugees-heading-to-europe> (Megtekintve: 2025.10.23.)
- Alipour, Nick (2025): German cabinet (finally) greenlights EU migration pact implementation. Euractiv, Forrás: <https://www.euractiv.com/news/german-cabinet-finally-greenlights-eu-migration-pact-implementation/> (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Amnesty International (2017): Az EU hátat fordít a menekülteknek, a halálos áldozatok száma egyre nő. Forrás: <https://www.amnesty.hu/az-eu-hatat-fordit-a-menekulteknek-a-halalos-aldozatok-szama-egyre-no/> (Megtekintve: 2025.10.17.)
- Andrade, Paula García - Frasca, Eleonora (2024): The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation. *EU Migration Law Blog*, Forrás: <https://eumigrationlawblog.eu/the-memorandum-of-understanding-between-the-eu-and-tunisia-issues-of-procedure-and-substance-on-the-informalisation-of-migration-cooperation/> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- ANSA (2023): Migration Pact agreement victory for Italy – Piantedosi. Forrás: https://www.ansa.it/english/news/politics/2023/12/20/migration-pact-agreement-victory-for-italy-piantedosi_22d2babb-9871-43a1-9c7e-fa1fa25d3dda.html (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Arató, László (2025): Nem tízmilliárd, hanem kétmilliárd euró határvédelmi költség megtérítését kéri a Fidesz. HVG, Forrás: https://hvg.hu/eurologus/20250125_europai_parlament_migracio_hatarvedelem_fidesz_kerites (Megtekintve: 2025.10.26.)
- Baccini, Federico (2024): What happened to funds to Cyprus, Poland, and Hungary frozen for possible EU Charter violations. EUNews, Forrás: <https://www.eunews.it/en/2024/03/19/eu-funds-cyprus-poland-hungary/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Bayer, Lili (2021): Michel opens door to EU funding for border walls, Politico. Forrás: <https://www.politico.eu/article/eu-money-for-border-infrastructure-legally-possible-charles-michel-says/> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- BBC (2015): Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan. Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34329825> (Megtekintve: 2025.10.26.)

- BBC (2017): EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas. Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-42270239> (Megtekintve: 2025.10.26.)
- Bejan, Raluca (2017): A 50/50 Ball: The East versus the EU in the Refugee Relocation Game. Verfassungsblog, Forrás: <https://verfassungsblog.de/a-5050-ball-the-east-versus-the-eu-in-the-refugee-relocation-game/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Blahó, András – Prandler, Árpád (2011): Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula, Budapest.
- Blenkinsop, Philip (2023): EU agrees new rules on hosting migrants, seeks to cut numbers. *Reuters*. Forrás: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-agrees-new-rules-hosting-migrants-seeks-cut-numbers-2023-12-20/> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Blutman László – Medvegy Dalma – Schiffner Imola (2023): Európai Unió: a „lopakodó hatáskörelvonás” jogi összefüggésekben. *Európai Jog*, 2023/4. pp. 1-11.
- Callewaert, Johan (2025): The GDPR and the Convention no strangers to each other. Forrás: <https://johan-callewaert.eu/de/the-gdpr-and-the-convention-no-strangers-to-each-other-judgment-of-the-cjeu-in-the-case-of-deldits> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Center for Analysis and Strategies in Europe (2024): Cyprus’ Case. Forrás: <https://case-center.org/parts/cyprus-case/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Council of EU (2022): Schengen area: Council decides to lift border controls with Croatia. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/schengen-area-council-decides-to-lift-border-controls-with-croatia/pdf/> (Megtekintve: 2025.10.25.)
- Council of the European Union (2020): Working Paper 2552/2020 INIT. 2020.03.05. Forrás: <https://www.statewatch.org/media/1502/eu-council-deportations-imex-frontex-presentation-2552-20.pdf?> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Court of Justice of the European Union (2020): By refusing to comply with the temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection, Poland, Hungary and the Czech Republic have failed to fulfil their obligations under European Union law. Forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Curia.europa.eu (2017a): C-133/15 Chavez-Vilchez és társai. Forrás: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-133/15> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Curia.europa.eu (2017b): C-165/16 Lounes (Toufik Lounes v Secretary of State for the Home Department. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0165> (Megtekintve: 2025.10.28.)

- Curia.europa.eu (2018): C-673/16 Coman és társai v Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0673> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Curia.europa.eu (2022): C-159/21 GM v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai, ítélet. Forrás: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=266106&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4470220> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Curia.europa.eu (2023a): C-192/23 Hulladéklerakók: a Bíróság pénzügyi szankciókat szab ki Romániával szemben az engedéllyel nem rendelkező hulladéklerakók lezárásának elmulasztása miatt. Forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-12/cp230192hu.pdf> (Megtekintve: 2025.10.29.)
- Curia.europa.eu (2023b): Anonymised references for preliminary rulings lodged from 1 January 2023 to be allocated a fictional name. Forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-01/cp230001en.pdf> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Curia.europa.eu (2024a): A C-420/22. és C-528/22. sz. egyesített ügyekben ítélet. Forrás: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-420/22> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Curia.europa.eu (2024b): A Bíróság C-123/22. sz. ügyben hozott ítélete – Bizottság kontra Magyarország; A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása. Forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-06/cp240099hu.pdf> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Curia.europa.eu (2025) Az Európai Unió Bírósága. Forrás: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hu/#jurisprudences (Megtekintve: 2025.10.27.)
- De La Baume, Maïa (2022): Russians in Paris fear retaliation for war, others defiant. Politico. Forrás: <https://www.politico.eu/article/paris-russia-ukraine-france-putin-macron-russians-in-paris-fear-retaliation-for-war-others-defiant/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Destatis Statistisches Bundesamt (2024): Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Altersjahre, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. Forrás: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/12521-0003/table-toolbar> (Megtekintve: 2025.10.22.)

- Destatis Statistisches Bundesamt (2025): Foreign population by place of birth and selected citizenships. Forrás: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-place-of-birth.html> (Megtekintve: 2025.10.15.)
- Deutsche Welle (2024): Hungary fined €200 million by ECJ for breaking asylum rules. Forrás: <https://www.dw.com/en/hungary-fined-200-million-by-ecj-for-breaking-asylum-rules/a-69348630> (Megtekintve: 2025.10.23.)
- DHS (2025): New Milestone: Over 2 Million Illegal Aliens Out of the United States in Less Than 250 Days. Forrás: <https://www.dhs.gov/news/2025/09/23/new-milestone-over-2-million-illegal-aliens-out-united-states-less-250-days> (Megtekintve: 2025. 10. 15.)
- Dumbrava, Costica - Radjenovic, Anja (2024): Common approach on return policy. European Parliament. Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757604/EPRS_BRI\(2024\)757604_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757604/EPRS_BRI(2024)757604_EN.pdf) (Megtekintve: 2025. 10. 27.)
- EEAS (2023): Special European Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell upon arrival. Forrás: https://www.eeas.europa.eu/eeas/special-european-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-upon-arrival_en (Megtekintve: 2025.10.14.)
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2025): Joint Letter on the European Pact on Migration and Asylum and implementation of the Solidarity Mechanism. Forrás: https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20251103/be_nl_joint_letter_on_the_european/document (Megtekintve: 2025.11.10.)
- ETC (2025): Unexpected Upgrade: Europe flips the script on responsible travel. Forrás: <https://etc-corporate.org/news/unexpected-upgrade-europe-flips-the-script-on-responsible-travel/> (Megtekintve: 2025.10.17.)
- Etias (2025): EU Split Deepens Over Migration Solidarity Plan. Forrás: <https://etias.com/articles/eu-split-deepens-over-migration-solidarity-plan> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- EU Observer (2024): EU needs a million migrants yearly, says EU commission. Forrás: <https://euobserver.com/migration/ar4ef23783> (Megtekintve: 2025.10.17.)
- EUAA (2022): The CJEU ruled on withdrawal of international protection due to danger to national security, specifically on decisions based on a non-reasoned opinion of national security bodies which find that the person constitutes a danger to national security. Forrás:

<https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=2755> (Megtekintve: 2025.10.27.)

- EUAA (2025): The EUAA Monitoring Mechanism explained. Forrás: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-01/EUAA_Monitoring_Mechanism_Explained.pdf (Megtekintve: 2025.10.29.)
- Eur-Lex (1997): Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign/eng> (Megtekintve: 2025.10.21.)
- Eur-Lex (2001): A Tanács 2001/55/EK irányelve. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/hun> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Eur-Lex (2008): Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0115> (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Eur-Lex (2010): „Eurodac” rendszer. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/eurodac-system.html> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Eur-Lex (2011a): Dublin II. rendelet. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/dublin-ii-regulation.html> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- EUR-Lex (2011b): Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Eur-Lex (2012): Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT> (Megtekintve: 2025.10.21.)
- Eur-Lex (2013): 2013/32/ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. 06. 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013L0032> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Eur-Lex (2019): Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information

systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHA. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/817/oj/eng> (Megtekintve: 2025.11.10.)

- Eur-Lex (2022a): A hatáskörök elosztása az Európai Unión belül. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html> (Megtekintve: 2025.10.21.)
- Eur-Lex (2024): Commission Implementing Decision (EU) 2024/2150 of 5 August 2024 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council, as regards the adequate capacity of Member States and the maximum number of applications to be examined by a Member State in the border procedure per year. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj/eng (Megtekintve: 2025.10.29)
- Eur-Lex (2025): Proposal for a regulation of the european parliament and of the council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the ‘safe third country’ concept. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0259> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Eur-Lex (é.n.a): Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part Three: Union Policies and Internal Actions – Title V: Area of Freedom, Security and Justice.- Chapter 2: Policies on border checks, asylum and immigration - Article 78 (ex Articles 63, points 1 and 2, and 64(2) TEC). é.n. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E078> (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Eur-Lex (é.n.b): Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part Three - Union Policies and Internal Actions – Title V: Area of Freedom, Security and Justice.- Chapter 2: Policies on border checks, asylum and immigration - Article 79 (ex Article 63, points 3 and 4, TEC . é.n. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_79/oj/eng (Megtekintve: 2025.11.10)
- Euractiv (2025): Joint letter from the undersigned ministers on voluntary and forced return to Afghanistan. Forrás: <https://www.euractiv.com/content/uploads/sites/2/2025/10/AFGHANISTAN-1.pdf> (Megtekintve: 2025.10.28.)

- Európai Bizottság (2024): A migrációs és menekültügyi paktum gyakorlatba való átültetésére vonatkozó terv kidolgozása. Forrás: https://commission.europa.eu/news-and-media/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12_hu (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Európai Tanács (2025a): Migrációs és menekültügyi paktum. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Európai Tanács (2025b): A Tanács elfogadta az EU migrációs és menekültügyi paktumát. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Európai Unió (é.n.): Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége. é.n. Forrás: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_hu (Megtekintve: 2025.10.29.)
- European Commission (2015): Refugee Crisis: European Commission takes decisive action - Questions and answers. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_5597 (Megtekintve: 2025.10.28.)
- European Commission (2024): Managing migration responsibly. Forrás: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_en (Megtekintve: 2025.10.14.)
- European Commission (2024a): EU-Mauritania Joint Declaration. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-mauritania-joint-declaration_en (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Commission (2024b): Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union. Forrás: https://enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Commission (2025a): Employment rate of non-EU nationals (age group 20-64). Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESEM090/default/table?lang=en> (2025.10.15.)
- European Commission (2025b): Migration to and from the EU. Forrás: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_to_and_from_the_EU (Megtekintve: 2025.10.17.)

- European Commission (2025c): Asylum decisions - quarterly statistics. Forrás: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_quarterly_statistics (Megtekintve: 2025.10.17.)
- European Commission (2025d): Statement by President von der Leyen on the signature of the EU-Jordan Strategic and Comprehensive Partnership. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_367 (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Commission (2025e): Commission proposes a new Common European System for Returns. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_724 (Megtekintve: 2025.10.29.)
- European Council (2024): The Council adopts the EU's pact on migration and asylum. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Council (2025): Irregular arrivals to the EU - 2008-2025. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2008/> (Megtekintve: 2025.10.15.)
- European Council on Refugees and Exiles (2024): EU External Partners: Member States Push for Outsourcing of Migration Procedures to Third Countries — EU Signs € 1 Billion Migration Deal with Lebanon — Tunisian Authorities Expel Hundreds of Migrants to Border with Algeria — Migrants Released from Detention in Libya. Forrás: <https://ecre.org/eu-external-partners-member-states-push-for-outsourcing-of-migration-procedures-to-third-countries-%E2%80%95-eu-signs-e-1-billion-cash-for-migrants-deal-with-lebanon-%E2%80%95-tunis/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Council on Refugees and Exiles (2025): Proposal for an EU Return Regulation. Forrás: <https://ecre.org/proposal-for-an-eu-return-regulation/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Movement Ireland (2022): What is the EU's Common European Asylum System? Forrás: <https://www.europeanmovement.ie/what-is-the-eus-common-european-asylum-system/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- European Ombudsman (2024): Ombudsman criticises Commission failure to inform public how it assessed human rights risks in EU-Tunisia agreement. Forrás: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/194322> (Megtekintve: 2025.10.27.)

- European Parliament (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions. Forrás: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a (Megtekintve: 2025.10.21.)
- European Parliament (2023): EU-Tunisia Memorandum of Understanding. Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA\(2023\)751467_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA(2023)751467_EN.pdf) (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Fox, Benjamin – Vasques, Eleonora (2023): Tunisia pact a 'blueprint' for new 'cash for migrant' deals, says EU chief. Euractiv. Forrás: <https://www.euractiv.com/news/tunisia-pact-a-blueprint-for-new-cash-for-migrant-deals-says-eu-chief/> (Megtekintve: 2025.11.10.)
- France24 (2017): Hungary asks EU to pay half the cost of anti-migrant border fencing. Forrás: <https://www.france24.com/en/20170901-hungary-wants-europe-funds-pay-border-fence-cut-migrant-flow> (Megtekintve: 2025.10.23.)
- Frontex (2023): EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016. Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- Frontex (2024): Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016. Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- Frontex (2025): Monitoring and risk analysis. Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/> (2025.10.14.)
- Garben, Sacha (2020): From sneaking to striding: Combatting competence creep and consolidating the EU legislative process. European Law Journal (2020) 429-447.
- GDPR Hub (2025): CJEU - C-247/23 – Deldits. Forrás: https://gdprhub.eu/index.php?mtc=today&title=CJEU_-_C-247%2F23_-_Deldits (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Genovese, Vincenzo - Jones, Mared Gwyn - Liboreiro, Jorge (2024): EU countries not enforcing migration pact could face legal action, says Johansson. Euronews, Forrás: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/04/11/eu-countries-not-enforcing-migration-pact-could-face-legal-action-says-johansson> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Haneke, Alexander (2025): Österreich schiebt wieder nach Afghanistan ab. Frankfurter Allgemeine. Forrás: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kooperation-mit-taliban->

oesterreich-schiebt-wieder-nach-afghanistan-ab-accg-110742155.html (Megtekintve: 2025.10.28.)

- Heller, Fernando: Med-5 group slams EU Migration Pact, wants focus on preventing flows. Euractiv. Forrás: <https://www.euractiv.com/news/med-5-group-slams-eu-migration-pact-wants-focus-on-preventing-flows/> (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Hierro, El (2024): Will a new “pact” of ten laws help Europe ease its migrant woes? The Economist. Forrás: <https://www.economist.com/europe/2024/07/30/will-a-new-pact-of-ten-laws-help-europe-ease-its-migrant-woes> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Human Rights Watch (2022): EU admits Croatia to Schengen Without Regard To Abuses at the Border. Forrás: <https://www.hrw.org/news/2022/12/08/eu-admits-croatia-schengen-without-regard-abuses-border> (Megtekintve: 2025.10.25.)
- InfoMigrants (2024): What will be the human cost of Poland's new border defenses?. Forrás: <https://www.infomigrants.net/en/post/57790/what-will-be-the-human-cost-of-polands-new-border-defenses> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- Infomigrants (2025a): Refugees and asylum seekers in Germany: Five things to know. Forrás: <https://www.infomigrants.net/en/post/64872/refugees-and-asylum-seekers-in-germany-five-things-to-know> (Megtekintve: 2025.10.17.)
- Infomigrants (2025b): Germany: Stricter asylum rules, deportations and rollback of fast-track citizenship. Forrás: <https://www.infomigrants.net/en/post/67446/germany-stricter-asylum-rules-deportations-and-rollback-of-fasttrack-citizenship> (Megtekintve: 2025.10.17.)
- Jogi Fórum (2024): 200 millió euró bírságot kell fizetnie hazánknak. Forrás: <https://www.jogiforum.hu/hir/2024/06/13/200-millio-euro-birsagot-kell-fizetnie-hazanknak-az-unios-bevandorlasi-politika-megsertese-miatt-gulyas-gergely-az-itelet-ellentmond-az-unios-jognak-tulterjeszkedik-az-europai-bizottsag-keresete/> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Kienast, Julia (2022): “Crisis rhetoric” and derogations from the AFSJ: Is EU asylum policy discriminatory or does its implementation reflect the rule of law? Jean Monnet Network on EU Law Enforcement. Forrás: <https://jmn-eulen.nl/wp-content/uploads/sites/575/2022/05/WP-Series-No.-11-22-Crisis-rhetoric-and-derogations-from-the-AFSJ-Is-EU-asylum-policy-discriminatory-or-does-its-implementation-reflect-the-rule-of-law-Kienast.pdf> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- La Vanguardia (2024): Spain is the second favorite European destination for Russian emigrants. Forrás:

<https://www.lavanguardia.com/mediterranean/20240906/9920481/spain-second-favorite-european-destination-russian-emigration-war-ukraine.html> (Megtekintve: 2025.10.22.)

- Liboreiro, Jorge (2024): EU and Hungarian officials clash over visa scheme for Russian citizens. Euronews. Forrás: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/09/04/eu-and-hungarian-officials-trade-barbs-over-visa-scheme-for-russian-citizens> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Magyarország Kormánya (2025): Változik a nemzetállamok migrációs politikája Európában. Forrás: <https://kormany.hu/hirek/valtozik-a-nemzetallamok-migracios-politikaja-europa-szerte> (Megtekintve: 2025.10.29.)
- Mandiner (2025): Illegális migráció – gazdasági csodavárás helyett gazdasági csődeljárás. Forrás: <https://mandiner.hu/kulfold/2025/08/illegalis-migracio-gazdasagi-csodavaras-helyett-gazdasagi-csodeljaras> (Megtekintve: 2025.10.15.)
- Marsai Viktor – Pénzváltó Nikolett (szerk.) (2023): Sodrásban – Pillanatképek az európai migrációs válságról. MCC Press, Budapest.
- Mercz Mónika (2025): Az EU jövője a fogalmak hálójában. *Jogelméleti Szemle* 2025/1. pp. 92-101.
- Migrációkutató Intézet (2025): A tagállamok inkább fizetnének, mintsem hogy migránsokat fogadjanak be. Forrás: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2025/10/20251016_MKI_fokuszpont_25_80_h.pdf (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Migration and Home Affairs (2025a): Short-stay calculator. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/border-crossing/short-stay-calculator_en#:~:text=If%20you%20are%20visiting%20any,number%20does%20not%20exceed%2090. (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Migration and Home Affairs (2025b): New Common European System for Returns. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-common-european-system-returns-2025-03-11_en (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Molnár Anna (2019): Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat. In: Molnár Anna – Marsai Viktor – Wagner Péter (szerk.): *Nemzetközi biztonsági szervezetek*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 81-98.
- MTI (2025): Illegális bevándorlás - Bakondi György: Magyarország az elmúlt 10 évben több mint 1,1 millió illegális bevándorló Európába jutását akadályozta meg. Forrás: <https://mti.hu/hirek/2025/09/11/illegalis-bevandorlas-bakondi-gyorgy-magyarorszag-az-elmult-10-evben-tobb-mint-11> (Megtekintve: 2025.10.23.)

- Neidhardt, Alberto-Horst (2024): Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the Shadow of Non-Europe. *European Policy Centre*. Forrás: https://archive.epc.eu/content/PDF/2024/Non-Europe_migration_policy_DP_v2.pdf (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Nielsen, Nikolaj (2017): EU rejects Hungary's demand to finance border fence. *EU Observer*. Forrás: <https://euobserver.com/migration/ar24245d9e> (Megtekintve: 2025.10.23.)
- Notes from Poland (2025a): EU chief thanks Poland for helping protect Europe from “predator” Putin on visit to Belarus border. Forrás: <https://notesfrompoland.com/2025/08/31/eu-chief-thanks-poland-for-protecting-europe-on-visit-to-belarus-border/> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- Notes from Poland (2025b): Poland says it will be exempted from EU migrant relocations. Forrás: <https://notesfrompoland.com/2025/10/11/poland-says-it-will-be-exempted-from-eu-migrant-relocations/> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Párducz Árpád (2023): Kötelező vagy választható befogadás? — Az Európai Unió relokációs egyezményei. *Migrációkutató Intézet*, Forrás: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2023/06/20230623_MKI_GYORSELEMZES_2023_14_parducz_arpad_kotelezo_vagy_valaszthato_befogadas_az_europai_unio_relokacios_egyezmenyei.pdf (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Pech, Laurent – Kochenov, Dimitry (2021): Respect for the Rule of Law in the EU and the Member States. *ReConnect Working Paper*. Forrás: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3850308 (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Politico (2025): Europe’s economy can’t grow without migrants, Lagarde warns. Forrás: <https://www.politico.eu/article/europes-economy-cant-grow-without-migrants-lagarde-warns/> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Pozirk (2025): Von der Leyen commits to increased funding for EU border protection. Forrás: <https://pozirk.online/en/news/153203/> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- Radjenovic, Anja (2020): Emergency measures on migration: Article 78(3) TFEU. Forrás: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649325/EPRS_ATA%282020%29649325_EN.pdf (Megtekintve: 2025.11.10.)
- Rankin, Jennifer (2020a): EU court rules three member states broke law over refugee quotas. *The Guardian*. Forrás: <https://www.theguardian.com/law/2020/apr/02/eu-court-rules-three-countries-czech-republic-hungary-poland-broke-law-over-refugee-quotas> (Megtekintve: 2025.10.22.)

- Rankin, Jennifer (2020b): Migration: EU praises Greece as 'shield' after Turkey opens border. The Guardian. Forrás: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/03/migration-eu-praises-greece-as-shield-after-turkey-opens-border> (Megtekintve: 2025.10.23.)
- Riehle, Cornelia LL.M. (2024): New Pact on Migration and Asylum. Eucrim. Forrás: <https://eucrim.eu/news/new-pact-on-migration-and-asylum/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Rittberger, Volker (1973): The International Organization Level of Integration and Its Relationship to the Nation State. In: *Evolution and International Organization*. Studien zur Regierungslehre und Internationalen Politik, vol 5. Springer, Dordrecht.
- Sander, Antoine (2015): Hungary builds fence, Commission watches and waits. Politico. Forrás: <https://www.politico.eu/article/hungary-builds-fence-commission-watches-and-waits-serbia-borders-refugees/> (Megtekintve: 2025.10.23.)
- Sanderson, Sertan (2025): Poland to be exempt from EU solidarity deal, as future of migration pact hangs in balance. InfoMigrants. Forrás: <https://www.infomigrants.net/en/post/67538/poland-to-be-exempt-from-eu-solidarity-deal-as-future-of-migration-pact-hangs-in-balance> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Sandford, Alasdair (2020): Poland, Hungary and Czech Republic broke EU law by failing to accept refugees, rules ECJ. Euronews. Forrás: <https://www.euronews.com/2020/04/02/poland-hungary-and-czech-republic-breached-eu-law-by-failing-to-take-in-refugees-rules-ecj> (Megtekintve: 2025.10.26.)
- Statewatch (2004): The Hague Programme.. Forrás: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf> (Megtekintve: 2025.10.29.)
- Statewatch (2018): Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism. Forrás: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/feb/eu-com-sop-relocation-5-2-18.pdf> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Statewatch (2024): Parliamentary lawyers: democratic oversight needed for EU-Tunisia migration agreement. Forrás: <https://www.statewatch.org/news/2024/march/parliamentary-lawyers-democratic-oversight-needed-for-eu-tunisia-migration-agreement/> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- The Aire Centre (2019): Case comment: C-165/16 Toufik Lounes v Secretary of State for the Home Department (2019) Forrás: <https://www.airecentre.org/News/case-comment-c-16516-toufik-lounes-v-secretary-of-state-for-the-home-department> (Megtekintve: 2025.10.28.)

- Tondo, Lorenzo (2022): Poland starts building wall through protected forest at Belarus border. The Guardian. Forrás: <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/27/poland-starts-building-wall-through-protected-forest-at-belarus-border> (Megtekintve: 2025.10.24.)
- Tondo, Lorenzo: Crosses on our heads to 'cure' Covid-19: refugees report abuse by Croatian police. The Guardian. Forrás: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/may/28/they-made-crosses-on-our-heads-refugees-report-abuse-by-croatian-police> (Megtekintve: 2025.10.25.)
- TVP World (2024): Poland will not welcome any migrants under the migration pact, says Tusk. Forrás: <https://tvpworld.com/77522560/poland-will-not-welcome-any-migrants> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- UNHCR (2025): Ukraine Refugee Situation. Forrás: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (Megtekintve: 2025.10.27.)
- Van de Beek, Jan et al. (2025): Borderless Welfare State. The onsequences of Immigration for Public Financing. University of Amsterdam, Amsterdam. Forrás: https://demo-demo.nl/wp-content/uploads/2023/06/Borderless_Welfare_State-2.pdf (Megtekintve: 2025.10.15.)
- Visit Ukraine (2025): Why has the migration of Ukrainians been beneficial for EU countries and what have Europe learned from it? Forrás: https://visitukraine.today/blog/2377/why-has-the-migration-of-ukrainians-been-beneficial-for-eu-countries-and-what-have-europe-learned-from-it?srsltid=AfmBOoolVqnQRCg5q11i5ZQBEB8Zldk_c7l9EtwfF1I7uQrRBGwnYAu7 (Megtekintve: 2025.10.17.)
- Curia.europa.eu (2011): C-34/09 Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm). Forrás: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-34/09> (Megtekintve: 2025.10.28.)
- Eur-Lex (2003): A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Eur-Lex (2004): A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok

tartalmára vonatkozó minimumszabályokról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32004L0083> (Megtekintve: 2025.10.22.)

- Eur-Lex (2005): *A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól.* Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:hu:PDF> (Megtekintve: 2025.10.22.)
- Brzeziński, Bartosz (2025. augusztus 24): Europe's economy can't grow without migrants, Lagarde warns. Politico: <https://www.politico.eu/article/europes-economy-cant-grow-without-migrants-lagarde-warns/>
- EUR-Lex (2022b): Judgment of the Court (First Chamber) of 22 September 2022. GM v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság and Others. Request for a preliminary ruling from the Fővárosi Törvényszék. Reference for a preliminary ruling – Common asylum and immigration policy – Directive 2011/95/EU – Standards for granting refugee status or subsidiary protection status – Withdrawal of the status – Directive 2013/32/EU – Common procedures for granting and withdrawing international protection – Danger to national security – Position taken by a specialist authority – Access to the file. Case C-159/21. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0159> (Megtekintve: 2025.10.27.)

JOGÁLLAMISÁG

Közép-európai Akadémia (CEA)

Jelentéstanulmány a jogállamiságot érintő uniós hatáskör bővítési tendenciákról

Szerkesztette: Prof. Dr. Szilágyi János Ede

1. Az uniós értékek

1.1 A jogállamiság megjelenése az uniós jogban

A jogállamiság hosszú ideig csak marginálisan, említés szintjén jelent meg az uniós jogfejlődésben. Az alapító szerződések szintjén a Római Szerződés semmilyen utalást nem tartalmazott a jogállamiságra nézve, figyelemmel arra, hogy annak célja is egy gazdasági kérdésekkel foglalkozó integráció létrehozása volt. Nem véletlen, hogy annak feladat-célrendszere sem tartalmaz utalást a jogállamiságra. Változást a C-294/83. sz. „Les Verts” ügyben hozott ítélet hozott. Ebben az ítéletben az Európai Bíróság (jelenleg: Európai Unió Bírósága, a továbbiakban: EUB) hangsúlyozta, hogy „az EGK jogközösség (*„a Community based on the rule of law”*), amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának”.⁵³⁶ Az ügyvel kapcsolatos diskurzust a maga idejében az alapító szerződések alkotmányos jellemzőivel való ellátása határozta meg, semmint a jogállamiság említése. Előzetesen megjegyzendő, hogy az Egységes Európai Okmány preambuluma a *Les Verts*-féle szóhasználatban használatos jogközösség értelmében közvetetten hivatkozott a jogállamiságra.⁵³⁷

Az alapító szerződések a jogállamiságról mint alapelvről első alkalommal a maastrichti reformok keretében tesznek említést, anélkül azonban, hogy meghatározták volna annak tartalmát. A

⁵³⁶ A Bíróság 294/83. sz. *Les Verts* kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1986:166, 23. pont.

⁵³⁷ Kecsmár, K. (2020): A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába?, *Európai Tükör*, 2. sz. 32-33. o. „Tudatában az Európára háruló felelősségnek, hogy azon fáradozzon, hogy [...] különösképpen [...] a demokrácia és a jog, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kifejezésre juttassa, amelyhez oly szorosan kapcsolódnak, annak érdekében, hogy külön is hozzájáruljanak a nemzetközi béke és biztonság megőrzéséhez, az Egyesült Nemzetek alapokmánya keretében általuk tett vállalásnak megfelelően.” Egységes Európai Okmány HL L 169, 1987. 06. 29., Preambulum.

Maastrichti Szerződés a preambulumban hivatkozta a jogállamiság alapelvét,⁵³⁸ valamint hangsúlyozta a jogállamiság fontosságát a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP), valamint a fejlesztési politika vonatkozásában.⁵³⁹ Ennek hivatkozása nem véletlen. Ismert, hogy a kelet-közép-európai államok a hidegháború végével arra törekedtek, hogy az Unió tagjai lehessenek. Az akkori tagállamok ugyanakkor ezen országok felkészültségét firtatva fejezték ki aggályaikat, amely miatt elfogadták az ún. koppenhágai kritériumokat. A dokumentumban foglaltak eredményeként a csatlakozási kritériumok között helyet kapott a demokrácia és az emberi jogok mellett a jogállamiság tisztelete is.⁵⁴⁰

Az Amszterdami Szerződés (a továbbiakban: ASZ) tovább erősítette a jogállamiság jelenlétét az alapító szerződések szintjén. Immáron nem csupán olyan alapelvként aposztrofálta azt, ami alapul szolgál az Európai Unió számára,⁵⁴¹ hanem létrehozta a mai, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikk szerinti eljárás elődjét. Az amszterdami reformokkal a vonatkozó cikk⁵⁴² előírta, hogy a tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) javaslata alapján és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács, miután a kérdéses tagállam kormányát felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió alapjául szolgáló alapelveket, így a jogállamiságot. További változás a 49. cikk volt, ami deklarálta, hogy a csatlakozni kívánó államoknak tiszteletben kell tartaniuk ezeket az alapelveket.⁵⁴³

A lisszaboni reformok tovább bővítették a rendelkezések körét. A jogállamiság szempontjából legjelentősebb változás, hogy immár nem az Unió alapjául szolgáló elvként szereplő, hanem az az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkében foglalt uniós értékek között kapott helyet.⁵⁴⁴ Uniós értéként több más rendelkezés is utal ezekre. Az EUSZ 3. cikke az Unió

⁵³⁸ „Megerősítve elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett”, Maastrichti Szerződés HL C-191., 1992. 07. 29., 1–112.

⁵³⁹ Uo. J1. cikk, 130u. cikk (2) bekezdése.

⁵⁴⁰ „Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union.” Európai Tanácsi következtetések, 1993. június 21-22, Koppenhága, SN 180/1/93 REV 1; Budai Péter: Guy Fiti Sinclair elmélete és az uniós jog vizsgálata: a jogállamiság fejlődése és az ASJP-ügy, *Közjogi Szemle*, 2023, 1. sz. 31. o.

⁵⁴¹ „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.” Amszterdami Szerződés, HL C 340., 1997.11.10, pp. 1–1447. cikk (1) bekezdés.

⁵⁴² F.1. cikk.

⁵⁴³ Uo. 49. cikk.

⁵⁴⁴ „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Az Európai Unióról szóló Szerződés, HL C 202., 2016.6.7, pp. 1–388, 2. cikk.

céljai között rögzíti, hogy előmozdítsa annak értékeit. Emellett az EUSZ 13. cikkében foglaltak alapján az Unió saját intézményi keretének is célja, hogy érvényesítse ezeket az értékeket.⁵⁴⁵ Előzetesen említést érdemel az EUSZ 7. cikke, ami az uniós értékek megsértésével kapcsolatos eljárási szabályokat tovább részletezi.⁵⁴⁶ Az EUSZ preambuluma ugyanakkor a jogállamiságot továbbra is elvként határozza meg. Ezen túl az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) is deklarálja, hogy többek között a jogállamiság elvére is támaszkodik.⁵⁴⁷ Ezen felül a jogállamiság az EUSZ 21. cikkében is jelen van azon alapelvek között, amelyek meghatározzák az Unió nemzetközi szintű fellépését a KKBK keretében. Ugyanezen cikk nevesíti a jogállamiságot akként is, hogy az Unió a nemzetközi szintű együttműködés során munkálkodik azon, hogy megszilárdítsa és erősítse a jogállamiságot.⁵⁴⁸ Ezek a rendelkezések azonban továbbra sem határozzák meg a jogállamiság tartalmát az alapító szerződések szintjén.

1.2 A jogállamiság mint az Unió alapvető értékének pontosan meghatározhatatlan természete

Az előbbiek alapján látható, hogy a Szerződésekben nem került meghatározásra a jogállamiság pontos tartalma, és mindössze alapelvként, valamint az Unió alapvető értékeként hivatkozzák azt. Amíg az alapelvi természete a jogállamiságnak a tagállami alkotmányos hagyományaiból valamelyest kikövetkeztethető, az uniós értékként való azonosítása kérdéseket vet fel, figyelemmel arra, hogy mind a mai napig nem egyértelmű azok karaktere, ahogy az sem világos, hogy miért kellett egyes alapelveket értékké „alakítani”. A jogállamiság értékként való megjelenítése magában foglal egyfajta morális tartalmat is, amely az elvek normatív jellegén túlmutatva alkalmas lehet arra, hogy egy közös identitás alapjául is szolgáljon.⁵⁴⁹ Ezt támasztja alá a Bizottság lentebb is hivatkozott, 2003-ban megjelent közleménye, amely rögzíti, hogy az Európai Unió elsősorban az értékek és a jogállamiság Uniója, amely értékek meghódítása a közös történelem eredménye. A Bizottság kiemeli továbbá, hogy ezek az értékek az Unió identitásának megját alkotják és lehetővé teszik minden uniós polgár számára, hogy azonosuljanak velük. Ezen felül a Bizottság szintén itt rögzítette, hogy ezen közös értékek megőrzésének minden politikai megfontolás és az Unió minden fellépésének középpontjában kell állnia, amely cél eléréséhez a

⁵⁴⁵ Uo. 3. cikk (1) bekezdés; Budai 2023, 31. o.

⁵⁴⁶ Uo. 7. cikk.

⁵⁴⁷ „Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.” Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 202., 2016.6.7, pp. 389–405, preambulum.

⁵⁴⁸ EUSZ 21. cikk (1) bekezdése.

⁵⁴⁹ Schroeder, W. (2021): The Rule of Law As a Value in the Sense of Article 2 TEU: What Does It Mean and Imply?, in: von Bogdandy, A. et al. (szerk.) *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Springer, 110–112. o.

Bizottság azzal járul hozzá, hogy ragaszkodik a megelőzésen alapuló intézkedésekhez, a tagállamokon belüli helyzet szigorú ellenőrzéséhez, az intézmények közötti és a tagállamokkal való együttműködéshez, illetve a nyilvánosság tájékoztatásához.⁵⁵⁰ Ezzel szemben az EUSZ 21. cikke, illetve a Charta preambuluma a jogállamiságot elvként hivatkozza, míg az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értéknek jelennek meg. Mindezekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jogállamiság egyszerre jelenik meg értéknek és elvként az uniós jogban. Az EUSZ 2. cikkének megfogalmazása ugyanakkor ráerősít a jogállamiság elvének morális tartalmára, amely a Bizottság nem titkolt álláspontja szerint a közös európai identitás alapjául is szolgál.

Az Európai Unió rögtön és sokat akart profitálni a 2004-es bővítés sikeressége keltette eufóriából, és az Európai Konvent eredményei alapján, a tagállamok készek voltak vitát nyitni egy közös európai Alkotmányról (a továbbiakban: Alkotmányszerződés).⁵⁵¹ Jelen téma szempontjából az Alkotmányszerződés jelentősége abban áll, hogy, hogy első ízben⁵⁵² megjelenik az Unió történetében az ún. homogenitási klauzula, az Unió alapértékeinek, mint egyfajta alkotmányos minimumértékeknek rögzítésével. Az Unió értékei az Alkotmányszerződés tervezetében is szimbolikus, kitüntetett helyet foglalnak el, és rögtön az Unió létrehozására utaló rendelkezéseket követően az I-2. cikkben szerepelnek.⁵⁵³ Ennek következtében az el nem fogadott Alkotmányszerződés rendelkezései már uniós értéknek szerepeltették a jogállamiságot, azonban annak előkészítő dokumentumaiban foglaltak alapján sem világos azok természete, különös tekintettel arra, hogy azokat a vonatkozó dokumentumok mind értéknek, mind alapelvként hivatkozzák. Az mindenestre bizonyos, hogy a korábbi alapelvek immáron értéknek történő azonosítása egyfajta alkotmányozó lendületet kívánt erősíteni.

Megjegyzendő, hogy az EUB döntéseiben a hatályos, az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek egyes jellemzőit azonosította be mindössze, így többek között azt, hogy a tagállamok elismerik ezeket az értékeket, amelyeket szabadon és önként vállaltak,⁵⁵⁴ és amelyeket mind a tagállamok, mind az

⁵⁵⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based, COM(2003) 606 final (15 October 2003), Conclusions.

⁵⁵¹ Gordos, Á. - Ódor B. (2004): Az Európai Alkotmányos szerződés születése. Tanulmányok-dokumentumok. HVG-ORAC, 149–159. o.

⁵⁵² Delledonne, G.(2016): Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen. Politique européenne, 3. sz. 86. o.

⁵⁵³ Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete, I-2. cikk.

⁵⁵⁴ Az EUB (teljes ülés) 2/13. sz. az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása kapcsán 2014. december 18-án hozott véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454, 168. pont.

Unió tiszteletben tartanak.⁵⁵⁵ Ezek „az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg”.⁵⁵⁶ Ezekből a megállapításokból annyi következik, hogy ezek az értékek kötelező erővel bírnak az Unió és a tagállamok számára, ugyanakkor az már nem világos, hogy pontosan milyen természetű kötelezettségeket keletkeztetnek, és ezen kötelezettségek milyen módon kikényszeríthetők. Megjegyzendő, hogy a magyar gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárás EUB előtti szakaszában merült fel elsőként az EUSZ 2. cikk, azaz az uniós értékek megsértésére alapított külön hivatkozási alap, amely csak tovább nehezíti a pontos jogi tartalom meghatározását.⁵⁵⁷

Ez a bizonytalan jelentéstartalom nem csupán a jogállamiságra mint uniós értékre igaz, hanem valamennyi, az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékre, közte a demokrácia elvére is, ami – a Bizottság által következetesen hangsúlyozott módon – összefügg a jogállamiság értékével is, illetve a kisebbségekhez tartozó személyek jogaira. Ilyen „bizonytalanságra” ékes példa az ún. *Minority SafePack* kezdeményezés, amelyben a kezdeményezők arra kérték az Uniót, hogy javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, és erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét, s amely magában foglalta volna azt is, hogy az EU fogadjon el jogi aktusokat a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének javítása, valamint az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének megerősítése céljából.⁵⁵⁸ A Bizottság azonban 2021. január 14-én elutasította a javaslatcsomagot, annak kilenc eleme közül egyik vonatkozásában sem kezdeményezett jogalkotási eljárást, azzal indokolva, hogy a hatályos szabályozás megfelelő jogi keretet ad. Az Európai Unió Törvényszéke döntésében helybenhagyta a Bizottság döntését,⁵⁵⁹ amelyet a Bíróság végül 2025. június 5-én megerősített.⁵⁶⁰ Az utóbbi döntés teljesen marginálisan kezelte a kisebbségvédelem értékének vizsgálatát, és arra nézve nem szolgáltatott semmilyen érdemi indokolást.⁵⁶¹ Ebbe a tendenciába illeszkedik a Székely Nemzeti Tanács által benyújtott

⁵⁵⁵ A Bíróság (teljes ülés) 1/17. sz. az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) kapcsán 2019. április 30-án hozott véleménye, ECLI:EU:C:2019:341, 110. pont.

⁵⁵⁶ A Bíróság C-156/21. sz., Magyarország v. Tanács és Parlament ügyben 2021. február 6-án hozott ítélete ECLI:EU:C:2022:97, 232. pont; a C-157/21. sz. Lengyelország v. Tanács és Parlament ügyben 2021. február 6-án hozott ítélete, 264. pont.

⁵⁵⁷ A Bíróság C-769/22. sz., Bizottság v. Magyarország ügyben Čapeta főtanácsnoknak 2025. június 5-én adott indítványa, ECLI:EU:C:2025:408, 28. pont.

⁵⁵⁸ Ld. bővebben: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_hu.

⁵⁵⁹ A Törvényszék T-158/21. sz., Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” v. Európai Bizottság ügyben 2022. november 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:2022:696.

⁵⁶⁰ A Bíróság C-26/23 P. sz., Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative ‘Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe’ v. Bizottság ügyben 2025. június 5-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2025:407.

⁵⁶¹ Uo. 103. pont.

európai polgári kezdeményezés elutasítása, amely a kohéziós politika vonatkozásában irányozta volna elő a Bizottság számára olyan tartalmú jogalkotási javaslat elkészítését, amely biztosította volna a kisebbségek számára a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, programhoz olyan módon, hogy az Unió kulturális sokszínűsége is megmaradjon. A Bizottság 2025. szeptember 3-án elutasította arra hivatkozva, hogy nincs erre szükség, vagy nem rendelkezik hatáskörrel erre nézve.⁵⁶²

Ez és az ehhez hasonló esetek arra mutatnak rá, hogy az uniós értékek formája önmagában eleve nem alapozza meg a kiszámítható jogalkalmazást, és ezáltal lehetőséget teremt azok – politikai indíttatásból történő – önkényes értelmezésére. Ebből sajnos az is jól látszik, hogy mindössze az értékek azon aspektusait tekintik fontosnak az uniós szereplők, amelyek az általuk meghatározott politikai napirenddel összhangban vannak.

2. A Bizottság jogállamisági tárgyú közleményei

2.1 A Bizottság 2003. évi közleménye az uniós értékek tiszteletéről és támogatásáról

A Bizottság az uniós értékekkel közlemény szinten első alkalommal 2003-ban foglalkozott,⁵⁶³ ami már hangsúlyozta, hogy az akkori 7. cikk új hatásköröket ruházott a Bizottságra.⁵⁶⁴ Kiemelendő, hogy a Bizottság ekkor még nem az uniós értékek vonatkozásában említi ezt, hanem az alapvető jogok uniós szintű ellenőrzését emeli ki. Mindenesetre ezt a védelmet azzal indokolja, hogy amennyiben azokat egy tagállam súlyosan és tartósan megsértené, az radikálisan megsértené az Európai Unió alapjait is. A Bizottság úgy véli, hogy elengedhetetlenül fontos a Szerződések értelmében vett közös értékeink védelméről és előmozdításáról szóló vita, amihez érdemben szeretne hozzájárulni.⁵⁶⁵ Erre tekintettel a Bizottság, tagállami felhatalmazás nélkül (mivel ilyen a közlemény nem említ, ahogy olyan szerződéses rendelkezést sem, amelyből ez levezethető lenne) kívánta meghatározni az eljárásban az akkori 7. cikk szerinti eljárás feltételeit, valamint javasolt a

⁵⁶² Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures' C(2025) 6015 final.

⁵⁶³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based, COM(2003) 606 final (15 October 2003).

⁵⁶⁴ Uo. „In this respect, the amended Article 7 confers new powers on the Commission in its monitoring of fundamental rights in the Union and in the identification of potential risks. The Commission intends to exercise its new right in full and with a clear awareness of its responsibility.”

⁵⁶⁵ Uo. „In view of these various factors, the Commission believes that a debate on the protection and promotion of our common values within the meaning of the Union Treaty is vital. The Commission wishes to contribute to this debate.”

tagállamok jogállamisági helyzetére nézve monitoring mechanizmusokat. Annak ellenére, hogy az akkori szabályoknak megfelelően is lehetősége volt ilyen eljárás megindítására, a Bizottság már akkor sem egyedülként volt arra jogosult. Ennek ellenére a közleményben hangsúlyozza, hogy az uniós értékek védelméhez azáltal járul hozzá, hogy ragaszkodik a megelőzésen alapuló intézkedésekhez, a tagállamok helyzetének szigorú figyelemmel kíséréséhez, az intézmények közötti és a tagállamokkal való együttműködéshez, valamint végül a nyilvánosság tájékoztatásához és neveléséhez.⁵⁶⁶

2.2 A Bizottság 2014. évi közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről

A 2010-es évek elejétől kezdve már kifejezetten megfigyelhető, hogy az európai politikai diskurzusban egyre nagyobb figyelem irányult az uniós tagállamokon belül a jogállamiság helyzetére, ami szükségszerűen azzal is járt, hogy az Unió is kiemelten kezelte ennek kérdését.⁵⁶⁷

A Bizottság 2014. március 11-én közleményében⁵⁶⁸ egy új jogállamisági keret kialakítását javasolta, amely megelőzheti az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazását. Erre tekintettel előzetesen megjegyzendő, hogy a Bizottság az EP által fémjelzett, a magyar jogállamiság helyzetét értékelő ún. Tavares-jelentésben foglaltaknak kívánt eleget tenni, amelyben az EP azt kérte, hogy „a tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek”.⁵⁶⁹

A közlemény rögzíti a jogállamiság alapvető fontosságát, és azt egyrészt mint az alkotmányos demokrácia gerincét, ugyanakkor a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következő alapelvet jelöli meg. A közleményben foglalt új keret három szakaszból álló eljárást jelent: a Bizottság először vizsgálja és értékeli a tagállamból származó jelzések alapján azt, hogy valóban fennáll-e a jogállamiságot rendszerszintűen fenyegető helyzet, amely alapján a tagállamnak véleményt küld és párbeszédet folytat vele. A második szakasz keretében, amennyiben nem születik megnyugtató megoldás, a Bizottság ajánlást bocsát ki, amelyet nyilvánosságra hoz, és amelyben konkrét utalást is tehet a megoldás módjára. A harmadik szakaszban a Bizottság

⁵⁶⁶ Uo. „The Commission believes it is contributing to achievement of that objective by insisting on measures based on prevention, strict monitoring of the situation in the Member States, cooperation between the institutions and with the Member States and lastly, public information and education.”

⁵⁶⁷ Nézőpont Intézet: Jelentés a jogállamiság helyzetéről az EU intézményeiben, 2025. június 25, 5. o.

⁵⁶⁸ A Bizottság 2014. évi közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final.

⁵⁶⁹ Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján), 24.6.2013 - (2012/2130(INI)).

figyelemmel kíséri az ajánlások sorsát, és ha azokat a tagállam nem követi, megvizsgálja az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásának lehetőségét. Megjegyzendő, hogy a Bizottság ezen keret alapján indított eljárást Lengyelországgal szemben.⁵⁷⁰

Állítása szerint a jogállamiságból adódó elvek és szabályok tartalma eltérő lehet, azonban az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényeges tartalma (annak alaki és anyagi tartalmát tekintve) megállapítható. Erre tekintettel a közlemény felsorolja az álláspontja szerint közös és általánosan elfogadott lényeges jellemzőit, így a jogszerűséget (az átlátható, számon kérhető és demokratikus jogalkotási folyamatot is beleértve), a jogbiztonságot, az önkényesség tilalmát, a független és pártatlan bíróságok előtti igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítését, az emberi jogok tiszteletét, a megkülönböztetés-mentességet és a törvény előtti egyenlőséget.

A Bizottság a jogállamiság lényeges jellemzőinek meghatározására alapvetően három forrásra támaszkodott: az EUB gyakorlatára, az Európa Tanács égisze alatt működő Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és a Velencei Bizottság jogállamiság-koncepcióira, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira.⁵⁷¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Velencei Bizottság ajánlásai nemzetközi jogi szempontból nem kötelező erejűek, az Európai Unió pedig formálisan nem csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, amely az EJEB eljárásának alapjául szolgál. Ez azért is lényeges, mert az EUSZ 6. cikkének 2. bekezdése előírja, hogy az Unió csatlakozik az Egyezményhez, ez azonban mindeztidáig nem történt meg, amely szintén jogállamisági kérdéseket vet fel. Nevezetesen, felmerül a kérdés, hogy mennyire felel meg a jogállamiság, azon belül a jogbiztonság követelményének az Európai Unió azáltal, hogy az EUSZ-ben foglalt csatlakozási kötelezettségének annak hatályba lépésétől számított több mint egy évtizeden keresztül nem tesz eleget, főként az EUB 2/13. véleménye okán.⁵⁷² Mindezen felül azt is érdemes megjegyezni, hogy a Bizottság elismeri, hogy a tagállamok alkotmányai vagy bíróságai sem definiálják egyértelműen a jogállamiság fogalmát.

Kiemelendő továbbá, hogy a közlemény ezekre nézve nem ad további magyarázatot az elvek uniós jog szerinti tartalmára, ahogy azt is rögzíti, hogy ez nem teljes körű felsorolás. Erre figyelemmel

⁵⁷⁰ Ld. A Bizottság 2014. évi közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final; Vörös Imre: Az Európai Unió kiűtkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret, Jogtudományi Közlöny, 2016, 7-8. sz. 363–384. o.

⁵⁷¹ A Bizottság 2014. évi közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final, Annex I.

⁵⁷² Az EUB (teljes ülés) 2/13. sz. az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása kapcsán 2014. december 18-án hozott véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454.

megállapítható, hogy a Bizottság egy elnagyolt definíciót szolgáltat a jogállamiságra nézve, amely alkalmas arra, hogy azt akár önkényesen alkalmazhassák.

2.3 A Bizottság 2019. évi közleményei az Unión belüli jogállamiság további erősítéséről

A Bizottság 2019-ben két közleményt is közzétett a jogállamiság erősítésével összefüggésében. 2019. április 3-i közleményében a Bizottság áttekintést nyújtott azokról az eszközökről, amelyek jelenleg rendelkezésre állnak az Unión belüli jogállamiság előtt álló kihívások kezeléséhez, és vitát kezdeményezett arról, hogy miként lehet megerősíteni ezt az eszköztárat. Erre nézve az április 3-i közlemény kiemelte, hogy ehhez a tagállamokon túl a civil szféra szereplőivel is kiterjedt konzultációt folytatott.⁵⁷³ Ezt a július 17-i közleménye követte, amely már az ismert jogállamisági szempontokhoz képeset újabb elemekkel látta el a jogállamiság fogalmát. A Jean-Claude Juncker vezette Bizottság által közzétett „(a)z Unión belüli jogállamiság megerősítése” címet viselő közlemény valójában egy intézkedési tervet tartalmaz a jövőre nézve. A Bizottság erre tekintettel már hivatkozza a törvényhozási eljárással kapcsolatos rendszerszintű problémákat, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem hiányát vagy a hatalmi ágak szétválasztásának kérdését. Megjegyzendő, hogy a Bizottság vonatkozó közleményei is tartózkodnak attól, hogy egy átfogó és kimerítő jellegű jogállamisági meghatározást szolgáltatassanak.⁵⁷⁴

Ami talán még szembetűnőbb, hogy az előző, még viszonylag kevésbé jelentős eszköztárhoz képest egy sokkal átfogóbb, jogi és politikai arzenált egyaránt erősítő eszközrendszert kívánt felállítani. Ami bizonyos, hogy a Bizottság ezzel önkényesen, a tagállamok általi bármilyen felhatalmazás vagy felkérés hiányában döntött az ún. jogállamisági felülvizsgálati ciklus létrehozásáról, aminek a célja az összes tagállamban a jogállamiság helyzetének figyelemmel kísérése. A közleményben felsorolt, a jogállamiság erősítésével kapcsolatos eszközök között felsorolásra kerültek már akkor rendelkezésre álló és újonnan létrehozott eszközök. Az első csoportba tartozik a jogállamiságról szóló intézményközi párbeszéd, az uniós igazságügyi eredménytábla, az Európai Szemeszter keretében kiadott országjelentések, a kötelezettségszegési eljárások, valamint az EUB előtt indított kötelezettségszegési eljárások. Ezeknek a már létrehozott eszközöknek a kontextusba helyezése azért is jelentős, mivel mindezidáig a Bizottság ezeket az

⁵⁷³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak az Unión belüli jogállamiság további erősítéséről, COM(2019) 163 final.

⁵⁷⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Unión belüli jogállamiság megerősítéséről, COM(2019)343 final.

eszközöket nem a jogállamisággal összefüggésben alkalmazta. Ehhez képest azonban a Bizottság megközelítését alapul véve az újonnan létrehozott eszköz, az éves jogállamisági jelentések bír a legnagyobb jelentőséggel. A közleményben foglaltak szerint a már létező eszközök lényegében részben a Bizottság jogállamisági jelentésének alapjául szolgálnának. Ezen túl a Bizottság a felülvizsgálati ciklusban fokozni kívánta a párbeszédet a többi uniós intézménnyel, valamint a tagállamokkal és a tagállamokbeli érdekelt felekkel. A tagállamokkal való párbeszéd erősítése érdekében döntött a tagállami nemzeti kapcsolattartók jogállamisági hálózatának a létrehozásáról, ami a Bizottság vezetése alatt működik és semmilyen döntéshozatali vagy tanácsadói jogkörrel nem rendelkezik.

Megjegyzendő, hogy habár a Bizottság júliusi közleménye kitér a megtartott konzultációkra, valójában annak szövegéből nem világos, hogy pontosan milyen uniós hatáskör alapján került kialakításra a Bizottság által javasolt rendszer. Előzetesen, a későbbi fejezeteken tárgyaltakra is megjegyzendő, hogy mivel ilyen széles eszköztárral bíró rendszer kialakítását irányozta elő a Bizottság közleménye, a különböző eszközökre nézve szükséges lett volna előzetesen már egy arra való indoklás is, hogy az uniós hatáskörökre vonatkozó, horizontális természetű uniós jogelvek, úgy, mint a szubszidiaritás és arányosság elvei hogyan is jelennek meg ebben a relációban.⁵⁷⁵ A második közlemény is csupán annyit jegyez meg, hogy „[a] Bizottság addig is maradéktalanul ellátja a Szerződések őreként vállalt szerepét, megfelelő és arányos intézkedéseket tesz az uniós jog tiszteletben tartása érdekében, és erőfeszítéseket tesz”. Következésképpen a Bizottság az erre vonatkozó részletes vizsgálattal továbbra is adós marad.

3. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás

3.1 Az uniós értékek érvényesítésére hivatott eljárás kialakulása

A bipoláris világrend megszűnésével a korábbi szocialista blokkhoz tartozó országok szinte egységesen jelezték a Közösségekhez történő csatlakozási vágyukat. Az Unió intézményrendszerének felkészítésével összefüggésben a legjelentősebb változást az jelentette, hogy az ASZ az integráció történetében először olyan eszközrendszert emelt elsődleges jogforrási szintre, mely ezen alapelvek megsértésének szankcionálására szolgál. Az előző fejezetben hivatkozott F.1 cikk az állam- és kormányfők kezébe adta a döntési jogosultságot, hogy vagy a tagállamok egyharmada, vagy a Bizottság javaslatára, (az EP jóváhagyásával) megállapítsa az

⁵⁷⁵ Nézőpont 2025, 22. o.

említett alapelvek súlyos és tartós megsértését, mely esetben minősített többségi döntéshozattal a Tanács felfüggeszthet bizonyos, a Szerződés alkalmazásából származó jogokat, ebbe beleértve az érintett tagállam kormányának szavazati jogát is a Tanácsban.⁵⁷⁶

A fenti rendelkezések alapján két következtetést érdemes levonni. Egyrészt a tagállamok saját maguk számára kívánták fenntartani a jogot arra, hogy az ASZ-ben szereplő alapelvek megsértését szankcionálják.⁵⁷⁷ Amíg a ‘Szerződések őre’ és az uniós *acquis* betartatásának szerepe elsősorban a Bizottságra hárul (végső sorban pedig az EUB-re) a tagállamok mégis úgy döntöttek, hogy ebben a húsba vágó és könnyen átpolitizálható kérdésben nem engedik át az irányítást; az ekkor kialakított modell lényegében az azóta létrehozott új mechanizmusok tekintetében is irányadó. A mögött, hogy a kérdést a hagyományos kormányközi-nemzetközi politikai szintésre kívánták korlátozni, meghatározó okként húzódhatott, hogy az említett alapelvek – ahogy arra az Egységes Okmány is utalt – a tagállamok alkotmányaiból (alaptörvényeiből) fakadnak, ezért teljesítésük megvitatásának ügyét jobbnak látták az integráció ezen szakaszában nem közösségi szintre telepíteni. Az F.1 cikk megjelenése mögötti politikai motiváció vélhetően nem függetleníthető attól, hogy a frissen demokratizálódó és éppen az integráció útjára lépő, közép-kelet-európai országok közeledését minden bizonnyal néminemű bizalmatlansággal kezelték a saját demokratikus hagyományaik szilárdságában soha nem kételkedő alapító tagállamok. A koppenhágai kritériumok eredményeként az 1994 júniusában Korfun ülésű Európai Tanács (a továbbiakban: EiT) következtetéseiben konkrétan feladatul is szabja egy tagállami vitacsoport (ún. *Reflection Group*) felállítását, melynek célja a demokrácia és a nyitottság szellemében annak megvizsgálása, hogyan lehetne javítani az Európai Unióról szóló Szerződésen. A vitacsoport megvizsgálta a bővítés kérdéskörét is és zárójelentésében nyilvánvaló párhuzamot is von a szankciós mechanizmus létrehozásának szükségessége és a bővítés között, amely szerint „[a] csoporton belüli többségi vélemény szerint a Szerződésbe be kell illeszteni egy olyan cikket, amely szankciókat ír elő, amelyek a tagsággal járó jogok felfüggesztéséig terjedhetnek bármely olyan állam esetében, amely súlyosan és ismételten megsérti az alapvető emberi jogokat vagy a demokratikus alapelveket.” A zárójelentés szerint akár egy kizárási klauzula beillesztését is érdemes lenne megfontolni.

Kiemelendő, hogy az F.1 cikk megjelenésének közvetlen politikai előzménye, hogy a 2004-es bővítést megelőző, hagyományosan sikertörténetként elkönyvelt volt EFTA tagállamokat

⁵⁷⁶ A II. fejezethez tartozó szövegrészek nagymértékben támaszkodnak Jakusovszki Tibor Péter: Az uniós értékek érvényesülésének és betartatásának keretét adó intézményrendszer - Az Európai Unió jogállamisági eszközrendszere (2023) című diplomamunkájára - Pázmány Péter Katolikus Egyetem - Európajogi Tanszék.

⁵⁷⁷ Vándor, 2010, pp.16–17

integráló 1995-ös (negyedik) bővítési kör, amelynek részét képező Ausztriában az ezredfordulót megelőzően szárnyra kapó radikális populizmus ráébresztette a tagállamokat, hogy kizárólag politikai nyomást tudnak kifejteni azon tagállamokra, amelyek nem követik az elképzeltek szerint az uniós alapelveket. Erre nézve azonban nem állt rendelkezésükre megfelelő jogi eszköz, ezért az ASZ által megjelenített módosításokra a szakirodalom „Lex Austria”-ként is hivatkozik.⁵⁷⁸

A 2003-ban hatályba lépett Nizzai Szerződés (a továbbiakban: NSZ), leginkább a Maastricht által létrehozott intézményrendszert „kozmetikázó”, kisebb módosításokat eszközölő és elsősorban a nagy 2004-es bővítési körre felkészülő alapidokumentumként írható le egyszerűsítve. Az alapelvek érvényesítéséről szóló rendelkezéseket illetően az NSZ két szempontból jelentett fejleményt. Egyrészt reagálva arra, hogy az osztrákok jelentette kihívásra megoldásul végül egy koordinált tagállami kormányközi, de nem uniós közös fellépés szolgált, melynek keretében nagy tekintélyű európai személyiségek, az ún. három bölcs értékelte a helyzetet, egy preventív jellegű mechanizmussal is kiegészült a korábban csak büntető jelleggel bíró, ekkortól már a szerződés szerkezetében 7. cikknek beillesztett eljárás. A bölcsek szerint ezáltal egy nyilvános és nem-konfrontatív párbeszéd folytatható az érintett tagállamok között, így egy, az osztrák esethez hasonló másik szituáció az Európai Unió berkein belül lenne kezelhető már a kialakulásától kezdődően.⁵⁷⁹ Ez megteremti továbbá a lehetőséget, hogy független személyek bevonásával jelentésben elemezze a tagállamban kialakult kérdéses helyzetet, így is igyekezve rugalmasabbá tenni a procedúrát. Az eljárás kezdeményezéséhez immáron egy indokolt javaslat (*reasoned proposal*) elfogadása szükséges, a kezdeményezés jogát megkapja az EP is, továbbá az eljárás megkezdését meghozó döntés négyötödös többséghez és nem egyhangúsághoz kötött. Az alapelvek valamely tagállam általi súlyos és tartós megsértésének (egyhangúsággal történő) megállapítását követően, a szankciók elfogadását, köztük a szavazati jog felfüggesztését továbbra is a minősített többségi döntéshozatal kritériumához kötik. Mindezek egybevágnak az integrációtörténet akkor aktuálisnak tekinthető irányjaival és összességében az eljárás alkalmazhatóságát voltak hivatottak könnyíteni.

Ahogy arra az előzőekben utaltunk, eddig a pontig alapszerződési szinten kizárólag alapelvekről és ezek sérelméről beszélhetünk, és az eddig létrehozott eljárás is ezek betartatására jött létre. A nyilvánosság előtti kommunikációban és uniós dokumentumokban azonban megjelent már a közös értékek kifejezés. A korábban már hivatkozott vitacsoport 1995-ben így konkludál ezzel összefüggésben: „Az Unió nem szuperállam, és nem is akar az lenni. Mégis sokkal több, mint egy

⁵⁷⁸ Nowak-Far, 2021, p. 316.

⁵⁷⁹ Duxbury, 2000, pp.4–5.

piac. Ez egy közös értékeken alapuló egyedi konstrukció.”⁵⁸⁰ Ezen túl a bölcsek 2000-ben arra kapták mandátumukat, hogy megvizsgálják Ausztria megfelel-e a „közös európai értékeknek”, a Bizottság pedig 2003-as 7. cikk szerinti eljárásról szóló közleményében rögzítette, hogy az eljárás „felvértezi az uniós intézményeket azokkal az eszközökkel, amelyek biztosítják, hogy valamennyi tagállam tiszteletben tartsa a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság közös értékeit”,⁵⁸¹ amely, figyelemmel az előzőekben tárgyaltakra, fokozta az eljárással kapcsolatos bizonytalanságot.

Ez az eljárási konstrukció az Alkotmányszerződésben is megjelent. Az unió alapértékeinek tartós és súlyos megsértése esetén alkalmazandó eljárást (korábbi 7. cikk) a tagállamok az Alkotmány szövegének szerkezetében kissé távolabb elhelyezve a I-2. cikktől, az uniós tagságról szóló, a csatlakozás és a szintén először megjelenő Unióból történő önkéntes kilépéssel foglalkozó IX. címben szabályozzák, ahol „Egyes uniós tagsági jogok felfüggesztése” névre átkeresztelve helyezték el. Habár az Alkotmányszerződés sok tanulságot hordozó sikertelenségként vonult be az integráció történetébe, ezeket az eljárási szabályokat (is) a Lisszaboni Szerződés (a fentebb említett uniós értékekkel együtt) szinte változtatás nélkül emelte át az EUSZ 7. cikkébe.⁵⁸²

Ennél a pontnál szükséges kitérni arra, hogy az EU-ban mely szereplők vannak befolyással a(z EUSZ) 7. cikk szerinti eljárás tulajdonképpeni tárgyára. 2000-ben, a korábban többször idézett osztrák esetben, amikor az FPÖ koalíciós megállapodás révén kormányra került, 14 tagállam koordináltan vezetett be szankciókat Ausztria ellen, azzal az indokkal, hogy az FPÖ beemelése a kormányba „legitimálja a szélsőséges jobboldalt Európa-szerte”.⁵⁸³ A tagállamok azonban nem csak az alapelvek betartását szolgáló intézményrendszer hiánya miatt döntöttek a tagállamilag összehangolt fellépés mellett, a másik ok ugyanis az volt, hogy nem volt nyilvánvaló kapcsolat az osztrák események és az uniós jog között. Az Unió, mikor 2010 után elkezdte vizsgálni az akkor hatályba lépett Alaptörvényt, szintén abba a problémába ütközött, hogy nehéz volt olyan kapcsolatot találnia annak rendelkezései és az uniós jogrend között, mely igazolta volna, hogy az EUB megvizsgálhatja az egyes intézkedéseket. Elégge egyértelmű, hogy minden uniós tagállamtól univerzálisan elvárt a jogállamiság fenntartása. Érdekes azonban megvizsgálni, hogy az Unió egyik legfontosabb rendezőelve, a Szerződések szintjén is számos rendelkezésben közvetlenül és közvetve megfogalmazott hatáskörátruházás elve szempontjából az egyes szereplők milyen

⁵⁸⁰ A „vitacsoport” jelentése, Brüsszel, 1995. december 5.

⁵⁸¹ COM(2003) 606 final.

⁵⁸² Egyedülként megemlítendő változtatás, hogy eltűnik a preventív mechanizmus keretében a független személyiségek jelentéstételi lehetősége a mechanizmusból.

⁵⁸³ European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between ÖVP (Austrian People's Party) and FPÖ (Austrian Freedom Party) - B5-0102/2000.

lehetőségekkel és jogosítványokkal rendelkeznek a jogállamiság vizsgálatával és fenntartásával kapcsolatban, az Unió ugyanis elvben csak olyan területeken járhat el, ahol arra kifejezett hatáskörrel rendelkezik. Az eljárás politikai természete és az egyes szereplők magatartása ugyanakkor már szinte a kezdetektől azt irányozta elő, hogy az eljárás tárgyául szolgáló jogállamiság bármikor összeurópai üggyé válhat, még akkor is, ha ilyen nyilvánvaló uniós jogi kapcsolódás egyébként nincs is.⁵⁸⁴

A különböző uniós intézményi szereplők alapvetően igen eltérő elképzelésekkel rendelkeznek a „Hogyan?” vonatkozásában. Nem véletlen, hogy a jogállamiság betartatásával kapcsolatos mechanizmusok vonatkozásában 2014-ben komoly gondolkodás indult mindhárom intézmény berkein belül. A Bizottság már említett vonatkozó közleményében⁵⁸⁵ vázolta egy új keretrendszer képzelte el a jogállamiság védelmében, melynek középpontjában ő maga állna és hasonlóan a kötelezettségszegési eljárásokhoz, egy többlépcsős procedúrán keresztül tudna véleményt formálni az egyes tagállamok helyzetéről, és fogalmazna meg javaslatokat ezek vonatkozásában. Az EP egy független mechanizmus létrehozásában gondolkodott,⁵⁸⁶ mely minden szereplőtől egyenlő távolságot tartana (és így létrehozása okán az EP-hez lenne a legközelebb), de nem csak egy újabb feladatot jelentene a Bizottság számára. A mechanizmus függetlenségét egy új szerv (Koppenhágai Bizottság) létrehozásával erősítették volna meg, melynek célja valószínűleg az lett volna, hogy megteremtse a Velencei Bizottság EP ellenőrzése alatt álló testvérszervét. A tagállamok alapvetően belügyként kívánták kezelni a kérdést, és vonakodóan álltak külső intézmények bevonásához, elsősorban saját belső dialógus létrehozásával kívánták elősegíteni a jogállamiság védelmét. A Tanács Jogi Szolgálatának ennek nyomán hamar le is hűtötte a másik két intézmény kedélyeit, amikor véleményében⁵⁸⁷ rögzítette, hogy nincs jogalapja az EUSZ 7. cikkén túlmutató jogállamisági mechanizmusnak, és megerősítette, hogy más külső szereplők vagy uniós testületek – beleértve a Bizottságot és az EP-t – nem avatkozhatnak be az egyes tagállamok jogállamisági teljesítményének vizsgálatába, ha nem uniós hatáskörrel van szó.⁵⁸⁸

⁵⁸⁴ Closa, C. - Kochenov, D. (2016): Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options, in Werner Schroeder (szerk.): Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation, Bloomsbury Publishing PLC, pp. 174–196.

⁵⁸⁵ COM/2014/0158 final.

⁵⁸⁶ Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása az igazságügynek a büntető igazságszolgáltatással és a jogállamisággal összefüggésben történő értékeléséről, P7_TA(2014)0231, 6–8.

⁵⁸⁷ Opinion of the Council Legal Service on the Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: - compatibility with the Treaties, Brüsszel, 2014. május 27. 10296/14.

⁵⁸⁸ Az Európai Bizottság nem értett egyet a Tanács Jogi Szolgálatának megközelítésével és kijelentette, hogy a jogállamisági keretet bármikor aktiválhatja és alkalmazni is fogja a jövőben. Ld. Kochenov, D. - Pech, L.: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, European Constitutional Law Review, 2015, 3. sz. 535. o.

Következésképpen bármilyen új jogállamisági eszköz csakis egyenrangú felek közötti mechanizmusként jöhetne létre (ún. *peer review approach*), s mint ilyen, csak a tagállamok között, amely így megteremtette az elvi alapokat a későbbiekben részletezett tanácsi jogállamisági párbeszéd létrehozásához (lásd később).⁵⁸⁹

Jól látható ebből is, hogy az uniós intézmények, dacára annak, hogy a folyamatban a Szerződésekben meghatározott jogosítványokkal rendelkeznek, igyekeznek saját maguk számára többletjogokat vindikálni.⁵⁹⁰

3.2 Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás(ok)

A jelenleg hatályos rendszerben az EUSZ 7. cikk a téma rendkívüli érzékenysége tekintetével kifejezetten óvatos megközelítéssel él, és több szakaszra tagozódik, magában foglalva egy preventív-figyelmeztető eljárást [(1) bekezdés szerinti eljárás], egy, az értékek súlyos és tartós megsértésének megállapítására vonatkozó mechanizmust [(2) bekezdés], és a (2) bekezdés szerinti eljárás következményeként az egyes jogok felfüggesztésére vonatkozó további mechanizmust [(3) bekezdésben foglalt rendelkezések].

Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás hivatott reflektálni az olyan szituációkra, mikor egy tagállamban kialakuló politikai helyzet alapján fennáll az egyértelmű veszélye az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékek súlyos sérelmének. Az eljárást a tagállamok egyharmada, a Bizottság vagy az EP kezdeményezheti. Bár utóbbi két intézményt egyaránt megilleti a kezdeményezés joga, az eljárás további szakaszában inkább másodpilótaként (Bizottság) vagy egyáltalán nem vesznek részt (EP). Ahogy az korábban rögzítésre került, a tagállamok igyekeznek megtartani annak privilégiumát, hogy ebben a rendkívül érzékeny kérdésben elsősorban maguk hozzák meg a végső döntéseket. Ennek megfelelően legyen bármely intézmény is a kezdeményező, az Európai Unió Tanácsának Általános Ügyek formációja szolgál az eljárás további lépéseinek fórumául. Az (1) bekezdés rögzíti, hogy a Tanácsban négyötödös többséghez kötött annak megállapítása, hogy fennáll-e az értékek sérelmének egyértelmű veszélye, ám ezelőtt meghallgatja a kérdéses tagállamot és ennek az eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács fenntartja magának a jogot, hogy ellenőrizze, azon okok, melyek alapján az előbbi megállapításra jutott, fennállnak-e.⁵⁹¹

Az eljárás középpontjában az uniós értékek súlyos megsértésével előidézhető egyértelmű veszély megállapítása áll. A procedúrát egy ország ellen megindítani szándékozó feleknek úgymond nehéz

⁵⁸⁹ Schusterschitz, 2016, pp. 243–254.

⁵⁹⁰ Nézőpont Intézet 2025, 5. o.

⁵⁹¹ EUSZ 7. cikk (1) bekezdés.

dolga van, mivel nem áll rendelkezésre túl sok eljárási iránymutatás annak vonatkozásában, mi minősülhet az értékek veszélyeztetésének, ami már a fentebb említett preventív eljárás megindítását is nehézkessé teszi minden esetben, valamint, tekintettel arra, hogy az eljárás egyszer sem ért még olyan szakaszba, hogy ez a veszélyeztető állapot megállapításra kerüljön, precedensre sem lehet támaszkodni. Másrészt, abban, hogy – beleértve az ASZ-ben foglalt változatot is – a 7. cikk szerinti eljárás megjelenése és első ízben 2017-ben történő elindítása között majdnem 20 év telt el, jelentős szerepet játszott még egy faktor, méghozzá a 7. cikk (2) bekezdésben foglalt szankciós eljárás uniós keretrendszerben példátlan súlyossága és az ezt körbe lengő mítosz az Unió híres jogállamisági ‘atomfegyveréről’.

Az EUSZ 7. cikk (2) bekezdés szerinti eljárása a preventív eljáráshoz képest megváltoztatja a kezdeményező intézményi szereplők körét, és az eljárásban hozott döntést is ‘magasabb fórumra emeli’. A tagállamok egyharmada, illetve a Bizottság indokolt javaslata alapján, az EiT, tehát az állam- és kormányfőket tömörítő testület jogosult döntést hozni. Az EP szerepe a szankciós eljárásban csupán a kezdeményezéssel történő egyetértés megadására redukálódik. Az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése alapján az EiT megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket. Ezen megállapítást követően (opcionálisan) a Tanács határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti-e, ideértve a tagállamot megillető szavazati jogokat,⁵⁹² illetve a hozott intézkedéseket visszavonhatja, vagy megváltoztathatja, amennyiben a tagállami körülményekben változás következett be.⁵⁹³ Rendkívül fontos rögzíteni, hogy a preventív, valamint a szankciós eljárás teljesen elválik egymástól, a preventív eljárás céljaként megállapításra kerülő egyértelmű veszély megléte nem előfeltétele, hogy a 7. cikk (2) bekezdés szerinti súlyos és tartós értéksérelem megállapításra kerülhessen.⁵⁹⁴

Az EUSZ, bár eljárási garanciákat nem igazán határoz meg, 7. cikkének (3) bekezdésében rögzíti, hogy az egyes jogok felfüggesztésének esetén a Tanács figyelembe veszi a természetes és jogi személyek kötelezettségeit érintő lehetséges következményeket, ami bizonyos fokú diszkrecionalitásra, egyéniesítésre, illetve arányosításra enged következtetni a jogok felfüggesztésénél.⁵⁹⁵ Kiemelten fontos rögzíteni, hogy a jogok felfüggesztése nem egyenértékű a

⁵⁹² EUSZ 7. cikk (3) bekezdés.

⁵⁹³ EUSZ 7. cikk (4) bekezdés.

⁵⁹⁴ Besselink, 2017, p. 5.

⁵⁹⁵ Fekete, 2016, pp. 6–9.

kizárással, ilyen mechanizmussal az Unió nem rendelkezik, a tagállam Szerződéses kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik az országot.⁵⁹⁶

Első aktiválása előtt hosszú évekig lengte körbe az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást a nukleáris opció mítosza. Maga a tény, hogy az uniós közbeszédben megjelent ez a koncepció, az eljárás megindításának akadályává vált, mivel a nukleáris nagyhatalmak elrettentési doktrínái analógiájának nyomán maga a fegyver megléte a biztosíték arra, hogy nem jön létre olyan helyzet, amikor annak alkalmazása szükségessé válna, azonban a vonakodó országokkal folytatott politikai viták során a meggyőzés egyik erős érve lehet az eljárás *ultima ratio* jellege.⁵⁹⁷ Másodszor nyilvánvalóan nem vette figyelembe a különbséget az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások különböző, elsősorban a figyelmeztető jelzés küldésére alkalmas preventív, és a tényleges súlyos következményeket hordozó szankciós ágai között.⁵⁹⁸ Mindezek fényében egyáltalán nem meglepő, hogy a szankciós eljárás eddig soha nem került aktiválásra.

3.3 Az értékek súlyos sérelme, valamint ennek veszélye az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban

A Bizottság fent hivatkozott 2003. évi közleménye ad némi fogódzót, hogy hogyan kell elképzelni azt, ha egy esetben fennáll az értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, illetve az értékek tartós és súlyos sérelme. Eszerint a súlyos sérelem veszélye csak potenciálisan a sérelem bekövetkezésével járó állapot, melynek minősítője, hogy egyértelmű, ezzel kizárva az esetleges veszélyeket az eljárás alól. A súlyos sérelem esetén a veszély már ténylegesen materializálódott. A Bizottság hipotetikus példája szerint egy olyan jogszabály elfogadása, amely háború esetén bizonyos eljárási garanciákat szüntetne meg, egyértelmű veszély lenne, míg ugyanennek a jogszabálynak a tényleges alkalmazása az értékek súlyos megsértését jelentené.

Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállam egy figyelmeztető jelzésben részesüljön, még mielőtt a veszély megvalósulna. Továbbá az eljárás kötelezi az intézményeket a folyamatos felügyelet fenntartására, mivel az „egyértelmű veszély” egy felismerhető politikai, gazdasági és társadalmi környezetben alakul ki, tetszőleges időtartamú időszakon keresztül, amely során „például rasszista, vagy idegengyűlölő politikák első jelei láthatóvá válnak”.⁵⁹⁹ Ezzel szemben a „súlyos sérelem” meghatározásához számos kritériumot figyelembe kell venni, mint például a jogsértés célját és eredményét. Célja szerint a súlyos

⁵⁹⁶ Elméleti példaként: ha egy tagállamnak járó költségvetési átutalásokat felfüggesztik, a 7. cikk (3) bekezdése alapján, a szankcionált tagállamnak továbbra is hozzá kellene járulnia az uniós költségvetéshez.

⁵⁹⁷ Fekete, 2015

⁵⁹⁸ Kochenov, 2017, p. 6

⁵⁹⁹ Uo. 1.4.2.

jogsértést megvalósító tagállami intézkedés például irányulhat meghatározott, kiszolgáltatott társadalmi rétegekre, nemzeti, etnikai, vallási kisebbségekre, vagy bevándorlókra. Eredményét tekintve pedig érintheti az Szerződésben foglalt értékek bármelyikét; bár már egy érték sérelme is megalapozhatja az eljárás megindítását, több érték egyidejű sérelme bizonyítékul szolgálhat a jogsértés súlyosságára. Ezen túl, az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése szempontjából jelentős a sérelem „tartósságát” illetően a kritérium az, hogy „valamennyi ideje tartson”.

A fentiek rendkívül széles diszkrecionális jogkört biztosítanak, amely alapján a 7. cikk szerinti eljárások elviekben megindíthatóak, és rámutatnak a Magyarország által kifejezetten gyakran hangsúlyozott problémakörre a tisztán meghatározható európai jogállamisági standardok hiányára, amelyek nélkül az eljárás megindítani szándékozó szereplő vonatkozásában pusztán egyéni interpretáció, és így végső soron egy politikai döntés meghozatalának kérdése, hogy a szükséges körülmények fennállnak-e.

3.4 Az EUSZ 7. cikk alapján indított eljárások

A Bizottság 2017. december 20-án, 2018. szeptember 12-én pedig az EP fogadott el indokolással ellátott javaslatot az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás megindításával kapcsolatban először Lengyelország,⁶⁰⁰ majd Magyarország vonatkozásában.

A Lengyelországgal szemben kezdeményezett eljárásban a Bizottság alapvetően két kérdésben fogalmazta meg kifogásait. Egyrészt kritizálta a független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálat hiányát, másrészt pedig a lengyel igazságszolgáltatással kapcsolatban a törvényhozásban elfogadott reformokat, amelyek a Bizottság értékelése szerint komoly aggályokat vetnek fel a bírói függetlenséget illetően, növelve a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségét az országban.⁶⁰¹ A Bizottság részletes, indokolt javaslata, mely más intézmények (például az Európa Tanács, Velencei Bizottság, EBESZ, ENSZ) megállapításait is magába foglalta, egyszerre kívánt az eljárás számára legitimációt meríteni a nemzetközi politikai közösség más szereplőitől, így megerősítve a politikai, értékközpontú dimenziót, valamint – a Szerződések őre szerepből fakadóan ‘otthonosabb’ terepen mozogva – egy kötelezettségszegési eljáráshoz hasonló jogi értékeléssel szolgálni.

Az eljárás elindítása rögtön rávilágított a jogállamiság értéke vonatkozásában a mérhetőség problémájára. Az indokolt javaslat von Bogdandy szerint „kissé sovány” jogi érveléssel bír arra

⁶⁰⁰ Az eljárás megindítását egy körülbelül kétéves, párbeszéd előzte meg a lengyel hatóságok és a Bizottság között, amely a COM/2014/0158 final számú bizottság közleményben megfogalmazott jogállamisági kereten alapult.

⁶⁰¹ Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat a Lengyelországi jogállamiságról, COM/2017/835 final

nézve, hogy miért áll fenn a lengyel esetben a súlyos jogsértés egyértelmű veszélye, és nem került részletesen kifejtésre az sem, hogy mi szükséges a küszöbérték eléréséhez. Meglátása szerint az igazságszolgáltatást érintő lengyel intézkedéseket együttesen kell vizsgálni, figyelembe véve az ország általános politikai és társadalmi viszonyait is, ahhoz, hogy meggyőzően meg lehessen állapítani az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek megsértésének egyértelmű veszélyét.⁶⁰² Ez alapján a jogállamiság kérdését érintően a rendszerszintű hiányosságokból adódóan átfogó értékelés alapján lehet csak következtetéseket levonni, az egyedi esetekre fókuszálás nem működik, mivel a legtöbb esetben csak a cselekvések és intézkedések összessége éri el azt a kritikus küszöböt, melynek alapján megállapítható az egyértelmű veszély.⁶⁰³ Ez a gondolkodás, két hátulütőt biztos, hogy magában hordoz. Azon túl, hogy azt hivatott megelőzni, hogy a jogállamisági deficittel vádolt tagállam egyesével válaszolhasson és cáfolhassa a vele szemben felhozott vádpontokat, például más, eljárás alá nem vont tagállamok jogintézményeivel történő összehasonlítás révén, a jogi jellegű vitáról a hangsúlyt, az „összbenyomás vizsgálatával” ismét a politikai tartalmú vita felé tolja el. Amennyiben az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás ennek révén az elindító döntés meghozatalán túlmenően újabb frontról, már a tagállami helyzet értékelése szempontjából átpolitizálódásnak van kitéve, az egyértelműen nem az értékek gyors, hatékony és objektív módon történő védelmét erősíti.

Az előzőek nyomán felmerül a kérdés, hogy mennyiben más az eljárás, ha egy politikai ambíciókkal és motivációkkal rendelkező, de alapvetően jogi szemléletet követő, és az uniós jog megfelelő végrehajtásáért felelős intézmény, a Bizottság, és ha egy, a népképviselő elvén alapuló, fundamentálisan politikai uniós intézmény, az EP kezdeményezi azt. Utóbbira példa a Magyarországgal szemben 2018 szeptemberében, legalábbis vitatottnak nevezhető eljárási gyakorlat követésével,⁶⁰⁴ a rapportőr alapján Sargentini-jelentésnek elkeresztelt, indokolt javaslat elfogadásával indított EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás. Az EP 12 olyan területet azonosított mellyel kapcsolatban aggályokat fogalmazott meg, amelyek a következők: 1) az alkotmányos és választási rendszer működése; 2) az igazságszolgáltatás és más intézmények függetlensége és a bírák jogai; 3) a korrupció és az összeférhetetlenség; 4) a magánélet és az adatvédelem; 5) a véleménynyilvánítás szabadsága; 6) az akadémiai szabadság; 7) vallásszabadság; 8) egyesülési szabadság; 9) az egyenlő bánásmódhoz való jog; 10) a

⁶⁰² von Bogdandy, et al. 2021, pp. 391–392.

⁶⁰³ von Bogdandy, 2021, pp. 93.

⁶⁰⁴ A Sargentini-jelentés elfogadásával kapcsolatos eljárási problémák rövid összefoglalóját lásd: Gombos Katalin: A jogállamiság színe fonákja, *Ars Boni*, 2022, 3-4. sz. 16–17. o. Részletesen ld. a Bíróság C-650/18. sz., Magyarország kontra Parlament ügyben 2021. június 3-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:2021:426, valamint a C-650/18. sz., Magyarország kontra Parlament ügyben Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án adott indítványát ECLI:EU:C:2020:985.

kisebbségekhez, köztük a roma és zsidó személyek jogai, valamint az ilyen kisebbségekkel szembeni gyűlöletkeltő kijelentésekkel szembeni védelem; 11) a migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogai; 12) a gazdasági és szociális jogok.⁶⁰⁵

Jelen anyag nem hivatott a Sargentini-jelentésben foglalt állítások igazság-, vagy valóságtartalmát megítélni,⁶⁰⁶ az viszont már feltűnő, hogy a jelentés sokkal kevésbé koherens a Bizottság által összeállított hasonló dokumentumnál. A Sargentini-jelentés inkább a Magyar Kormánynak szabott feladatlista, amely az egyes témákat csak három-négy bekezdésen keresztül taglalja, ilyen módon nem alkalmas arra, hogy részletekbe menően bemutassa az egyes, az EP által problémásnak ítélt területeket és megfelelően jogilag alátámasztott érvekkel igazolja azokat.⁶⁰⁷ A jelentés hajlamos elveszni a részletekben, és nem „a nagyobb összképre fókuszál”.⁶⁰⁸ A Sargentini-jelentés képtelen volt összegző képet adni a magyarországi jogállamiság vélt vagy valós hiányosságairól, az bizonyos, hogy a hozzá hasonló, jogilag megalapozatlan, egyes esetekben nyilvánvaló ferdítéseket tartalmazó dokumentumok, melyek tartalmát politikai szemezgetés útján válogatják össze, szintén nem azt segítik elő, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás a jogállamiság védelmének komoly és objektív támogatója legyen.

A Lengyelországgal és Magyarországgal szemben indított eljárások között lényeges különbség az, hogy előbbi esetben a Bizottság alkalmazta a 7. cikk előtti eljárást megelőzni hivatott 2014-es jogállamisági keretet, a második esetben ez a lépés viszont kimaradt. Ez az eljárás mód azért lehet problémás, mert bár a jogállamisági keretben előírt informális párbeszéd a Bizottság és a tagállam között egy nem kötelező lépés a 7. cikk szerinti eljárás megindítása előtt, lényegesen mérsékelheti annak megindítását, amennyiben ez a párbeszéd sikeresnek minősül. Mindezek alapján Magyarországnak nem volt lehetősége a Bizottsággal való párbeszédre, amely a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvének megsértését is felvetheti, ugyanis Magyarországnak nem volt érdemi lehetősége reflektálni a Parlament által felvetett jogállamisági aggályokra. A két 7. cikk szerinti eljárás megindítása során alkalmazott eljárás mód tehát nem csupán következetlen, hanem egyúttal rávilágít a Bizottság és a Parlament közötti hatalmi harcra is.⁶⁰⁹

⁶⁰⁵ Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról.

⁶⁰⁶ A Sargentini-jelentésben foglalt állítások cáfolatául lásd a Magyar Kormány által közzétett, az indokolt javaslat tartalmánál háromszor hosszabb „Information sheet of the Hungarian Government on the issues raised by the report on ‘a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded’” című dokumentumot.

⁶⁰⁷ Csink, 2021, pp.164–165

⁶⁰⁸ Bakó, 2021, pp. 59–60.

⁶⁰⁹ Hegedüs, 2019, pp. 6–7.

3.5 A meghallgatások eljárási sajátosságai és kihívásai 2017-2023 között

Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése csupán említés szintjén rögzíti a tagállamok meghallgatásának követelményét, nem konkretizálja milyen standard szabályok vonatkoznak azokra, ezért további eljárási szabályok létrehozásának szükségessége merült fel.⁶¹⁰ A Lengyelországgal szemben kezdeményezett EUSZ 7. cikk szerinti eljárás első három meghallgatására félig *ad hoc* módon,⁶¹¹ a még tárgyalás alatt álló, így a Tanács által el nem fogadott standard eljárási szabályok figyelembevételével került sor. A Tanács Főtitkársága által előkészített standard eljárási szabályok elfogadásának célja az volt, hogy egyszerűbbé tegye az eljárást és egyenlő feltételeket biztosítson valamennyi érintett tagállam számára, tekintet nélkül arra, hogy a tagállamok egy csoportja, az EP, vagy a Bizottság kezdeményezte az eljárást.⁶¹² Figyelembe véve, hogy az EP mint új kezdeményező, igényt formált a folyamatban betöltött aktívabb szerepvállalásra, kifejezett szükség is volt az egységes eljárási szabályok lefektetésére.

A standard szabályok értelmében a meghallgatások az eljárást kezdeményező szereplő által megtartott legfeljebb húszperces, az indokolással ellátott javaslat ismertetésére kiterjedő összefoglalóval kezdődnek. Ezt a tagállamok egyharmadának képviselőjében eljáró valamely tagállam, vagy a Bizottság tartja meg. Ha az EP kezdeményezte az eljárást, az első meghallgatáson a Tanács soros elnökségét ellátó tagállam beszámol az EP-vel az indokolással ellátott javaslatról folytatott megbeszéléseiről. Annyi tehát bizonyos, hogy amennyiben a kezdeményező az EP, annak benyújtását követően egyáltalán nem vehet részt a meghallgatáson. A Tanács Jogi Szolgálat és a tagállami képviselők az eredeti tervezethez képest tovább szélesítették a meghallgatás alá vont tagállam védelmének jogát azzal, hogy rögzítették, álláspontját írásban is kifejezheti, valamint eltörölték az időlimitet a záróbeszéd vonatkozásában.

Egyes értékelések szerint a Tanács az eljárás alá vont tagállam számára kedvező körülményeket teremtett a standard szabályok elfogadásával.⁶¹³ Erre vonatkozóan megjegyzendő, hogy a véglegesen lefektetett eljárási szabályok jól tükrözik a Tanácsban uralkodó elképzelést a jogállamiság elsődlegesen tagállami belpolitikai és tagállami hatásköri jellegével kapcsolatban, amely felett az ítélezést nem szívesen engedik ki a kezeik közül. A megteremtett eljárási szabályok nem mennek túl az észszerűség határain belül meghatározható eljárási garanciákon és híven tükrözik a Tanácsban jellemző, alapvetően a tagállamok egyenlőségére és kölcsönös tisztelet

⁶¹⁰ Farrell - Héritier, 2007, pp. 227–243.

⁶¹¹ A végleges standard szabályok elfogadására 2019. július 9-én került sor, Lengyelország esetében ekkor már három meghallgatás is lezajlott 2018. június 26, szeptember 18 és december 11-i dátumokkal.

⁶¹² Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU 1st draft, 2019. június 28. 106441/19. 5. pont

⁶¹³ Priebus, 2022, p. 1000.

megadására alapuló dinamikákat, így teljes mértékben összeegyeztethetők a védelem számára megállapítható kedvezőbb szabályok elvével. Az is igaz ugyanakkor, hogy – figyelemmel a modalitások alulszabályozottságára, egyáltalán nem szolgálják az egyes eljárások mielőbbi hatékony lezárásának eljárásjogi szempontból felmerülő igényét.

2017 és 2023 között mind Lengyelország, mind Magyarország vonatkozásában hat meghallgatásra került sor a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárásban.⁶¹⁴ Teljes egészében a Tanács, pontosabban az elnökség politikai döntésen alapuló diszkrecionális jogköre⁶¹⁵ annak meghatározása, hogy mikor kíván meghallgatást napirendre tűzni, azonban az első eljárás aktiválásától kezdődően eddig az időpontig eltelt körülbelül öt éves időszak alatt mindössze öt meghallgatás megtartása, csak önmagában a napirendre vételek számát tekintve sem tűnik túl komoly eredménynek, még akkor sem ha figyelembe vesszük, hogy 2020-2021-ben a COVID-19 világjárvány tulajdonképpen teljesen ellehetetlenítette a fizikai tanácsülések megtartását, ami a korábban betervezett meghallgatások napirendről történő törlésével is járt.⁶¹⁶

A meghallgatások nem nyilvánosak, azaz zárt ajtók mögött tartják, ezért az ott lefolytatott eszmecserék eredményességét nehéz vizsgálni. A rendelkezésre álló források nem teljeskörűek, de a médiában a meghallgatásokat követően megjelent nyilatkozatokat és politikusi megszólalásokat figyelembe véve két következtetést érdemes levonni. Egyrészt, a tagállamok és az eljárás alá vont ország között egyfajta párbeszédnek kellene lejátszódnia, de az eddigi tapasztalatok szerint a meghallgatások inkább tűnnek egyféle vizsgáló-vizsgáztató helyzetnek, ahol döntés hiányában a standard szabályok alapján⁶¹⁷ mindig a vizsgálóé az utolsó szó, egészen a következő vizsgaalkalomig. Másrészt, meg kell jegyezni, hogy a tagállamok hajlanak arra, hogy a vitát ne csak az indokolt javaslatban megfogalmazottakra korlátozzák, hanem az eljárás alá vont tagállamok új belpolitikai fejleményeire is erőszertettel reflektálnak, így gyakorlatilag eltérve „az eredeti vádirattól”. Lengyelország esetében erre volt példa, mikor a 2021. június 22-i meghallgatása során az LMBT jogok és a médiaszabadság ügyének vonatkozásában is válaszolnia kellett a tagállami kérdésekre,⁶¹⁸ vagy mikor 2022. február 22-i meghallgatása alkalmával komoly hangsúlyt fektettek a lengyel alkotmánybíróság által, hozott 2021 októberi döntésre, mely az uniós jog elsőbbségét vitatta.⁶¹⁹ Magyarország vonatkozásában – bár a Sargentini-jelentésre

⁶¹⁴ Legalább ennyi alkalommal ún. helyzetértékelés (*state of play*) formában került napirendre a két 7. cikk szerinti eljárás, melynek célja, hogy a Bizottság (illetve az elnökség) naprakész tájékoztatásban részesítse a tagállamokat az eljárás alá vont ország jogállamiságának állapotáról és fejleményiről.

⁶¹⁵ Crego - Manko- van Ballegooij, 2020, p.43.

⁶¹⁶ Priebus i. m. 1002.

⁶¹⁷ Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU, 2019. július 9. 10641/2/19 REV 2, 15. pont.

⁶¹⁸ Polish minister questioned over rule of law breach, *Euractiv.com* 2021. június 23.

⁶¹⁹ Rule of Law in Poland - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 February 2022, 2022. március 15. 6600/22.

támaszkodva szélesebb paletta alapján lehet kérdőre vonni az országot – a 2021. június 22-i meghallgatás során mégis a 2021. június 15-én elfogadott, a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében hozott egyes törvények módosításáról szóló törvénnyel,⁶²⁰ vagy a 2022. május 23-i meghallgatáson az év áprilisában tartott magyar országgyűlési választásokkal kapcsolatban folyt a vita.

Mindezekből az következik, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, bár továbbra is a jogállamiság betartásának mottójával működik, teljesen ki van téve a Tanácsban uralkodó politikai hangulatnak, annak tekintetében, hogy napirendre kerül-e egy újabb meghallgatás, illetve egyrésről az eljárás alá vont tagállam belpolitikai fejleményeinek, másrésről a további tagállamok egyedi felvetéseinek, abból a szempontból, hogy mi a meghallgatás súlyponti témája. Figyelembe véve, hogy a Tanácsnak nincs jogi kötelessége arra, hogy mikor állapítsa meg⁶²¹ (vagy egyáltalán, hogy megállapítsa), az értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélyét, egy újabb szög kerül az eljárási hatékonyság koporsójába, mely így elméletben akár egy folyamatosan fennálló, időben végtelenül elhúzódó és a tagállami aktualitásokra folyamatosan reflektáló, tehát az értékek védelme szempontjából gyakorlatilag üres monitoring mechanizmussá redukálja a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást.

3.6 A 2024-ben bekövetkezett változások az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásában

Lengyelország esetében az ország ellen indított EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárásban a fordulatot Donald Tusk 2023 decemberi kormányalakítása hozta el.⁶²² A Bizottság 2024. május 6-án arról értesítette a Tanácsot, hogy vissza kívánja vonni Lengyelország ellen az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást megindító indokolással ellátott javaslatát, ami az eljárás lezárását jelenti a gyakorlatban.⁶²³ A Bizottság e döntése alapjaként közzétette a jelenlegi lengyelországi helyzetre vonatkozó értékelését is, amely szerint már nem áll fenn az egyértelmű veszélye annak, hogy Lengyelország súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

A Bizottság ezen a ponton egy egyértelműen a Tusk-kormányt támogató, politikai döntést hozott. A döntésében és annak sajtókommunikációjában hangsúlyozza, hogy az új lengyel kormány elismerte a jogállamiság megsértését és ígéretet tett a jogállamiság helyreállítására. Ennek „garanciájaként” a lengyel kormány 2024. február 20-án egy átfogó jellegű, de részletekbe nem

⁶²⁰Values of the Union - Hungary - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021, 2021. július 9. 10247/21.

⁶²¹ Crego et al. i. m. 43.

⁶²² Ennek további politikai vetületeit lásd Nézőpont 2025 33. o.

⁶²³ Az értesítés elérhető a következő webhelyen: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461.

bocsátkozó cselekvési tervet⁶²⁴ mutatott be az igazságszolgáltatás terén fennálló valamennyi probléma orvoslására, amit előzetesen egyeztetett a Bizottsággal, és amelynek a végrehajtását a lengyel kormány megkezdte.

A cselekvési tervben vállalt, a lengyel Alkotmánybíróságra, a Legfelsőbb Bíróságra, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsra, a rendes bíróságokra, az ügyészségre, valamint összességében számos szabályozási területre kiterjedő vállalat végrehajtása tekintetében elmondható, hogy a Tusk-kabinet a döntés meghozataláig egyetlen jogi aktust fogadott el, ami hatályba is lépett (egy igazságügyi miniszteri rendelet). A már végrehajtott többi vállalat mind a korábbi Morawiecki-kabinet eredménye, köztük többek között a cselekvési terv bemutatásáig a magyarhoz hasonlóan a lengyel viszonylatban is teljeskörűen felfüggesztett RRF és kohéziós forrásokhoz való hozzáférést biztosító bizottsági döntéseknél is elsődlegesen figyelembe vett 2022. júniusi törvénymódosítás.

A cselekvési tervben ismertett vállalatok túlnyomó többsége inkább csak politikai ígéret volt, amelyek a parlament előtt folyamatban lévő vagy jövőben tervezett törvényalkotás, illetve jogi kötőerővel nem bíró politikai jellegű aktusok tárgyát képezik.

Ennek kapcsán szükséges megjegyezni, hogy a Bizottság – amíg a magyar esetben az előre leegyeztetett módon hatályba léptetett jogszabályokat sem tartja elegendőnek ahhoz, hogy a magyar jogállamisággal kapcsolatos hazánkat érintő kondicionalitási eljárásban valamilyen pozitív döntést hozzon, hanem ezek gyakorlati alkalmazását, sőt az alkalmazás során szerzett tapasztalatokat kívánja értékelni – számára a lengyel esetben pusztán a politikai ígéret és egy cselekvési terv prezentálása is elég volt, egy a bizottsági mainstreamhez közel álló politikus részéről nem pusztán az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megszüntetéséhez, hanem a korábban teljeskörűen blokkolt fejlesztési források megszerzéséhez is.

Szintén megemlítendő a két döntés időzítése, mivel a Bizottság a 2024. évi, április 7-i lengyel önkormányzati választásokat megelőzően (2024. február 29-én) döntött az igazságszolgáltatás függetlensége miatt blokkolt, Lengyelországnak allokált fejlesztési források felszabadításáról, majd pedig, az 2024. júniusi EP választások előtt az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás lezárásával is megtámogatta a baráti Tusk-kabinetet.

A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy az azóta Lengyelországban 2024-2025-ben kibontakozó alkotmányos és közjogi válság nyomán – amely nagy mértékben a Bizottság támogatását élvező Tusk-féle Polgári Platform kormányzásának, és a köztársasági elnöki pozíciót birtokló, majd a

⁶²⁴ Ennek tartalma elérhető a következő webhelyen: <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>.

2025-ös elnökválasztáson újra megszerző, konzervatív Jog és Igazságosság párti államelnök kohabitációs nehézségeiből adódik – a korábban prezentált cselekvési terv lényegi jogalkotási reformjait továbbra sem sikerült elfogadni. Nem elég tehát, hogy Lengyelország, pusztán politikai ígéretekre alapozva kapta meg, egyrészt a korábban blokkolt forrásokat, másrészt szabadult meg az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás fogságából, a cselekvési tervben foglalt „jogállamiság helyreállítását” célzó intézkedések továbbra is váratnak magukra. Adam Bodnar, a reformok levezényléséért felelős igazságügyi miniszter – sajtóhírek szerint – erre a sikertelenségre alapozva távozott a kormányból 2025 júliusában.

Mindezzel párhuzamosan Magyarország vonatkozásában folyamatosan szították az indulatokat az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kapcsán. Az EP állandó nyomás alatt tartja az uniós aktorokat, hogy tartsák napirenden a kérdést. Az EP csak 2024-ben – a saját választási kampányával egy időben – öt olyan állásfoglalást⁶²⁵ fogadott el, amely közvetve vagy közvetlenül érinti a magyarországi jogállamiság helyzetét, és ezekben egyszer sem mulasztotta el megemlíteni, hogy szükséges a Tanácsban napirenden tartani, vagy még inkább előre léptetni az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást.

Az EP állásfoglalásaiban általában is jelentős figyelmet szentel a jogállamiság értékének, és az azt érvényre juttató és védő, az Unió intézményei számára rendelkezésére álló eszközöknek. Erre nézve az EP kiemelten foglalkozik Magyarországgal, valamint a hazánkkal szemben folyamatban levő jogállamisági vonatkozású eljárásokkal (így az EUSZ 7. cikk szerinti eljárással, az éves bizottsági jogállamisági jelentés Magyarországra vonatkozó megállapításaival, a jogállamisági kondicionalitási eljárással, az ún. közös rendelkezések rendelet szerinti horizontális feljogosító feltételekkel, valamint Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének elfogadhatóságával illetve az ebben foglalt szupermértékű intézkedések teljesítésével, lásd az említett eszközöket később).

Az állásfoglalásokból kirajzolódó összkép alapján az EP egyoldalúan kifejezetten kritikus a Magyar Kormánnyal és a magyar jogállamiság helyzetével kapcsolatban. Megállapításait – melyeket az egymást követő állásfoglalásokban rendszeresen megismétel, sokszor önmaga számára új hivatkozási alapokat teremtve – az igazságszolgáltatás függetlenségével, a Magyar Kormány migrációval kapcsolatos intézkedéseit illetően folyamatban lévő, vagy bírósági

⁶²⁵ Az EP 2024. január 18-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban – a 2022 és 2023 közötti időszakra vonatkozó éves jelentésről, P9_TA(2024)0050; az EP 2024. január 18-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről és a befagyasztott uniós pénzeszközökről, P9_TA(2024)0053; az EP 2024. február 28-i állásfoglalása a Bizottság 2023. évi jogállamisági jelentéséről szóló jelentésről, P9_TA(2024)0108; az EP 2024. április 24-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Magyarországgal kapcsolatban a jogállamiság megerősítése érdekében folyamatban lévő meghallgatásokról és azok költségvetési vonatkozásairól, P9_TA(2024)0367. Szintén hasonló álláspontra helyezkedik az Európai Parlament 2025. június 18-i állásfoglalása a Bizottság 2024. évi jogállamisági jelentéséről, P10_TA(2025)0129.

szakaszba érkező kötelezettségszegési eljárásokra, illetve az ezekben született ítéletek utókövetésének állítólagos nem megfelelő mivoltára, valamint az LMBT jogok érvényesülésének kérdéseivel kapcsolatos percepcióira alapozza. Az EP a fentiekre tekintettel, mintegy megágyazva álláspontjának, valamennyi, Magyarországgal szemben folyamatban levő jogállamisági vonatkozású eljárásban szigorúbb bánásmódot és súlyosabb szankciók foganatosítását szorgalmazza. Az egyes állásfoglalásokban, az éppen elérhető opciókhoz igazítva, minden lehetőséget megragad, – például magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv elfogadásának elutasítását, a kondicionalitási eljárás elindítását követelve, vagy adott esetben peres eljárás kezdeményezésével fenyegetve – hogy a Bizottságot és a Tanácsot minél szigorúbb Magyarországgal szembeni fellépésre ösztönözze, tekintet nélkül a Magyarország által foganatosított intézkedésekre és az előrehaladásokra. Az állásfoglalásokból kiolvasható, hogy az Európai Parlament az egyes vonatkozó eljárásokat – annak ellenére, hogy az Unió, és kifejezetten a Bizottság részéről az az álláspont, hogy azok egymástól élesen elkülönülnek és más funkciót szolgálnak – tudatosan összemossa. Mindemellett az állásfoglalások nem tükrözik Magyarország hivatalos, állításokkal és bizonyítékokkal alátámasztott nyilvánosan képviselt álláspontját, megállapításait szinte kizárólag uniós dokumentumokra, valamint egyes nem kormányzati szervezetek véleményeire alapozzák.

Annak ellenére, hogy az EP korlátozott szereppel bír a jogállamiság uniós szintű érvényesítése terén, az intézmény folyamatosan nyomást gyakorol az egyes intézményi szereplőkre, különösen a Bizottságra. Sőt, annak ellenére, hogy például csak a Bizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, szakmai és szervezeti háttérrel az ún. közös rendelkezésekről szóló rendeletben⁶²⁶ foglalt szabályok teljesítésének megítélésében, az Európai Parlament kétségbe vonja a Bizottságnak az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó horizontális feljogosító feltétel teljesítését Magyarország vonatkozásában (lásd később bővebben). Mindezek arra engednek következtetni, hogy az Európai Parlament jogi bizottságának azon 2024. március 11-i döntése is, mely az előbbieken említett döntést tartalmazó bizottsági határozatot megsemmisítési eljárással kívánja támadni, elsősorban politikai megfontolásokat tükröz és a további nyomásgyakorlás eszköze.

Az egymást követő tanácsi elnökségek reagálnak erre a nyomásgyakorlásra. 2024. június 25-én a belga elnökség alatt sor került Magyarországgal szembeni, 2025. május 27-én a lengyel elnökség alatt

⁶²⁶ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízünpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályokról szóló 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

pedig hazánk nyolcadik meghallgatására. Itt megjegyzendő, hogy a 2024 júliusától 2024 december végéig tartó magyar elnökséget már az előkészítési fázisban erős politikai nyomás érte annak érdekében, hogy vegyük napirendre az ellenünk folyamatban lévő eljárást. Bár a napirendre vételt eredetileg Magyarország nem tervezte, azért, hogy a lojális együttműködés elvével és az elnökségi tisztas közvetítői szereppel teljes összhangban járjunk el, elnökségünk alatt is napirendre került az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás helyzetértékelés formájában.

A meghallgatásoknak már régen semmi köze az eredetileg Judith Sargentini által definiált, az eljárást elindító jelentéshez. Önmagában az is beszédes, hogy a kettő EP ciklussal ezelőtt indított eljárásban, időről-időre cserélni kell a jelentéstevőket, mivel a zöld-baloldali képviselők rendre kihullanak az EP-ből. Rapporti szerepben a holland Sargentinit a francia Gwendoline Delbos-Corfield követte a 2019-2024-es ciklusban. Gondozásában az EP – jogi kötelezettség hiányában, a politikai nyomásgyakorlás érdekében – 2022. szeptember 15-én elfogadta a hazánk elleni eljárásról szóló ún. időközi jelentését (ún. Delbos-Corfield jelentés),⁶²⁷ ami a Sargentini-jelentés témakörei mentén „karácsonyfa” megközelítésben felsorolja a megelőző négy évben az uniós dokumentumokban (közte a Bizottság jogállamisági jelentései, az európai szemeszterben hazánkhoz címzett országspecifikus ajánlások, kötelezettségszegési eljárások) továbbá egyes nemzetközi-, és nem nemzetközi szervezetek dokumentumaiban (közte az Európa Tanács viszonylatában az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei, a Velencei Bizottság véleményei, a GRECO ajánlásai; EBESZ; Transparency International stb.) Magyarországgal szemben felvetett aggályokat.

Jelenleg a 2024-2029-es EP ciklusban ismét egy holland zöld képviselőt, Tineke Striket választották jelentéstevőnek, aki 2025 októberében újabb „időközi” jelentésben gyűjtötte csokorba a liberális mainstream médiában rendszeresen Magyarország ellen felhozott kritikákat. A második időközi jelentést⁶²⁸ az EP 2025. november 25-én fogadta el. Ebben az EP ismét felszólította az érintett intézményeket, hogy kezdeményezzék az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást Magyarország ellen – kimondatlanul annak érdekében, hogy lehetőség nyíljon Magyarország szavazati jogának (vétójog) megvonására.

Természetesen ez a folyamatos nyomásgyakorlás, és annak igénye, hogy valódi kérdések és válaszok, illetve párbeszéd helyett a meghallgatások továbbra is inkább egyfajta beszámoltatószékként működjenek, a Tanácsban is érezteti hatását. A nyolcadik, lengyel elnökség

⁶²⁷ Az Európai Parlament 2025. november 25-i állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (2018/0902R(NLE)), elérhető: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0283_HU.html.

⁶²⁸ Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-777005_EN.pdf.

alatt tartott meghallgatás alkalmával például 20 tagállam fejezte ki nyílt állásfoglalásban a magyarországi Pride szabályozással kapcsolatos nem tetszését és követelte a nemzeti gyülekezési törvény megváltoztatását.

A fentiek alapján világos, hogy bár a jogállamisági nukleáris opció inkább csak egy légpuska, de annak célkeresztjéből Magyarország addig nem kerül ki, amíg nem adja fel a konzervatív kormányzati intézkedések meghatározásához való jogát. A lengyel példa egyértelműen mutatja, hogy csupán a kormányzati fordulat elégséges ahhoz, hogy az uniós intézmények elálljanak a jogállamisági jellegű eljárásokban megfogalmazott aggályoktól, ha a brüsszeli mainstream kegyeit élvező politikus ténylegesen vét a jogállamiság elvei ellen. Ráadásul az EP plenáris üléseit figyelemmel követve egyértelműen kirajzolódik, hogy a Magyarországhoz hasonlóan szuverenista álláspontot képviselő Szlovákia is egyre inkább az EP látókörébe kerül.

4. A Tanács jogállamisági párbeszéde

Figyelemmel arra is, hogy a Bizottság láthatóan magának akarta vindikálni a jogot a tagállamok jogállamisági helyzetének értékelésére, a Tanács az összes tagállam részvételével gyakorlatilag kormányközi alapon zajló (egyéb uniós intézmények bevonását nélkülöző), kölcsönös párbeszeden alapuló mechanizmus létrehozásáról döntött 2014-ben, ellensúlyozandó a Bizottságnak a Szerződéseken túlmutató törekvéseit.⁶²⁹

A Tanács a 2014. december 16-án elfogadott következtetéseivel⁶³⁰ létrehozott egy, az összes tagállamra kiterjedő, az Általános Ügyek Tanácsában lefolytatandó éves politikai párbeszédet, amelynek célja a jogállamiságnak a Szerződések keretében való előmozdítása és védelme. Megállapodás született arról, hogy a párbeszédnek az objektivitás, a megkülönböztetésmentesség és a valamennyi tagállammal szembeni egyenlő bánásmód elvén kell alapulnia, és annak során részrehajlástól mentes, tényeken alapuló megközelítést kell alkalmazni. Továbbá az is rögzítésre került, hogy ez a mechanizmus nem sértheti a hatáskörátruházás elvét, valamint tiszteletben kell tartani az EUSZ. 4. cikk (2) bekezdésében rögzített, a tagállami alkotmányos hagyományok tiszteletben tartásának kötelezettségét. A Tanács tehát mindezen elveket a jogállamisági párbeszéd rendszeres folytatásának alapelveiként rögzítette, megkövetelve azok együttes érvényre juttatását a folyamat egésze során, beleértve az éves miniszteri eszmecsere előkészítését is.

⁶²⁹ A III. fejezethez tartozó szövegrészek nagymértékben támaszkodnak dr. Rácz Rita: Az Európai Unió jogállamisági mechanizmusai c. kéziratában foglaltakra (a kézirat megjelenése a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás c. szakmai folyóiratban 2026 tavaszán várható).

⁶³⁰ Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17014-2014-INIT/en/pdf>.

A Tanács a következtetéseiben előírta a párbeszédre vonatkozó *soft law* szabályozás 2016 végéig történt felülvizsgálatát.

A 2014-es tanácsi következtetések alapján a tagállamok az első négy alkalommal egy-egy témakörre fókuszáló ún. tematikus vitát folytattak le.⁶³¹

A mechanizmus első felülvizsgálatára 2019-ben került sor, azt követően, hogy a Bizottság 2019 áprilisában kiadta „az Unión belüli jogállamiság további erősítése” címet viselő közleményét, amivel létrehozta a fentebb ismertetésre került éves jogállamisági felülvizsgálati ciklust, aminek a központjában a Bizottság éves jogállamisági jelentése áll. A felülvizsgálat eredményeképpen – az eredeti alapelvek fenntartása mellett – egy újfajta megközelítésről született döntés, amit mivel nem az összes tagállam támogatott (Magyarország és Lengyelország főként amiatt nem támogatta, mert a párbeszéd alapjául kizárólag a Bizottság éves jelentése szolgálna), csupán elnökségi következtetések⁶³² (nem pedig a tagállamok által konszenzussal elfogadandó tanácsi következtetések) formájában lett közzétéve.

2020 óta a tanácsi – nem nyilvános – párbeszédre horizontális megbeszélések (évente egyszer, az összes tagállamra kiterjedően), valamint országspecifikus megbeszélések (évente kétszer, 5-5 tagállam helyzetére vonatkozóan, amelyek alapját a Bizottság adott éves jogállamisági jelentésének vonatkozó országfejezetei képezik) keretében kerül sor az Általános Ügyek Tanácsában (ÁÜT).

A mechanizmus újabb felülvizsgálatára 2023-ban került sor. Mivel a felülvizsgálat eredményeként született szöveget főként a fent említett ok miatt Magyarország és Lengyelország nem tudta támogatni, ismét csupán elnökségi következtetések⁶³³ születtek (az ezt követően megalakult lengyel kormány nem sokkal később jelezte, hogy támogatja a szöveget). Ennek ellenére a mechanizmus töretlenül az összes tagállam részvételével zajlik, továbbra is a horizontális és országspecifikus megbeszélések köré szerveződik (az országspecifikus viták száma az évenkénti 2-ről 3-ra nőtt, amiből kettőt az első félévben, a harmadikat pedig a második félévben tartják,

⁶³¹ A 2015. évben a jogállamiság terén fennálló kihívások és azok legmegfelelőbb kezelése volt a témakör, figyelemmel a digitális korban tapasztalható kihívásokra is (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2015/11/17-18/>). A 2016. évben a migránsok integrálása és alapjogaik (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8774-2016-INIT/en/pdf>), a 2017. évben a médiapluralizmus, amíg 2018-ban a közintézmények iránti bizalom (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2018/11/12/>) volt a miniszteri eszmecsere fókuszában.

⁶³² Az elnökségi következtetések elérhetők a következő webhelyen:
<https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

⁶³³ Az Európai Szemeszter mechanizmusáról szóló összefoglalót lásd online:
<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/>.

ugyanakkor az alkalmanként sorra kerülő tagállamok száma 5-ről 4-re csökkent), amelyek mindegyike a gyakorlatban a Bizottság éves jogállamisági jelentésén alapul.

Ezen mechanizmus keretében a Tanács nem hoz semmilyen formális döntést, így a párbeszédhez semmilyen jogkövetkezmény nem kapcsolódik.

5. A Bizottság éves jogállamisági jelentése

Ahogy azt fentebb jeleztük, a Bizottság 2019. évi közlemény formáját öltő intézkedési tervének⁶³⁴ központi elemét képezi a Bizottság ún. éves jogállamisági jelentése. A Bizottság 2020 óta évenként kiadja a jogállamisági jelentését, így 2025-ben immáron a hatodik jelentését tette közzé. A jelentés minden alkalommal egy horizontális közleményből (amiben bemutatja a legfőbb tagállami fejleményeket a sommás értékítéletével, illetve az unió szintű fejleményeket) és tagállamonként egy-egy országspecifikus fejezetből áll. A Bizottság 2024 óta egyes, általa kiválasztott tagjelölt országokat is bevont a jogállamisági felülvizsgálati ciklusba és így az éves jelentéseibe.⁶³⁵

Az első jelentés óta a Bizottság következetesen négy területet („pillér”) vizsgál: igazságszolgáltatási rendszer, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus és médiaszabadság, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerével kapcsolatos egyéb intézményi kérdések (amely utóbbi pillérben számos különféle területet vizsgál, közte az alkotmánybíróság működését, az emberi jogvédő intézmények és ombudsmanok helyzetét, a civil szervezetek helyzetét, a jogalkotási eljárásokat és azok minőségét vagy éppen az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek a végrehajtását). A jelentés tárgyi hatályát tekintve megállapítható, hogy a Bizottság 2020 óta folyamatosan bővítette a négy pillér keretében vizsgált területeket, de a legfontosabb változást a 2025. évi jelentés hozta, amiben a Bizottság a jelentését kibővítette a „belső piaci dimenzióval”, akként, hogy a meglévő pillérekben hangsúlyosabban jeleníti meg a belső piac működése szempontjából fontos témákat. A Bizottság azt is deklarálta, hogy a jövőben a belső piaci dimenzió keretében további területeket is vizsgálat alá vonhat.⁶³⁶ A Bizottság ezáltal gyakorlatilag megteremtette annak az alapját, hogy a jövőben a gazdasági integráció alapját képező belső piaci relevanciára hivatkozással bármelyik uniós szakpolitikai területen vizsgálja akár az uniós hatáskörökön túlmenően a tagállami szabályozásokat.

⁶³⁴ COM(2019) 343 final.

⁶³⁵ A IV. fejezethez tartozó szövegrészek nagymértékben támaszkodnak dr. Rácz Rita: Az Európai Unió jogállamisági mechanizmusai c. kéziratában foglaltakra.

⁶³⁶ A Bizottság közleménye: 2025. évi jogállamisági jelentés, COM(2025) 900 final, 2025.7.8.

Az éves jelentéseiben a Bizottság deklarálja, hogy a jelentés elkészítéséhez elismert jogállamisági normákon alapuló átlátható és objektív módszertant használ, és a jelentés tisztességes és egyenlő bánásmódot biztosít valamennyi tagállammal szemben, figyelembe véve ugyanakkor a sajátos nemzeti összefüggéseket és jogi hagyományokat is. Ezt a hangzatos deklarációt azonban a gyakorlat nem támasztja alá, ugyanis a Bizottság mind a mai napig adós maradt az általa számtalan helyen hivatkozott „európai sztenderdek”, illetve ilyen sztenderdek hiányában az általa folytatott vizsgálat alapjául szolgáló módszertan ismertetésével, ahogyan annak a bizonyításával is, hogy bármilyen kísérletet tett volna a tagállami alkotmányos hagyományok tiszteletben tartásának érvényre juttatására. Ehelyett a jelentés teret enged – az uniós hatáskörön túlmutató területeken is – elfogult, politikailag részrehajló megállapítások megfogalmazására.

A Bizottság a hatáskörrel való visszaélését tovább fokozta azáltal, hogy egyértelműen bárminemű jogalap és kifejezett felhatalmazás hiányában 2022-től a tagállamoknak címzett országspecifikus ajánlásokat is kiad (2022 és 2025 között minden évben minden tagállamnak címzett ajánlásokat, amelyek száma 2 és 9 között mozog), amelyeknek a végrehajtását azóta a következő jelentéseiben értékeli. A Bizottság 4 kategóriába sorolja az ajánlások végrehajtására vonatkozó saját értékelését: nincs előrelépés, némi előrelépés, jelentős előrelépés, teljes végrehajtás.

A Bizottság jelenlegi elnöke, Ursula von der Leyen a 2024-es megválasztása előtt közzétett politikai iránymutatásaiban deklarálta, hogy össze kívánja kötni a tagállamoknak adott ajánlásokat a következő pénzügyi ciklusban az uniós forrásokhoz való hozzáféréshez,⁶³⁷ holott az ajánlások – azok *soft law* jellegénél fogva – nem bírnak kötelező erővel. Érdekes kérdés, hogy amennyiben a Bizottság eléri a célját, és így az ajánlásai közvetlen kihatással bírhatnak majd a tagállamok uniós forrásokhoz való hozzáférésére, sikeres lehet-e az éves jogállamisági jelentés bármely részének az EUB előtti, semmissé nyilvánítási eljárás keretében történő megtámadása.

Az éves jelentés elfogadásának folyamata a következőképpen néz ki: a Bizottság az adott évi jelentését megelőző év végén megküldi a tagállamoknak és online is elérhetővé teszi a jelentésben vizsgált területekre vonatkozó – az előző jelentés óta történt nemzeti fejleményekre irányuló – kérdőívét, amire a tagállamokól és az összes érdekelt féltől várja a válaszokat (amennyiben hozzájárulnak, a válaszokat is nyilvánosságra hozza). Ezt követően a Bizottság tisztviselői minden tagállamban általában két-két napos időtartamban (online) egyeztetéseket folytatnak az adott tagállam kormányzati képviselőivel, valamint a Bizottság által kiválasztott érdekelt felekkel (tagállami hatóságok, intézmények, szervek és civil szervezetek). A Bizottság elkészíti a saját

⁶³⁷ A dokumentum elérhető a következő webhelyen: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

értékelését, az országjelentés tervezetét pedig tényellenőrzés érdekében megküldi az adott tagállamnak, amelynek keretében a tagállam észrevételeket tehet. A Bizottság saját hatáskörben dönt a jelentés véglegesítéséről és így annak teljes tartalmáról.

5.1 A Bizottság jogállamisági jelentésének szerkezeti felépítése

I. pillér: Igazságszolgáltatási rendszer

A jogállamisági jelentések első alfejezete az igazságszolgáltatási rendszer helyzetével foglalkozik. Erre tekintettel a Bizottság első, 2020. évi jogállamisági jelentése a következőképpen indokolja az alfejezet szerepeltetését: „A hatékony igazságszolgáltatási rendszerek elengedhetetlenek a jogállamiság megőrzéséhez. A nemzeti jogrendszer által követett modelltől és az annak alapjául szolgáló hagyományoktól függetlenül az igazságszolgáltatás eredményességét annak függetlensége, minősége és hatékonysága határozza meg. Bár a tagállami igazságszolgáltatás szervezetének kialakítása nemzeti hatáskörbe tartozik, a tagállamoknak hatáskörük gyakorlásakor gondoskodniuk kell arról, hogy a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereik hatékony jogvédelmet nyújtsanak. A nemzeti bíróságok függetlensége alapvető fontosságú a bírói jogvédelem biztosításához. A nemzeti bíróságok gondoskodnak az uniós jog által biztosított jogok és kötelezettségek hatékony érvényesítéséről.”⁶³⁸

Ezen alfejezet kiemelt fontosságát is mutatja, hogy 2020-tól kezdődően a jogállamisági jelentés első pillérben vizsgált területek köre fokozatosan bővült, bizonyos esetekben teljesen új vizsgálati területekkel került kiegészítésre. A bírók és ügyészek kinevezésére és kiválasztására vonatkozó vizsgálat keretét kiterjesztették a bírósági elnöki pozícióra is, valamint 2022-től a bírósági felülvizsgálatot is e körben vizsgálták. A bírák áthelyezhetősége kérdéskörének vizsgálatát kiegészítették a bírósági térképek reformjával, valamint a bírák, bírósági elnökök és ügyészek elbocsátási és nyugdíjazási rendszerére is kiterjesztették. A függetlenség vizsgálata tekintetében kezdetben csupán a tagok összetételét és kinevezését vizsgálta a jelentés, majd kiterjedt a felmentés, továbbá a bírói függetlenség védelmével megbízott szerv (többek között a Bírói Tanács) hatásköreire is. A bírák és ügyészek felelősségre vonhatóságának kérdése is bővült, a fegyelmi rendszer és szerveken, valamint az etikai szabályokon felül, a bírák büntető és polgári jogi

⁶³⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – 2020. évi jogállamisági jelentés – A jogállamiság helyzete az Európai Unióban COM(2020) 580 final. 8. o.

felelősségre vonhatóságának kérdésével, a bírósági felülvizsgálatra is kiterjedően. A bírák és ügyészek javadalmazása és juttatásai tekintetében kiegészítésre kerültek a jutalmak tekintetében, majd 2022-től kiemelt figyelmet kapott a fizetések változása is az elmúlt évben bekövetkezett jelentős emelést vagy csökkentéseket is figyelembe véve, valamint vizsgálták a rendszer átláthatóságát és az információkhoz való hozzáférés követelményét is.

Az igazságszolgáltatás minőségét vizsgáló terület is jelentősen bővült, 2021-től már értékelte az igazságügyi szakemberekre vonatkozó képzéseket is és hangsúlyossá vált a digitális technológiák, különösen elektronikus kommunikációs eszközök használata az igazságszolgáltatási rendszer tekintetében és a bíróságok felhasználói körében, beleértve ezen rendszerek ellenálló képességét a COVID-19 világjárvány idején is. 2021-ben a Bizottság új elemként vizsgálta a bíróságok földrajzi eloszlását és számát, joghatóságok, valamint 2022-től kezdődően már a bíróságok specializációjára is tekintettel, különös tekintettel a csalás és korrupció ügyekkel foglalkozó bíróságokat vagy bírósági kamarákat. Eleve ellentmondásos tehát, hogy a Bizottság maga is kiemeli közleményében, hogy a tagállami igazságszolgáltatás szervezetének kialakítása kifejezetten nemzeti hatáskörbe tartozó hatáskör, ennek ellenére jelentésében igen kiterjedten és évről-évre egyre szélesebb körben vizsgálja a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereit, hazánk esetében már az egyes bíróságokra vonatkozó belső ügyelosztási rendszerekre is kiterjedően.

Megjegyzendő, hogy az igazságszolgáltatási rendszer jogállamisági vonatkozású, a tagállamok alkotmányos berendezkedésével összefüggő aspektusairól a Szerződések nem rendelkeztek. Erre figyelemmel változást a Charta elfogadása hozott, amelynek 47. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot azzal, hogy rögzíti: „[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenki joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenki biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van”.⁶³⁹ Erre figyelemmel a lisszaboni reformok eredményeként az EUSZ 19. cikke egészült ki azzal, hogy „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony

⁶³⁹ Charta 47. cikk.

jogvédelem biztosításához szükségesek”.⁶⁴⁰ A szövegét tekintve ez a rendelkezés is mindössze a jogorvoslati lehetőségek biztosítását írta elő.

Erre bizonyíték a C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy,⁶⁴¹ amelynek alapja az Alaptörvény azon rendelkezése volt, amely alapján a Kúria elnöke kivételével valamennyi bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhatott volna fenn. Emellett az Alaptörvény egyik átmeneti rendelkezése azt is bevezette volna, hogy ha a bíró a nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően töltötte be, akkor szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg. Ez alapján a bírói tisztségre is a 62. életév betöltése vonatkozott volna. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság 2013. július 16-án alkotmányellenesnek minősítette. A Bizottság a kötelezettségszegési eljárás keretében ugyanakkor nem hivatkozott jogállamisági aspektusokra, az eljárást a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelv megsértésére alapozta, amelyet az EUB döntésében megerősített,⁶⁴² anélkül azonban, hogy állítólagos jogállamisági vonatkozásokra rámutatott volna.⁶⁴³

Ebben változást az ún. portugál bíróságok ügye⁶⁴⁴ hozott. Az EUB döntésében kitért arra, hogy az Unió olyan jogi unió, amelyekben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 288. cikke szerinti uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák, illetve az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója. Erre nézve az EUB összekötötte az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével foglaltakat az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékével, amelyben kimondta, hogy az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza. A tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy bíróságaik teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit. A nemzeti bíróságok függetlensége pedig különösen jelentős az európai igazságügyi rendszer megfelelő működése szempontjából.⁶⁴⁵

⁶⁴⁰ EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdése, 8. o.

⁶⁴¹ A Bíróság C-286/12. sz. Bizottság v. Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:687.

⁶⁴² Uo. 26-61. pontok.

⁶⁴³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy Kokott főtanácsnok indítványában megjegyezte, hogy a bírák hirtelen nyugdíjazása kétséget ébreszt a bíróságok függetlensége és így a minőségi igazságszolgáltatás vonatkozásában, majd az igazságszolgáltatás külső függetlenségének aspektusára is utalt. Ennek további kifejtésére azonban nem került sor a véleményében, Az EUB C-286/12. sz. Bizottság v. Magyarország-ügyben Kokott főtanácsnoknak 2012. október 2-án adott indítványa, ECLI:EU:C:2012:602, 54-56. pontok.

⁶⁴⁴ A Bíróság C-64/16. sz., Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶⁴⁵ Uo. 36-43. pontok.

Az EUB a későbbi esetjogában tovább cizellálta az Unió számára biztosított hatáskört. Erre tekintettel a főleg a lengyel igazságszolgáltatási rendszer vonatkozásában későbbi esetjogában a következő beavatkozási lehetőségeket határozta meg:

- a törvény által felállított bíróság követelménye;⁶⁴⁶
- az igazságszolgáltatás vonatkozásában a hatalmi ágak elválasztása elvének megfelelő érvényesülése;⁶⁴⁷
- bírói függetlenség biztosítása döntéseik meghozatala során;⁶⁴⁸
- bírói javadalmazás és az igazságszolgáltatás pénzügyi autonómiájának kérdései;⁶⁴⁹
- a bírói ügyelosztás kérdése olyan módon, hogy az ne ássa alá a bírói függetlenséget;⁶⁵⁰
- a bírák kinevezése és a kinevezés kritériumai, valamint a kinevezés menete és az azzal kapcsolatos esetleges szabálytalanságok;⁶⁵¹
- a bírói mandátum és az eltávolíthatatlanság biztosítása;⁶⁵²
- a bírókkal szemben alkalmazható fegyelmi szabályok;⁶⁵³

⁶⁴⁶ A Bíróság C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19. sz., Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' (AFJR) egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:393, 195-198. pontok; az EUB C-791/19. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596, 167-168. pontok.

⁶⁴⁷ A Bíróság C-791/19. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596, 72. pont.

⁶⁴⁸ A Bíróság C-216/21. sz., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” YN v. Consiliul Superior al Magistraturii ügyben 2023. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2023:628, 78-82.

⁶⁴⁹ A Bíróság C-64/16. sz., Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2018:117, 11-18. és 46-49. pontok; C-49/18 Vindel EU:C:2019:106 67, 70-73. pontok.

⁶⁵⁰ A Bíróság C-791/19. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596, 164-177. pontok.

⁶⁵¹ C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II Simpson and HG EU:C:2020:232, 71. pont; C-132/20 Getin Noble Bank EU:C:2022:235, 95-97, 125-131. pontok; W.Ż. 130, 134-152. pontok. Simpson and HG 75. pont; C-748/19 to C-754/19 Prokuratura Rejonowa EU:C:2021:931 78-79. pontok; C-896/19 Repubblica EU:C:2021:311 53-57. pontok; a Bíróság C-216/21. sz., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” YN v. Consiliul Superior al Magistraturii ügyben 2023. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2023:628, 78-82, 85-86. pontok; C-824/18 A.B. and Others EU:C:2020:1053 122. pontok; C-204/21 Bizottság v. Lengyelország, 69, 73. pontok; C-791/19 Bizottság v. Lengyelország EU:C:2021:596 88-122 és 129-130. pontok.

⁶⁵² A Bíróság C-619/18. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:531, 75-96. pontok; Az EUB C-192/18. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. november 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:924, 113. pont; Az EUB C-487/19. sz. W. Ż. ügyben 2021. október 6-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:798, 112-115. pontok.

⁶⁵³ A Bíróság C-619/18. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:531, 82-97. pontok; Az EUB C-791/19. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596, 88-112, 114, 136-138, 164-176, 189-202, 208-213. pontok; Az EUB C-564/19. sz. IS ügyben 2021. november 23-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:949, 91. pont; Az EUB C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19. sz. Euro Box Promotions és mások egyesített ügyekben 2021. december 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:1034, 238-243. pontok. Az EUB C-619/18. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:531, 82-97. pontok; Az EUB C-216/18. PPU. sz. LM ügyben 2018. július 25-én hozott ítélete, 57. pont. Az EUB C-487/19. sz. W. Ż. ügyben 2021. október 6-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:798, 113. pont; Az EUB C-817/21. sz. R. I. kontra Inspekția Judiciară, N. L. ügyben 2023. május 11-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2023:391, 53-73 pontok.

- a bírói tanácsok szerepe a bírói függetlenség biztosításában és⁶⁵⁴
- a jogorvoslatok elérhetőségének biztosítása.⁶⁵⁵

Ezen felül megjegyzendő, hogy az uniós jog immáron kiterjedt joganyagot tartalmaz a tagállamok közötti igazságügyi együttműködésre, amely számos területet felölel, így többek között a digitalizáció egyes kérdéseit⁶⁵⁶ és az ügyvédi hivatásrendre vonatkozó uniós szabályokat.⁶⁵⁷

Megjegyzendő azonban, hogy nem minden, a Bizottság jogállamisági jelentésében említett területen került kialakításra uniós joganyag, ilyen a bíróságok ügyelosztási rendszerének kérdése is. Erre figyelemmel magyarázatra szorul, mi alapján vizsgálhatja a tagállamok erre vonatkozó szabályozását és adhat arra ajánlást a Bizottság. Ez különösen azért visszatetsző, mert ennek vonatkozásában a Bizottság jogállamisági jelentése még európai sztenderdekre is hivatkozik.⁶⁵⁸ Ez arra tekintettel is furcsa, hogy a dokumentum ún. európai normákra hivatkozik, amellyel visszaül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának vonatkozó ajánlására.⁶⁵⁹ Hangsúlyozandó, hogy az érvelésből nem derül ki az, hogy mi tekinthető ez európai normának, ahogyan az sem, hogy mi alapján válik ez hivatkozhatóvá Magyarországgal szemben, amely egyenesen egy ajánláshoz vezet. Ez legjobb esetben is duplikációja kötelező jelleggel nem bíró, más nemzetközi szervezethez tartozó ajánlásnak. Ez azonban azért is érthetetlen, mert nem kerül megindokolásra, hogy milyen módon van erre hatásköre az Uniónak, ahogy az sem, hogy mi indokolja a jogállamisággal kapcsolatos kapcsolatot az uniós jog alapján.⁶⁶⁰ E vonatkozásban hangsúlyozandó, hogy, mivel a jogállamiság nem csak a tagállamokra, hanem az uniós intézményekre is alkalmazandó, az EUB gyakorlata is irányadó lehet ilyen ügyelosztási rendszer alkalmazására nézve, azonban az EUB ilyen ügyelosztási rendszerrel nem rendelkezik, és az ezzel kapcsolatos vonatkozó gyakorlata sem elérhető a nyilvánosság számára.⁶⁶¹

⁶⁵⁴ A Bíróság C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz., A.K. és mások egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:98, 137-138. és 143. pontok; Az EUB C-272/19. sz. VQ v. Land Hessen ügyben 2020. július 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:535, 53. pont; Az EUB C-824/18. sz. A.B. és mások ügyben 2021. március 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:153, 124-125. pontok; Az EUB C-896/19. sz. Republika kontra Il-Prim Ministru ügyben 2021. április 20-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:311, 66. pont; Az EUB C-791/19. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596, 103-108. pontok.

⁶⁵⁵ A Bíróság C-824/18. sz., A.B. és mások ügyben 2021. március 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:153, 128, 136. pontok; Az EUB C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz. A.K. és mások egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:98, 145. pont.

⁶⁵⁶ A határokon átnyúló polgári, kereskedelmi és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés digitalizációjáról, valamint az igazságügyi együttműködés területén egyes jogi aktusok módosításáról szóló, 2023. december 13-i, (EU) 2023/2844 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

⁶⁵⁷ Így pl. A szakmai képzések kölcsönös elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK irányelv

⁶⁵⁸ A Bizottság 2023. jogállamisági jelentésének Magyarországra vonatkozó országfejezete, Brüsszel, 2023.7.5. SWD(2023) 817 final, 2. o.

⁶⁵⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 24. pont.

⁶⁶⁰ Ez utóbbi megállapítás azért is lényeges, mivel a hivatkozott Európa Tanács instrumentum egy alkalommal említi a jogállamiság kérdését, egyebekben nem foglalkozik azzal.

⁶⁶¹ Ld. Hermansen, 2020, pp. 1215–1235

A fentiek mellett hangsúlyozandó, hogy a Bizottság jogállamisági jelentése foglalkozik a tagállamok ügyészségeinek autonómiájával, függetlenségével és szervezeti kérdéseivel, amelyre nézve a Szerződések semmiféle hatáskört nem keletkeztetnek az Unió számára. A fentebb hivatkozott EUSZ 19. cikkének (1) bekezdésének második albekezdése alapján, figyelembe véve az EUB kiterjedt esetjogát, a bíróságok és a bírák helyzetével összefüggésben van jelen ilyen jellegű hatáskör, mivel azok központi szerepe befolyásolhatja az EUB vonatkozó eljárásait, ezzel pedig az európai igazságszolgáltatási rendszert. Ez azonban nem vonatkozik az ügyészek és az ügyészség függetlenségének kérdésére, amely továbbra is kizárólagos tagállami hatáskör. Figyelemmel arra, hogy a Bizottság jogállamisági jelentése sem hivatkozik uniós jogforrásokra, a Bizottság ilyen irányú vizsgálata a területen semmilyen módon nem igazolható.

II. pillér: Korruptióellenes küzdelem

A Bizottság jogállamisági jelentésének második pillére a korruptióellenes küzdelem kérdésével foglalkozik. Ennek szerepeltetését a Bizottság saját jogállamisági jelentéseiben azzal indokolta, hogy „[a] korruptió elleni küzdelem elengedhetetlen a jogállamiság fenntartásához. A korruptió minden szinten aláássa az állam és a hatóságok működését, és kulcsfontosságú tényező a szervezett bűnözésben. Az eredményes korruptióellenes keretek, az átláthatóság és integritás az állami hatalom gyakorlása terén erősítheti a jogrendszereket és a hatóságokba vetett bizalmat. A korruptió elleni küzdelemnek a korruptciónak az adott országban való előfordulási gyakoriságára és formájára vonatkozó bizonyítékokon, a korruptiót lehetővé tevő feltételeken, valamint a korruptió megelőzésére, felderítésére és szankcionálására felhasználható jogi, intézményi és egyéb ösztönzőkön kell alapulnia.”⁶⁶²

Az első 2020-as jogállamisági jelentés a korruptió elleni küzdelemre irányuló témakör kapcsán, a korruptió megelőzésével, felderítésével, nyomozásával és büntetőeljárás alá vonásával foglalkozó illetékes hatóságok listájának bemutatását kérte, majd ez a lista 2022-től tovább bővült és már nem csak a belföldi hatóságok közötti együttműködés feltérképezését kérte e terület kapcsán, hanem már a külföldi, OLAF és EPPO-val való együttműködésre is kiterjedt, valamint az ezen területekhez rendelt emberi, pénzügyi, jogi és gyakorlati erőforrások kapcsán is vizsgálódott. A vizsgált területek köre tovább bővült 2022-től egészen 2025-ig a korruptió megelőzésével és felderítésével megbízott hatóságok funkcionális függetlenségének biztosítékainak bemutatásával, valamint a korruptióellenes keret stratégiájának végrehajtásának állását is vizsgálta a Bizottság. A korruptió megelőzése kapcsán a vagyonnyilatkozati szabályok, lobbizás, forgóajtó-jelenség és a közszféra döntéshozatalának általános átláthatóságának kérdésköreit 2022-től az

⁶⁶² COM(2020) 580 final. 14. o.

összeférhetetlenségi szabályok, a magatartási kódexek, és az etikai képzések feltérképezésével egészítették ki. A korrupció kockázatának kitett területek vizsgálati köre (közbeszerzés, egészségügy) is tovább bővült 2022-től azzal, hogy már az uniós források kifizetésével kapcsolatos kockázatok vagy korrupciós esetek felsorolása is szükséges volt, továbbá ezen területeken a korrupció és az összeférhetetlenség figyelemmel kísérésére és megelőzésére hozott, tervezett intézkedések, valamint 2023-tól a szervezett bűnözői csoportok által elkövetett korrupció megelőzésére tett intézkedéseket is monitorozták. A korrupció megelőzésére irányuló intézkedések 2021-től kibővültek a közzsfera döntéshozatalának általános átláthatóságára vonatkozó kritériumokkal, majd 2022-ben bekerült a nyilvánosság hozzáférése az információkhoz, beleértve az információk minősítésével kapcsolatos esetleges akadályokat, az átláthatósági hatóságok, valamint a lobbizásra vonatkozó keretszabályok, annak átláthatóságát, a vagyonynyilatkozati szabályokat, az ajándékokat és a politikai pártok finanszírozásának átláthatóságát is elemezte a Bizottság. A büntető intézkedések témakörében a törvény által előírt szankciók mértékének bemutatása kiegészült 2022-től a külföldi megvesztegetések büntethetővé tételének jelentésével is. Kezdetben a korrupciós bűncselekmények nyomozásával, a vádemeléssel, jogerős ítéletekkel és szankciók alkalmazásával kapcsolatos adatok vizsgálata, majd 2021-től kiegészült a magas szintű korrupciós ügyek átláthatósági vizsgálatával, ideértve az uniós források felhasználásának nyomon követését is. 2022-től ezen terület konkrét példákra való utalással egészült ki, mint a politikai mentességi szabályozás, eljárási szabályok, elévülési idő, határokon átnyúló együttműködés vizsgálata. A korrupció vizsgálatával foglalkozó fejezet kapcsán is látványosan bővített tehát a Bizottság a jogállamisági jelentés elemzése alá eső kérdéskörökön.

Előzetesen megjegyzendő, hogy az Unió a Bizottság jogállamisági jelentéseiben felvetett kérdések vonatkozásában is rendelkezik bizonyos mértékű hatáskörrel, mint amilyen a bejelentővédelem kérdése,⁶⁶³ de a közbeszerzés területe is.⁶⁶⁴ Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzés kérdése az uniós jog alapján megosztott hatáskörnek minősül,⁶⁶⁵ megjegyzendő, hogy az uniós közbeszerzési szabályokat főként abban az esetben kell alkalmazni, amennyiben azok meghaladják a vonatkozó uniós szabályokban meghatározott értékhatárokat. Ennek hiányában a tagállami jogok által megállapított nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni.⁶⁶⁶ A Bizottság ugyanakkor az uniós jog

⁶⁶³ Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv.

⁶⁶⁴ Ld. többek között a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 94., 2014.3.28, 65–242. o.

⁶⁶⁵ Ennek alapja az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés a) pontja.

⁶⁶⁶ Ld. például a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke. Emellett a jelenleg hatályos szabályokat a Közbeszerzési Hatóság is feltünteti honlapján: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoiki->

szerinti egyértelmű alkalmazási korlátokra tekintet nélkül vizsgálja újabban a tagállamok közbeszerzési rendszereit, jól láthatóan anélkül, hogy arra egyébként felhatalmazással rendelkezne.

A téma szempontjából a büntetőjogi igazságügyi együttműködés területén történő, a korrupció kérdésköre a legjelentősebb. Erre nézve az uniós joganyagban is található szabályozás. Erre példa a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003. július 22-i 2003/568/IB tanácsi kerethatározat,⁶⁶⁷ az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény,⁶⁶⁸ valamint az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv.⁶⁶⁹ Hangsúlyozandó, hogy ezek felváltására irányul a Bizottságnak a korrupció elleni küzdelemről szóló irányelvi javaslata, amelynek célja, hogy meghatározza a korrupció terén a bűncselekményekre és a szankciókra vonatkozó minimumszabályokat, valamint a korrupció megelőzése és a korrupció elleni küzdelem hatékonyabbá tételére irányuló további intézkedéseket.⁶⁷⁰ Erre figyelemmel az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése, amely meghatározza a korrupcióval kapcsolatos büntetőjogi együttműködés alapját is, mindössze minimumszabályok meghozatalára biztosít jogköröket az Unió számára, amely teljes joggal kérdéseket vet fel a jövőbeli uniós szintű jogalkotás vonatkozásában.⁶⁷¹ Emellett a másik hivatkozott jogalap (EUMSZ 82. cikk (1) bekezdésének d) pontja) mindössze arra teremt jogalapot, hogy biztosítsa a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai között a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén folytatott együttműködést megkönnyítő intézkedésekhez, például a büntetőügyekben megállapítandó joghatóságra vonatkozó közös szabályok elfogadásához.⁶⁷² Megjegyzendő azonban, hogy még az irányelv javaslatából sem következik olyan széles körű hatásköre az Uniónak, amely meghatározná a magas szintű korrupció fogalmát, illetve arra vonatkozó szabályokat, a nemzeti korrupcióellenes stratégiák tartalmát és azok részletszabályait (már csak azért is, mivel mind a mai napig nem rendelkezik valamennyi tagállam ilyen

tájékoztatók/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-2025-januar-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol/.

⁶⁶⁷ A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003. július 22-i 2003/568/IB tanácsi kerethatározat, HL L 192., 2003.7.31, pp. 54–56.

⁶⁶⁸ Kihirdette: Az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 2005. évi CXV. törvény.

⁶⁶⁹ Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 198., 2017.7.28, pp. 29–41.

⁶⁷⁰ A Bizottság javaslata a következő webhelyen érhető el: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0234>.

⁶⁷¹ EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése.

⁶⁷² EUMSZ 82. cikk (1) bekezdés d) pontja, valamint a Bizottság fentebb hivatkozott jogalkotási javaslata.

stratégiával), nem beszélve arról, hogy a vonatkozó szabályozás az uniós intézményekre nézve nem kíván biztosítani a tagállamokéhoz hasonló szabályozást.⁶⁷³ Figyelemmel a Bizottság éves jogállamisági jelentéseire, amelynek jelentős alapjogi vonatkozásai vannak, a Charta 51. cikkében, az alapjogok alkalmazására nézve rögzített megközelítés ilyen módon történő érvényesítése sajnos elmarad.

Kiemelendő, hogy a Bizottság jogállamisági jelentése kitér az Európai Ügyészséghez (a továbbiakban: EPPO) csatlakozott tagállamok helyzetére, így közvetve az EPPO-hoz való csatlakozás kérdésére. Hangsúlyozandó, hogy Magyarország nem csatlakozott az EPPO-hoz, és nincs olyan uniós jogból következő kötelezettség, amely előírja az ahhoz való csatlakozást. Ezen felül, ahogy az EUSZ 20. cikke (5) bekezdéséből is következik, a megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok csak az abban részt vevő tagállamokat kötelezik, a részt nem vevő tagállamokat nem, így az ilyen együttműködéseknek a jogállamiság szempontjából történő előnyben részesítése burkolt megkerülése a megerősített együttműködés szabályai megkerülésének. Magyarország fenntartja magának az EUSZ 20. cikk (1) bekezdésében foglalt jogát, hogy bármikor nyitva áll számára annak lehetősége, hogy csatlakozzon, azonban a Szerződések nem teszik lehetővé azt, hogy a jogállamiság mint érték alapján bármely állam erre vonatkozó szuverén döntését megkerülje a Bizottság.

A Bizottság jogállamisági jelentései a politikai pártok és a kampányfinanszírozás kérdését is vizsgálják az egyes tagállamokban. Erre nézve is elmondható, hogy a Szerződések nem biztosítanak az Unió számára semmilyen hatáskört. Kiemelendő, hogy a Bizottság erre vonatkozó ajánlása⁶⁷⁴ is mindössze az EUSZ 2. cikke szerinti uniós értékeket, valamint az EUSZ 10. cikkét hivatkozza, amellyel vélhetően egy jövőbeli hatáskörnövelésnek kíván megágyazni. Jól látható azonban, hogy a fent említett uniós hatásköröket leszámítva a Bizottság ilyen irányú jogállamisági vizsgálata is jócskán túllép az uniós hatáskörökön és más, kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó kérdések önkényes megítélésére alkalmas.

III. pillér: Médiapluralizmus és médiaszabadság

A Bizottság jogállamisági jelentése a médiapluralizmus és a médiaszabadság vizsgálatára is kitér. A Bizottság az alfejezet létjogosultságát a 2020. évi jogállamisági jelentésében azzal indokolja, hogy „valamennyi tagállam rendelkezik a médiaszabadság és a médiapluralizmus védelmét szolgáló jogi kerettel, és az uniós polgárokat széles körben megilletik a médiaszabadságra és a

⁶⁷³ Nézőpont 2025, 25. o.

⁶⁷⁴ A Bizottság (EU) 2023/2829 ajánlása (2023. december 12.) az Unióban zajló választási folyamatok inkluzivitásáról és rezilienciájáról, valamint az európai parlamenti választások európai jellegének és hatékony lebonyolításának megerősítéséről.

médiapluralizmusra vonatkozó magas szintű normák. A véleménynyilvánítás szabadságát, a médiaszabadságot és a médiapluralizmust, valamint az információhoz való hozzáférés jogát általában az alkotmány vagy a másodlagos jog rögzíti. A médiapluralizmus és a médiaszabadság kulcsfontosságú tényezők a jogállamiság, a demokratikus elszámoltathatóság és a korrupció elleni küzdelem szempontjából. A magas szinten elkövetett korrupcióval és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos vádak kivizsgálásában részt vevő újságírók meggyilkolása figyelmeztetést jelentett a tagállamoknak azzal kapcsolatban, hogy kötelességük biztosítani az újságírók számára a támogató környezetet, védeni biztonságukat és proaktívan előmozdítani a médiaszabadságot és a médiapluralizmust.”⁶⁷⁵ Erre tekintettel „a jogállamiságról szóló első jelentésben a nyomon követés a médiaszabadság és a médiapluralizmus néhány olyan alapvető elemére összpontosít, amelyek különös kihatással vannak a jogállamiságra”.⁶⁷⁶

A jogállamisági jelentés ezen pillére esetén is fokozatos bővülés figyelhető meg a Bizottság által vizsgált kérdéskörök tekintetében, a 2020-as jelentéshez képest. A médiaszabályozó hatóságok és testületek vizsgálata során 2021-től konkretizáltan érdeklődött a Bizottság a médiatanácsok vagy más önszabályozó, ellenőrző testületek működéséről is. Az állami reklámok és a média tulajdonjogának átláthatósága érdekében 2022-től kibővítették az állami beavatkozások elleni biztosítékok kérdéskörével. Kiemelt figyelemmel a média szerkesztői függetlenségét biztosító biztosítékokra, a közszolgálati média irányító testületeinek függetlenségét biztosító konkrét biztosítékokra, például a kinevezéssel, elbocsátással kapcsolatos szabályozásokra. Továbbá 2021-től a jelentés bővült a médiatulajdonra vonatkozó információk nyilvános hozzáférhetőségének számon kérésével is. A 2024-es kérdőív már tartalmazta az újságírók függetlenségét és biztonságát garantáló, az állami hatóságok beavatkozásától védő szabályok és gyakorlatok feltüntetésén kívül, az Európa Tanács újságírói védelmét és biztonságát előmozdító platformjára esetlegesen benyújtott bejelentésekre adott kormányzati válaszok megosztását is. Ezen kívül, 2021-től, majd 2022-től tovább bővült a lista annak tekintetében, hogy az újságírók elleni pereket, ítéleteket (beleértve a rágalmozási ügyeket) és a visszaélések elleni védelemre hozott intézkedéseket (ha voltak) is vizsgálta a Bizottság.

Kiemelendő, hogy a médiával kapcsolatos közösségi jogi jogalkotás még a 80-as évekre nyúlik vissza, megjegyzendő azonban, hogy annak folyamata főleg belső piaci és versenyjogi aspektussal bír. Erre tekintettel került elfogadásra a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényei, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról

⁶⁷⁵ COM(2020) 580 final. 20. o.

⁶⁷⁶ Uo.

szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK európai parlamenti és tanácsi irányelv,⁶⁷⁷ valamint jóval később, a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i, 2010/13/EU irányelv.⁶⁷⁸ A fentiekre tekintettel az Unió hatásköre a szolgáltatások határon át történő nyújtására terjed ki, a fent említett irányelvek azonban nem tartalmazzak utalást a jogállamiságra nézve.

Az EP és a Bizottság a 90-es évektől kezdve kísérletet tett arra, hogy a médiapluralizmus és médiaszabadság kérdését kitágítsa. Erre nézve az EP határozataiban több ízben felhívta a figyelmet a piac és a tulajdonosi kérdések helyzetére,⁶⁷⁹ ahogy a Bizottság vonatkozó zöld könyve is. A zöld könyv több ajánlást tartalmazott médiapluralizmus előmozdítására és túlzott koncentrációt aggályosnak tekintette.⁶⁸⁰ A dokumentum ezen túl javaslatot tett a kérdésre nézve egy uniós szintű szabályozás elfogadására az egységes piac védelme érdekében. Ezekből ugyanakkor nem született uniós jogszabály. Ennek ellenére a 2000-es években az EP és a Bizottság is egyre nagyobb figyelmet szentelt a médiapiac alapjogi és jogállamisági aspektusainak.⁶⁸¹ A Bizottság 2007-ben kiadott munkadokumentuma a médiapluralizmus holisztikus meghatározását javasolta, amely a médiatulajdoni és a piaci szempontokon túlmenően a politikai, kulturális és technológiai aspektusokra is nagyobb hangsúlyt kívánt helyezni. Az EP eközben a médiaszabadság kérdését igyekezett politikai napirenden tartani. Erre alkalmat szolgáltatott a magyar médiatörvényről szóló állásfoglalása,⁶⁸² valamint Daphne Caruana Galizia, Ján Kuciak és Martina Kušnírová újságírók meggyilkolása.⁶⁸³ Mindezekből az látható, hogy van egy egyértelmű törekvés az uniós intézmények részéről a hatáskörök bővítésére, amelyhez a jogállamiság rugalmas értelmezése is eszközül szolgál.

Megjegyzendő, hogy a közelmúltban került elfogadásra az Unió részéről a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról

⁶⁷⁷ A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényei, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 298, 17/10/1989 o. 0023 – 0030.

⁶⁷⁸ A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i, 2010/13/EU irányelv, HL L 95., 2010.4.15, pp. 1–24.

⁶⁷⁹ Ld. Resolution on media concentration and diversity of opinions, A3-0153/92/corr. PE 747.930.

⁶⁸⁰ Communication on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – an Assessment of the Need for Community Action, COM (94) 353 final.

⁶⁸¹ The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 747.930, pp. 18-19

⁶⁸² Az EP 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről, 2011/2510(RSP).

⁶⁸³ Ld. Az oknyomozó újságírók védelme Európában: a szlovák újságíró, Ján Kuciak és Martina Kušnírová ügye, 2018/2628(RSP).

szóló, 2024. április 11-i (EU) 2024/1083 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendelet, a továbbiakban: EMFA).⁶⁸⁴ Erre nézve megjegyzendő, hogy a rendelettel kapcsolatos hivatalos indokolás szerint az Unió tagállamainak médiapluralizmusát és függetlenségét hivatott védelmezni.⁶⁸⁵

A rendelet többek között előírja a tagállamok számára a médiaszolgáltatók tényleges szerkesztői szabadságának tiszteletben tartását és megállapítja a tagállamok azon kötelezettségét, hogy biztosítsák az újságírók és a médiaszolgáltatók hatékony védelmét szakmai tevékenységük gyakorlása során, emellett meghatározott esetek kivételével megtiltja a tagállamoknak, hogy kényszerítő intézkedéseket alkalmazzanak az újságírók forrásaira vagy bizalmas közléseire vonatkozó információk megszerzése érdekében. A rendelet biztosítja a közszolgálati média független működését, többek között megfelelő, fenntartható és kiszámítható pénzügyi források biztosításával és az átláthatóság előmozdításával a közszolgálati média vezetője vagy az igazgatótanács tagjai kinevezése során. A rendelet valamennyi médiaszolgáltató tekintetében garantálja a médiatulajdonlás átláthatóságát, a célzott tájékoztatási követelmények közzététele valamint nemzeti médiatulajdon adatbázisok kötelező felállítása révén, valamint előírja, hogy a tagállamok a médiapluralizmus tesztek segítségével értékeljék a főbb médiapiaci összefonódásoknak a médiapluralizmusra és a szerkesztői függetlenségre gyakorolt hatását. A rendelet ugyancsak megállapít szabályokat az ún. óriásplatform-szolgáltatókra vonatkozóan, valamint az átláthatóság és a megkülönböztetés-mentesség biztosítása érdekében követelményeket állapít meg az állami hirdetések médiaszolgáltatók és online platformok számára történő elosztására vonatkozóan. A rendelet alapján létrejön a független Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület, amely többek között véleményeket ad majd ki a médiapiac koncentrációjának a médiaszolgáltatások belső piacának működését valószínűleg befolyásoló hatásáról, illetve az olyan szabályozási vagy közigazgatási intézkedésekről, amelyek valószínűleg jelentősen befolyásolják a médiaszolgáltatók működését a belső piacon.

Az EMFA elfogadásával összefüggésben kiemelendő, hogy már magát a javaslatot Dánia, Franciaország, Németország és parlamentjei kifogásolták a szubszidiaritás szempontjából.⁶⁸⁶ Magyarország pedig az elfogadott rendelet megsemmisítését kérve indított eljárást 2024. július 10-én a keresetét.⁶⁸⁷ Az uniós jogalkotó a rendeletet az EUMSZ 114. cikk alapján, az ún. belső piaci harmonizációs jogalapon fogadta el (amely az uniós jogalkotás vonatkozásában notórius

⁶⁸⁴ A belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról szóló, 2024. április 11-i (EU) 2024/1083 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

⁶⁸⁵ Nézőpont 2025, 22. o.

⁶⁸⁶ Nézőpont 2025, 22. o.

⁶⁸⁷ Ld. <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5088/oj/eng>.

abban, hogy az uniós hatásköröket igyekszik a végletekig kitágítani),⁶⁸⁸ amely azonban nem biztosít megfelelő jogalkotási jogalapot a rendelethez. A belső piaci harmonizációs jogalap nem megfelelő volta mellett a Kormány hivatkozik a hatáskör-megosztás, a szubszidiaritás és az arányosság, valamint a jogbiztonság és a normavilágosság elvének megsértésére is, valamint arra az esetre, ha a Bíróság a teljes rendeletet nem semmisítené meg, a kereset másodlagosan a rendelet egyes rendelkezéseinek részleges megsemmisítését kéri.

Ez alapján látható, hogy a jogállamisági jelentés vonatkozó alfejezete olyan területekre nézve is álláspontot ad, amelyre nézve nem jelent meg uniós jogalkotás, vagy legalábbis jogilag kifejezetten vitatott az EUB előtt. A fentiek alapján kiemelendő, hogy habár a Bizottság és az EP kifejezetten aktívvá vált a média területével kapcsolatos kérdésekben, a Szerződések továbbra sem sorolják fel az uniós hatáskörök között. Figyelemmel arra, hogy az alapító szerződések erről nem tesznek említést, az uniós jogalkotás által nem érintett területek a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

IV. pillér: Fékek és ellensúlyok

A jogállamisági jelentés negyedik pillére az intézményi fékek és ellensúlyok kérdéskörével foglalkozik, amely a Bizottság álláspontja szerint alapvető építőköve a jogállamiságnak. A Bizottság indoklásában kifejti, hogy „[a]z intézményi fékek és ellensúlyok alapvető építőkövei a jogállamiságnak. Garantálják, hogy az állami szervek úgy végezzék tevékenységüket, folytassanak együttműködést egymással és gyakoroljanak ellenőrzést egymás felett, hogy az az állami hatóság, amely egy adott hatáskört gyakorol, mindig a többi állami hatóság ellenőrzése mellett járjon el. Az eredményes igazságszolgáltatás mellett a fékek és ellensúlyok rendszere az átláthatóságon, az elszámoltathatóságon, a demokratikus eljárásokon és a pluralizmuson alapuló törvénykezésre, a hatalmi ágak szétválasztására, a jogszabályok alkotmányossági és bírói felülvizsgálatára, az átlátható és magas színvonalú közigazgatásra, valamint egyéb, eredményesen működő független hatóságokra, például az ombudsmani hivatalokra vagy a nemzeti emberi jogi intézményekre támaszkodik. Az egyes tagállamokban a fékek és ellensúlyok rendszere a különböző politikai, jogi és alkotmányos tradíciók miatt eltérően működik. Mindamellett, hogy a

⁶⁸⁸ „(1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.”

pontos modellt minden tagállam maga választja meg, alapvetően fontos, hogy az alkalmazott rendszer biztosítsa a jogállamiság és a demokratikus normák csorbitatlanságát.”⁶⁸⁹

A Bizottság éves jogállamisági jelentéseinek 2020-tól történő összehasonlításai alapján jól látható, hogy ezen pillér, ahogyan az előbbi Bizottság általi meghatározásból is kitűnik, az előző pillérektől eltérően, a fókusz területek tekintetében nehezebben körülhatárolható, így lehetőséget biztosít a Bizottság számára a jogállamisági jelentés hatókörének évről-évre történő kibővítésére, számos új terület bevonásával. A Bizottság 2020 és 2025 között látványosan megkétszerezte a vizsgált területek számát. Míg a 4. pillérnek a törvények előkészítésének és elfogadási folyamatának leírására kiterjedő része kezdetben csupán a jogalkotási folyamatban az érintett felekkel folytatott, valamint a nyilvános konzultációra és a jogalkotási folyamat átláthatóságára, a gyorsított eljárásokra és a törvények alkotmányossági felülvizsgálatának rendszerére terjedt ki. 2025-re a vizsgált területek kibővültek a hatásvizsgálatok és a tényeken alapuló döntéshozatal teljes keretével, szabályaival és alkalmazásával, az érdekelt felekkel folytatott konzultációk területén pedig kiemelt hangsúlyt kapott a civil társadalomnak a politikaalkotási és döntéshozatali folyamatokban való átlátható részvétele, szabályozása. Emellett a jogalkotási folyamat átláthatóságát is szélesebb körben vizsgálták már, mind az előkészítő, mind a parlamenti szakaszban. 2021-től prioritás lett a COVID-19 világjárvány kapcsán bevezetett rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos vészhelyzeti rendszerek és intézkedések vizsgálata, ami évekkel később már aktualitását veszítette, így a Bizottság új területként, kiemelt figyelemmel vizsgálta a tagállamok vészhelyzeti jogrendjeinek általános szabályozását és alkalmazását, a bírósági felülvizsgálatra és a parlamenti ellenőrzésre is kiterjedően. A Bizottság a nemzeti emberi jogi intézmények, az ombudsmanok, és egyenlőségi szervek függetlensége és hatáskörei vizsgálatának általános megállapításaitól eljutott egészen ezen intézmények ajánlásainak végrehajtási gyakorlatának, valamint az elmúlt években tett ajánlásaik nyomon követésével kapcsolatos statisztikák és erőforrásaik megfelelősége vizsgálatáig. Míg kezdetben a közigazgatási határozatokat csupán általánosságban vizsgálta, elemzését később jelentős mértékben kiterjesztette a közigazgatási határozatok és szankciók átláthatóságára, a közzétételtől az adatgyűjtési folyamatokig, a bírósági felülvizsgálat hatályára, az illetékes bíróságra, a hatályra, a felfüggesztő hatályra, az ideiglenes intézkedésekre és az általános bírósági felülvizsgálati rendszerre alkalmazandó bármely különleges szabályra vagy egyéb eltérésre kiterjedően. 2022-től új területként vizsgálta az előzetes döntéshozatalra vonatkozó eljárások alkalmazására vonatkozó szabályokat és gyakorlatokat valamennyi tagállami bíróság, beleértve az alkotmánybíróságok

⁶⁸⁹ COM(2020) 580 final, 23. o.

tekintetében is. Mindemellett vizsgálni kezdte az ítéletek végrehajtását, többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozatai után végzett nyomon követést, valamint a végrehajtás elmulasztása esetén rendelkezésre álló jogorvoslatot is.

A Bizottság éves jelentéseiben évről évre nagyobb hangsúlyt kaptak a civil szervezetek működését elemző részek és az emberi jogi aktivisták működési keretét érintő intézkedések köre, kitérve a finanszírozáshoz való hozzáférésre, a szabályozási keretre, annak gyakorlati alkalmazására, a nyilvántartásba vételi szabályokra, az átláthatóságra, a hatóságok és a civil társadalom közötti párbeszéddel kapcsolatos intézkedésekre, a civil társadalom részvételére a jogalkotásban, valamint a civil társadalmi szervezetekről kialakult közvéleményt befolyásoló intézkedésekre is. Hangsúlyossá váltak ezen szervezetek hatékony működését és biztonságát garantáló szabályok és gyakorlatok, kiemelten a verbális, fizikai vagy online támadásoktól, negatív narratíváktól való védelmet szolgáló és a civil társadalmi szervezetekről kialakult közvéleményt befolyásoló intézkedések. Részletes elemzésre került a civilek pénzügyi támogatásának szervezése, a finanszírozáshoz való hozzáférés és a pénzügyi életképesség biztosítására szolgáló keret, adózási/ösztönző/adományozási rendszerek, a finanszírozás méltányos elosztását biztosító intézkedések megléte. A Bizottság ebbe a pillérben helyezte el „jogbiztonsági köntösben” a „Pride tiltására” (azt kifejezetten nem nevesítve, hanem az egyenlőség és diverzitás előmozdítására irányuló nyilvános gyűlések szervezőire és résztvevőire utalva) irányuló szabályozási módosítások miatti aggályait, amely szintén jogállamisági jelentés hatályán kívül áll.

A fentiekén túl a 2025. évi jelentésben megjelenő „belső piaci dimenzió” a 4. pillér vonatkozásában is megjelenik, mivel a jelentés idén hangsúlyosabban kifogásolja a veszélyhelyzeti jogalkotás széleskörű alkalmazását és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt, stratégiai jelentőségű beruházások szabályozását. Szintén éles kritika éri az építési ágazat különadóit, valamint a termék-ár korlátozásokat, amelyek a Bizottság szerint *de facto* diszkriminációt valósítanak meg a külföldi vállalkozásokkal szemben.

Kiemelendő, hogy a Bizottság által kifogásolt szabályozási kérdések túlnyomó része kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik, figyelemmel arra, hogy az Unió tiszteletben kell, hogy tartsa a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedése, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Ennek keretében a hivatkozott rendelkezés azt is előírja az Unió számára, hogy tartsa tiszteletben az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét, így különösen (de nem kizárólagosan) a nemzetbiztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad. Az EUSZ ezen rendelkezése ellenére a Bizottság az utóbbi években

fokozatosan igyekezett kiterjeszteni a 4. pilléren belüli vizsgálati körét a Chartában foglalt alapjogok és alapelvek tiszteletben tartására, valamint az uniós jog elsőbbségére való hivatkozással. Megjegyzendő, hogy azzal, hogy a Bizottság nem mutatott be erre nézve semmilyen felhatalmazást és az erre vonatkozó vizsgálatát nem is indokolta meg, az ilyen jellegű vizsgálat túlterjeszkedett mind a Bizottság számára a Szerződések által biztosított feladatkörökön, figyelmen kívül hagyva a Szerződésekben megfogalmazott hatáskörmegosztás elvét.

Kiemelendő, hogy az uniós jog elsőbbségére nézve a Costa kontra E.N.E.L. ügyben⁶⁹⁰ majd számos más ügyben születtek olyan döntések, amelyek meghatározták az uniós jog elsőbbségének jellemzőit, biztosítva ezzel annak mintegy axiómaszerű természetét. Ezt igazolja a Walt Wilhelm-ügy,⁶⁹¹ amelyben az EUB már egészen korán hangsúlyozta, hogy ellentétes lenne az uniós jogrendszer természetével az olyan lehetőség, amely lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy olyan rendelkezéseket vezessenek be, amelyek képesek hátráltatni az uniós jog hatékonyságát. Ez az értelmezés ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy más uniós alapelvek elhanyagolandók lennének az uniós jog alkalmazása során. Az ilyen helyzetek megítélésére ugyanúgy irányadók más uniós jogi (a Szerződésekben egyébként kifejezetten) megfogalmazott alapelvek, úgy, mint a hatáskörmegosztás elve is.

Ez utóbbi megállapításra figyelemmel az uniós jog elsőbbségének szimpla hivatkozása nem szolgálhat arra, hogy az alkotmánybíróságok működési rendjét kritizálja vagy arra nézve egyébként ajánlást tegyen. Mi több, a magyar közjogi gondolkodás keretében a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, más tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatával összhangban, jelenítette meg az alapjogi és a hatáskörök vizsgálata mellett az ún. szuverenitás- és identitáskontroll lehetőségét is.⁶⁹² A magyar Alkotmánybíróság ezt úgy közelíti meg, hogy Magyarország az uniós csatlakozással nem mondott le szuverenitásáról, csupán lehetővé tette azt, hogy egyes hatásköröket más tagállamokkal közösen, az uniós integráción belül gyakoroljon. Erre alapozva az AB alkotmányos párbeszédet is előírányoz. Azzal, hogy a Bizottság elvi éllal, a jogállamiságra hivatkozva vizsgálja tagállami alkotmánybíróságok működését, tulajdonképpen ezen alkotmányos párbeszéd kialakítását akadályozza meg, amely amellett, hogy a Szerződések szellemével ellentétes, de az ilyen párbeszéd alapjául szolgáló bizalmat is aláássa.

⁶⁹⁰ A Bíróság 6/64. sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete ECLI:EU:C:1964:66.

⁶⁹¹ A Bíróság 14/68. sz., Walt Wilhelm és mások v Bundeskartellamt ügyben 1969. február 13-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1969:4, 6-7. pontok.

⁶⁹² Ld. bővebben: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat,

https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/%24FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf.

A Bizottság jogszerűtlen hatáskör kiterjesztésére további megerősítésül szolgál a Charta 51. cikke, amelynek értelmében a tagállamok annyiban címzettjei a Charta rendelkezéseinek, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.⁶⁹³ Charta 51. cikkének (2) bekezdése hangsúlyozza, hogy „a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”⁶⁹⁴ Következtetésként elmondható, hogy a Charta az alapvető jogok és szabadságok széles listáját tartalmazza, azonban főszabály szerint az EU intézményeire vonatkozik és a tagállamokra csak akkor alkalmazandó, ha és amennyiben EU jogot hajtanak végre. Az említett megközelítés mögött az az elgondolás húzódik meg, hogy a Chartának nem a tagállamok kontrollja volt a célja, hanem az uniós intézményrendszer „kordában tartása”, mivel egy demokratikus társadalomban nem létezhet közhatalom alapjogi kontroll nélkül. Megjegyzendő, hogy ez már csak azért sem meglepő, mivel pontosan az akkor a közösségi jog elsőbbségének az EUB általi elismeréséből és az azt követő, akkori tagállami alkotmánybíróságoknak az ebből következő alapjogias jellegű közjogi konfliktusra rámutató döntéseiből következett az alapjogoknak az uniós intézmények számára történő előírásra vonatkozó igény.⁶⁹⁵ Az EUB már nagyon korán megállapította, hogy az EU-nak még akkor is tiszteletben kell tartania az alapjogokat, ha ezekről az uniós jog nem is rendelkezik kifejezetten.⁶⁹⁶ Ez fogalmazódott meg a Chartában is, amelynek nem az a célja, hogy általános alapjogi „kötő tábla” legyen, hanem az, hogy korlátozza az uniós intézményeket. Mi több, maga a Charta is nyíltan deklarálja, hogy tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását és központi, regionális és helyi közhatalmi szervezetét.⁶⁹⁷

Ez előző példához hasonlóan is csak az uniós intézményekkel és szervekkel szemben lehetséges a közvetlen egyéni jogérvényesítés az Európai Unió Bíróságán, míg a tagállamokkal szemben az érintett személyek az uniós jogot – így az Alapjogi Chartát és más uniós alapjogi normákat is – a tagállami bíróságokon keresztül tudják érvényesíteni, amelyek kötelesek az uniós jogot alkalmazni, illetve nem alkalmazhatják az olyan tagállami jogszabályokat, amely ellentétesek az uniós joggal. A Charta közvetlen alkalmazása a tagállami jogszabályok figyelmen kívül hagyásához vezetne,⁶⁹⁸ mi több, a nemzeti alkotmány mellőzéséhez. Ráadásul ez nemcsak az

⁶⁹³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 51. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 51. cikk (2) bekezdés.

⁶⁹⁵ de Búrca, 2011, pp. 868–870.

⁶⁹⁶ Ld. a Bíróság 44/79. sz., Hauer v Land Rheinland Pfalz ügyben 1979. december 13-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:1979:290; a C-5/8. sz. Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben 1989. július 13-án hozott ítéletét, ECLI:EU:C:1989:321, 17. pont.

⁶⁹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Preambulum.

⁶⁹⁸ Varga, Zs. A. (2021): Az Alkotmánybíróság európai uniós jogot érintő néhány döntése. in Semper ad perfectum: Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére, PPKE, 730. o.

átruházott hatáskörök esetében, hanem a tagállami hatáskörben tartott esetekben is megtörténne. Ez a hatás ellentétes lenne az EUSZ 4. és 5. cikkének (1) bekezdésével, és csak a rendes bíróságok gyakorlatában esetleg mégis előforduló ilyen határozatok megsemmisítésével kerülhető el. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából pedig lényegében az következik, hogy az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem,⁶⁹⁹ figyelemmel arra is, hogy arra rendelkezésre állnak a valamennyi tagállami alkotmányos hagyományban megtalálható alapjogok, amelyeket egyébként mind a Szerződések, mind a Charta kifejezetten elismer.⁷⁰⁰

A Bíróság ennyiben emlékeztetett már arra, hogy a Chartára tekintettel nem mérlegelheti az olyan nemzeti szabályozást, amely nem tartozik az uniós jog keretei közé. Ezzel szemben, amint az ilyen szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe kerül, az előzetes döntéshozatal keretében eljáró Bíróságnak meg kell adnia minden ahhoz szükséges értelmezési szempontot, hogy a nemzeti bíróság mérlegelhesse e szabályozás azon alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét, amelyeknek a tiszteletben tartását biztosítja.⁷⁰¹ Erre példa a Sándor Nagy és társai egyesített ügyek, mivel a Debreceni Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérte az EUB-tól magyar jog azon rendelkezéseinek vizsgálatát, amelyek értelmében a kormánytisztviselői és a közszolgálati jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti. Az EUB azonban megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a kérdés vizsgálatára, mivel Magyarország az intézkedések elfogadásakor nem uniós jogot hajtott végre, így a Charta 51. cikkére tekintettel az Alapjogi Charta nem alkalmazandó önmagában annak rendelkezéseire való hivatkozással.⁷⁰² Erre nézve az is megjegyzendő, hogy a Bizottság annak ellenére nem szolgáltat érdemi válaszokat erre nézve, hogy egyébként az EUB (hivatkozott) esetjogából következően a Charta alkalmazási köre a tagállamok vonatkozásában kifejezetten tágan értelmezendő.

A Bizottság, ahogyan az korábban is említésre került, különös figyelmet fordít a civil társadalom helyzetére, figyelemmel arra is, hogy 2023 óta ezen a téren kizárólag a civil szervezetekre vonatkozóan fogalmazza meg ajánlását. Uniós jogi szinten a kérdéskör vizsgálatát a Charta 15. cikkének (2) bekezdése támasztja alá, amely kimondja, hogy „az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás

⁶⁹⁹ Uo.

⁷⁰⁰ EUSZ 6. cikk (3) bekezdés; Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Preambulum.

⁷⁰¹ Ld. a vonatkozó érvelést: Európai Unió Alapjogi Chartája, 51. cikk (2) bekezdése.

⁷⁰¹ Ld. a Bíróság C-677/10. sz., Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson ügyben 2013. február 26-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:2013:105, 19. pont; a C-206/13. sz., Cruciano Siragusa v Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo ügyben 2014. március 6-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:2014:126, 24. pont.

⁷⁰² A Bíróság C-488/12., C-489/12., C-490/12., C-491/12. és C-526/12. sz., Nagy Sándor és társai kontra Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal ügyben 2013. október 10-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2013:703.

joga.”⁷⁰³ valamint a Charta 16. cikke alapján „a vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni.”⁷⁰⁴ A civil szervezetekre és azok működésére és tevékenységére vonatkozóan természetesen az uniós jog is irányadó, így kifejezetten az abban foglalt alapszabadságok, így letelepedés és szolgáltatás szabadsága is. Megjegyzendő azonban, hogy a civil szféra helyzetével kapcsolatosan nem minden kérdésre van kihatása az Uniónak, amelyre nézve a Bizottság éves jogállamisági jelentéseiben foglaltak nincsenek tekintettel.

Hangsúlyozandó tehát, hogy a negyedik pillér hatáskör vizsgálata tekintetében a Bizottság hatáskörbővítési törekvései ellenére, még mindig tagállami hatáskörbe tartoznak a Bizottság által kifogásolt egyes szabályozási kérdések. Elmondható, hogy az éves jogállamisági jelentés 4. pillére keretében kifogásolt területek meghatározó része nem tartozik uniós hatáskörbe, így az előzőekben kifejtettekből jól látható, hogy a Bizottság ezen fejezet keretében gyakorlatilag önkényes alapon bármely területet a jogállamisági vizsgálata alá kívánna vonni. Ezen területen mutatkozik meg igazán, a Bizottság által kialakított jogállamisági jelentés valódi metodológiája, hogy a Bizottság teljes mértékben szabad kezet kap még a tagállamok hatáskörébe tartozó területek fennhatósága alá vonása tekintetében is.

6. A kondicionalitási eljárás

A Bizottság részéről első alkalommal 2017-ben merül fel, hogy szorosabb kapcsolatot kellene teremteni az uniós (kohéziós) források és a jogállamiság elvének védelme között egy feltételrendszer létrehozásával.⁷⁰⁵ Az EP az ötlet legfőbb támogatója volt, mivel az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet iránti javaslat⁷⁰⁶ 2018. májusi közzétételét követően annak elfogadását követelte annak érdekében, hogy az alapján – elsődlegesen Magyarországtól – meg lehessen vonni az uniós forrásokat.⁷⁰⁷

A jelenlegi többéves költségvetési keret (2021–27) elfogadásának politikailag egyik legérzékenyebb eleme a jogállamisági kondicionalitási rendelet elfogadása volt, amiről végül az állam- és kormányfők az EiT 2020. decemberi ülésén döntöttek amellet, hogy rögzítették a

⁷⁰³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 15. cikk (2) bekezdése.

⁷⁰⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 16. cikk.

⁷⁰⁵ Vitaanyag az Európai Unió pénzügyének jövőjéről COM/2017/0358 final, 2017. június 28, 24. o.; EU Observer: Justice commissioner links EU funds to ‘rule of law’.

⁷⁰⁶ COM(2018) 324 final.

⁷⁰⁷ Az V. fejezethez tartozó szövegrészek nagymértékben támaszkodnak dr. Rácz Rita: Az Európai Unió jogállamisági mechanizmusai c. kéziratában foglaltakra.

rendelet alkalmazására vonatkozó elvárásait,⁷⁰⁸ amelyeket a 2024. februári rendkívüli ülésen elfogadott következtetéseikben⁷⁰⁹ is megerősítettek.

Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet⁷¹⁰ (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet) 2021. január 1-jétől alkalmazandó. Magyarország és Lengyelország megtámadta a rendeletet az EUB előtt, annak semmissé nyilvánítását kérve.⁷¹¹ Bár az EUB a kereseteket elutasította, számos fontos megállapítást tett a rendelet értelmezése során. Az ítélet lehetőséget teremtett a Bíróság számára, hogy értelmezze a 7. cikk szerinti eljárás és a rendelet közötti kapcsolatot. Magyarország ugyanis azzal érvelt, hogy a rendelet az EUSZ 7. cikkben foglaltakkal azonos célra irányuló, párhuzamos eljárást vezet be, azonban a Szerződések szerint kizárólag a 7. cikk teremt hatáskört az uniós intézmények számára, hogy megállapítsák, illetve szankcionálják a jogállamiság megsértését. Az érvelésben Magyarország kiemelte továbbá, hogy a rendelet a Bizottság és a Bíróság hatásköreit is bővíti, hiszen a kondicionalitási eljárásban a kezdeményezés joga kizárólag a Bizottságot illeti meg, a 7. cikk szerinti eljárással szemben; illetve a rendelet felruházza a Bíróságot a rendelet alapján elfogadott tanácsi határozatok felülvizsgálatára, ennél fogva pedig annak megítélésére, hogy egy tagállam megsértette-e a jogállamiság elveit akkor is, ha a vizsgált nemzeti szabályozás vagy gyakorlat nem tartozik az uniós jog hatálya alá. A Bíróság elutasította ezt az érvelést, arra hivatkozva, hogy az uniós jogalkotó másodlagos jogi aktusban egyéb eljárásokat is bevezethet az EUSZ 2. cikkben foglaltak vizsgálatára, amennyiben ezek az eljárások mind céljukat, mind tárgyukat tekintve különböznek a 7. cikk szerinti eljárástól. Ennek megfelelően a Bíróság megkérdőjelezhető módon megállapította, hogy a 7. cikk szerinti eljárás és a kondicionalitási eljárás célja alapvetően különböző, hiszen az előbbi az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos és tartós megsértésének szankcionálását, míg utóbbi az uniós költségvetés védelmét célozza, nem pedig a jogállamiság elvei megsértésének szankcionálását.⁷¹² A kérdés, miszerint a rendelet alkalmazása nem tekinthető-e szankciónak a jogállamiság elveinek megsértése miatt, továbbra is fennáll.

⁷⁰⁸ Az Európai Tanács ülése (2020. december 10. és 11.) – Következtetések, lásd a 2. pontot.

⁷⁰⁹ Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2024. február 1.) – Következtetések, lásd a 39. pontot.

⁷¹⁰ Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 433I., 2020.12.22., 1–10.

⁷¹¹ A Bíróság C-156/21. sz., Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben és a C-157/21. sz., Lengyel Köztársaság kontra Parlament és Tanács ügyben 2022. február 16-án hozott ítéletei, ECLI:EU:C:2022:97 és ECLI:EU:C:2022:98.

⁷¹² Uo., 164–172. Ld. Bóka János és Krajnyák Enikő: The Interpretation of the Rule of Law in the Conditionality Regulation, Bóka, J. (szerk.) The Supranational Interpretation of the Rule of Law. (Central European Academic Publishing 2024), p. 336.

A rendelet hamarosan egy másik per tárgyává is vált: mivel az EP elvárásával ellentétben a Bizottság nem haladéktalanul indította meg a kondicionalitási eljárást Magyarországgal és Lengyelországgal szemben, az EP a politikai nyomásgyakorlás érdekében mulasztási pert indított a Bizottsággal szemben (a keresetet az eljárás Bizottság általi megindítása után visszavonta).⁷¹³

Hangsúlyozandó, hogy ez az első olyan uniós jogi aktus, ami meghatározza a jogállamiság fogalmát, és rögzíti, hogy a rendelet alkalmazásában milyen körülmények értékelhetők a jogállamiság elveinek megsértéseként.⁷¹⁴ A rendelet jogállamiság-fogalma alapvetően a Bizottság 2014-es jogállamisági keretéről szóló közleményéből táplálkozik, ezáltal legitimálja a Bizottság definícióját, amely a fentiek szerint áttételesen az EUB joggyakorlatára, az Európai Uniótól független EJEB és Velencei Bizottság jogállamiság-koncepciójára, valamint a tagállami koncepciókra épít.

A rendelet értelmében megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.⁷¹⁵ Intézkedésként az uniós források kifizetésének részbeni vagy akár teljes egészének blokkolását eredményező pénzbeli szankció fogadható el, számos formában.⁷¹⁶ A rendelet megköveteli, hogy a meghozott intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük (azokat a jogállamiság megsértése által az uniós költségvetésre gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni, és figyelembe kell venni a megsértés jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét).⁷¹⁷ A rendelet azt is előírja, hogy az intézkedéssel érintett (azaz blokkolt) uniós forrás szerinti programot az érintett tagállam végrehajtsa, ideértve a végső címzettek vagy kedvezményezettek felé a kifizetések teljesítését.⁷¹⁸

Az intézkedés elfogadásáig vezethető eljárási szabályok⁷¹⁹ a következőképpen foglalhatók össze: ha a Bizottság szerint – minden releváns információ alapján, ideértve az uniós, nemzetközi és egyéb intézmények megállapításait – alapos ok van úgy megítélni, hogy valamely tagállamra nézve teljesülnek az intézkedés elfogadásának feltételei, írásbeli, indokolást tartalmazó értesítést (notifikáció) küld. A Bizottság az értékeléshez a notifikáció megküldése előtt és után is bekérhet

⁷¹³ C-657/21. sz., Parlament kontra Bizottság ügy

⁷¹⁴ A kondicionalitási rendelet 2. cikkének a) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése, amivel összefüggésben lásd még a 3. cikket.

⁷¹⁵ A kondicionalitási rendelet 4. cikkének (1) bekezdése.

⁷¹⁶ A kondicionalitási rendelet 5. cikk (1) bekezdése.

⁷¹⁷ A kondicionalitási rendelet 5. cikk (3) bekezdése.

⁷¹⁸ A kondicionalitási rendelet 5. cikk (2) bekezdése.

⁷¹⁹ A kondicionalitási rendelet 6. cikke.

minden szerinte szükséges információt a tagállamtól. Az érintett tagállamnak a Bizottság által adott határidőn belül (legalább 1 hónap, legfeljebb 3 hónap) lehet válaszolnia, amiben észrevételeket tehet, továbbá a megállapításainak kezelése érdekében ún. korrekciós intézkedéseket javasolhat. A Bizottság – ha a tagállam küld választ, az abban foglaltak figyelembe vételével (1 hónapon belül, ami észszerű ideig meghosszabbítható) – dönt arról, hogy benyújt-e a Tanácsnak megfelelő intézkedések elfogadása érdekében javaslatot. Ha a Bizottság ilyen javaslatot szándékozik tenni, előzetesen lehetőséget biztosít az adott tagállamnak arra, hogy (1 hónapon belül) benyújtsa az észrevételeit. Ha a Bizottság szerint teljesülnek az intézkedés elfogadásának feltételei, és hogy – ha vannak ilyenek – a tagállam által javasolt korrekciós intézkedések nem kezelik megfelelően a notifikációban foglalt megállapításokat (a tagállam észrevételeinek kézhezvételétől számított 1 hónapon belül, vagy ha nem érkezik észrevétel, indokolatlan késedelem nélkül) a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak. A javaslatban meg kell jelölni azokat a konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a Bizottság megállapításainak alapjául szolgáltak. Az intézkedések elfogadásáról a Tanács dönt. A Tanácsnak a Bizottság javaslatának kézhezvételétől számított 1 hónapon belül kell elfogadnia (minősített többséggel) a végrehajtási határozatot (a határidő legfeljebb 2 hónappal meghosszabbítható), amelyben módosíthatja a Bizottság javaslatát.

Az eljárás ez idáig csak Magyarországgal szemben került megindításra (2022 áprilisában) és jelenleg is zajlik. Az eljárás politikai jellegét egyértelműen alátámasztja az a tény, hogy bár a Bizottság a Tanácsnak 2022. szeptember 18-án benyújtott javaslatában⁷²⁰ összességükben „elviekben” megfelelőnek értékelte a Magyarország által javasolt összesen 17 korrekciós intézkedést, azaz kifejezésre juttatta, hogy amennyiben azokat Magyarország teljes körűen és megfelelően végrehajtja, okafogyottá válik az eljárás,⁷²¹ annak ellenére, hogy a javaslat szerinti határidőig (2022. november 19.) Magyarország a Bizottság (2022. november 30-i) értékelése⁷²² szerint is túlnyomórészt teljesítette a vállalt kötelezettségeket és csupán 5 korrekciós intézkedés végrehajtása terén azonosított be néhány hiányosságot vagy gyengeséget, a Bizottság – az EP állásfoglalására és így közvetett nyomására⁷²³ is figyelemmel – változatlanul fenntartotta az intézkedések elfogadására irányuló eredeti javaslatát. Azaz a Bizottság szerint a szankció

⁷²⁰ A Bizottság javaslata: A Tanács végrehajtási határozat az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről, COM(2022) 485 final, 2022.9.18. A javaslat tartalmazza a 17 korrekciós intézkedés bemutatását és azok Bizottság általi értékelését.

⁷²¹ Az előző lábjegyzetben hivatkozott javaslat (121) preambulumbekzdése.

⁷²² A Bizottság közleménye: Magyarország által az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alapján bejelentett korrekciós intézkedésekről, COM(2022) 687 final, 2022.11.30.

⁷²³ Az Európai Parlament 2022. november 24-i állásfoglalása a feltételrendszerről szóló rendelet szerinti jogállamisági feltételek Magyarország általi teljesítésének értékeléséről és a magyar helyreállítási és rezilienciaépítési terv jelenlegi állásáról (2022/2935(RSP)), 3. pont.

szempontjából Magyarország úgymond hiába hajtotta végre a Bizottság saját értékelése szerint is a vállalásai túlnyomó többségét, hiszen ugyanolyan súlyos szankciók elfogadását javasolta, mintha semmilyen előrelépés nem történt volna. Ehhez képest a Tanács – az arányosság elvére figyelemmel – legalább valamilyen mértékben igyekezett figyelembe venni az elfogadott magyar jogszabályokat és egyéb intézkedéseket, aminek köszönhetően az egyik javasolt intézkedés mértékét csökkentette a végrehajtási határozatában (a Bizottság által érintettnek minősített 3 operatív programhoz tartozó költségvetési kötelezettségvállalások – Bizottság által javasolt 65%-os helyett – 55%-os felfüggesztése), azonban változatlan tartalommal fogadta el a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat (a továbbiakban: KEKVA) és az általuk létrehozott jogi személyeket, így több magyar egyetemet sújtó azon intézkedést, amellyel teljeskörű tilalmat rendelt el a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított uniós forrásokhoz (közte az Erasmus+ és a Horizont Európa programok) való hozzáférés tekintetében.⁷²⁴ Az egyetemeket (is) sújtó intézkedés megsemmisítése érdekében hat hazai egyetem is pert indított az EUB előtt, az eljárások jelenleg folyamatban vannak.⁷²⁵

Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy a kondicionalitási rendeletről szóló bizottsági javaslat indokolásában explicit módon szerepel, hogy az az Erasmus-hallgatókat, a kutatókat vagy a társadalmi szervezeteket nem érintheti hátrányosan a kondicionalitási eljárás.⁷²⁶ A források felfüggesztése, amely egyértelműen azokat hozza hátrányos helyzetbe, akik nem tekinthetők felelősnek a feltételezett jogsértésekért, felveti azt a kérdést, hogy a Bizottság mennyire tartja tiszteletben a jogállamiság követelményét, amely nemcsak a tagállamokat, hanem az uniós intézményeket is kötelezi, hiszen a Bizottság éppen a saját javaslatának mond ellent a források felfüggesztésével.⁷²⁷

Az eljárás kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy mindamelllett, hogy az intézkedés(ek)ről szóló döntést formálisan a Tanács hozza meg, az eljárás ura a Bizottság. Nem várható ugyanis el

⁷²⁴ Az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat, HL L 325, 2022.12.20., 94–109. Az intézkedéseket lásd a 2. cikkben.

⁷²⁵ Debreceni Egyetem (T-115/23. sz. ügy), Óbudai Egyetem (T-132/23. sz. ügy), Állatorvostudományi Egyetem (T-133/23. sz. ügy), Semmelweis Egyetem (T-138/23. sz. ügy), Miskolci Egyetem (T-139/23. sz. ügy), Dunajvárosi Egyetem (T-140/23. sz. ügy).

⁷²⁶ A Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről, COM(2018) 324 final, Indokolás. „Az intézkedéseket az átláthatóság és az arányosság elveinek maradéktalan tiszteletben tartása mellett kell elfogadni. Fontos továbbá biztosítani, hogy az intézkedések következményei kellő mértékben kapcsolódjanak a finanszírozás céljához. Ez rámutat annak szükségességére is, hogy a következmények az azonosított hiányosságokért felelős személyeknél álljanak be. Ennek megfelelően tükröznie kell azt a tényt, hogy az uniós finanszírozás egyéni kedvezményezettjei – például az Erasmus-hallgatók, a kutatók vagy a társadalmi szervezetek – nem tekinthetők felelősnek az ilyen jogsértésekért.”

⁷²⁷ Krajnyák, 2024

a Tanácstól, és a Tanács belső eljárási mechanizmusa fényében a rendeletben meghatározott határidők eleve ellehetetlenítik, hogy a Tanács – az érintett tagállam valamennyi releváns szabályára figyelemmel – érdemben mérlegelni tudja a Bizottság javaslatában foglaltakat.

A rendelet meghatározza a Tanács által elfogadott intézkedések megszüntetése iránti eljárás szabályait⁷²⁸ is, amik a következőképpen foglalhatók össze: az érintett tagállam bármikor elfogadhat – a Tanács végrehajtási határozatában azonosított problémákat kezelendő – új korrekciós intézkedéseket, és írásbeli értesítést nyújthat be a Bizottságnak, ami bizonyítékot tartalmaz annak igazolására, hogy az intézkedés elfogadásának feltételei már nem teljesülnek. A Bizottság az érintett tagállam kérésére (írásbeli értesítés esetén), valamint saját kezdeményezésére legkésőbb 1 évvel az intézkedések Tanács általi elfogadását követően⁷²⁹ újból értékeli az érintett tagállamban fennálló helyzetet, ami háromféle eredményre vezethet: a) ha a Bizottság szerint a feltételek már nem teljesülnek, az elfogadott intézkedések megszüntetéséről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak, b) ha a Bizottság szerint az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet a tagállam csak részben orvosolta, az elfogadott intézkedések kiigazításáról szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak, c) ha pedig a Bizottság szerint az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet a tagállam egyáltalán nem orvosolta, indokolással ellátott határozatot intéz az érintett tagállamhoz, és erről tájékoztatja a Tanácsot. A Bizottságnak a tagállami általi értesítést követő 1 hónapon belül kell meghozni a döntését (a határidő kellően indokolt körülmények esetén meghosszabbítható). Amennyiben javaslatot terjeszt a Tanácshoz, a Tanácsnak arról 1 hónapon belül kell döntenie (a határidő legfeljebb 2 hónappal meghosszabbítható).

A rendelet megköveteli, hogy a Bizottság általi értékeléseknek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lenniük.⁷³⁰ Továbbá az intézkedések elfogadására és megszüntetésére irányuló eljárásnak tiszteletben kell tartania az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvét, és azt részrehajlásmentes és tényeken alapuló megközelítés alapján kell lefolytatni. Amennyiben – kivételes esetben – az érintett tagállam úgy ítéli meg, hogy az említett elveket súlyosan megsértették, kérheti az EiT elnökét, hogy az ügyet utalja az EiT következő ülése elé. Ilyen kivételes esetekben mindaddig nem hozható döntés az intézkedésekről,

⁷²⁸ A kondicionalitási rendelet 7. cikke.

⁷²⁹ Az eddigi egyetlen eljárásban lásd: a Magyarországra vonatkozó, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozatot követően az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesítésének a Bizottság kezdeményezésére történő újbóli értékeléséről szóló, 2023.12.13-i bizottsági határozat, C(2023) 8999 final, 2023.12.13.

⁷³⁰ A kondicionalitási rendelet (16) preambulumbekzdése.

ameddig az EiT meg nem tárgyalta a kérdést. Ez a folyamat főszabályként nem tarthat 3 hónapnál hosszabb ideig azt követően, hogy a Bizottság benyújtotta javaslatát a Tanácsnak.⁷³¹

A Magyarország ellen zajló eljárásban már az is bebizonyosodott, hogy az elfogadott intézkedések megszüntetése iránti eljárás is könnyen átpolitizálódhat és a gyakorlatban felülírhatóak a rendelet által meghatározott alapelvek. Nehéz lenne nem Magyarország elleni elfogultsággal vádolni a Bizottságot ugyanis akkor, amikor annak ellenére döntött⁷³² a modellváltó egyetemeket (is) sújtó intézkedés változatlan formában való fenntartásáról (javaslatot nem téve a Tanácsnak), hogy Magyarország egy olyan új törvényt notifikált, ami – a Bizottság döntésének indokolásában is közvetetten elismert módon – orvosolta a Tanács végrehajtási határozatában az intézkedés elfogadásának indokolásaként felhozott egyetlen hiányosságot.⁷³³ A Bizottság ezen határozata ellen Magyarország semmissé nyilvánítási eljárást indított, az eljárás jelenleg folyamatban van.⁷³⁴

Végül érdemes megemlíteni, hogy maga az Európai Számvevőszék mutatott rá a 2024. február 22-én közzétett, a „Jogállamiság az Európai Unióban” című, alapvetően a kondicionalitási rendelet alkalmazására vonatkozó különjelentésében,⁷³⁵ hogy a kondicionalitási rendelet gyakorlati alkalmazása során a Bizottság kettős mércét alkalmaz, ugyanis a Bizottság nem értékelte és nem dokumentálta szisztematikusan az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatást minden olyan tagállam esetében, ahol a jogállamiság terén kihívásokra mutatott rá. A jelentés utal például arra, hogy a Bizottság belső útmutató feljegyzése szerint a kondicionalitási rendelet szerinti információforrásokat nem szisztematikusan, valamennyi tagállamra nézve, hanem eseti alapon kell felhasználni. Emiatt ajánlást is intézett a Bizottsághoz.

6.1 A kondicionalitási eljárás lezárásához szükséges korrekciós intézkedések

1. Az Integritás Hatóság felállítása

A kondicionalitási eljárás keretében a Magyarország által vállalt első korrekciós intézkedés az ún. Integritás Hatóság létrehozásáról szólt, azzal a céllal, hogy erősítse az uniós pénzügyi támogatások végrehajtásához kapcsolódó csalás, összeférhetetlenség és korrupció, valamint egyéb jogsértések

⁷³¹ A kondicionalitási rendelet (26) preambulumbekkezdése.

⁷³² Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján Magyarországnak a 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó írásbeli értesítéséről szóló, 2024. december 16-i bizottsági határozat, C(2024) 9140 final

⁷³³ Az (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (43) preambulumbekkezdése.

⁷³⁴ T-138/25. sz., Magyarország kontra Bizottság ügy.

⁷³⁵ Az Európai Számvevőszék 2024/03. sz. különjelentése: Jogállamiság az Európai Unióban - A keret a korábbinál jobban védi az Unió pénzügyi érdekeit, de továbbra is vannak kockázatok; az összefoglaló VI. és IX. pontja, a különjelentés 37., 101. pontjai és a 2. ajánlás.

és szabálytalanságok megelőzését, feltárását és korrekcióját.⁷³⁶ A vállalás szigorú feltételeket fogalmazott meg az Integritás Hatóság igazgatóságának kinevezésére és a kinevezésre hivatott ún. „alkalmassági bizottság” tagjainak megválasztására, az e személyekre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok, szakmai tapasztalataik és életútjuk tekintetében, annak érdekében, hogy a tagok teljes mértékben függetlenek legyenek. A kötelezettségvállalás szerint rendkívül széleskörűen kerültek meghatározásra az Integritás Hatóság hatáskörei a közbeszerzési eljárások vonatkozásában, ideértve az eljárás felfüggesztését, vizsgálat lefolytatásának kezdeményezését, egyes gazdasági szereplők kizárását az uniós finanszírozásból, ezen túlmenően utasíthat nemzeti hatóságokat feladataik végrehajtására, mindenekelőtt az összeférhetetlenségi nyilatkozatok, valamint az uniós pénzeszközök kezelésével kapcsolatos gyanú ellenőrzésére irányuló eljárás kapcsán; jogában áll hozzáférést kérni valamennyi közbeszerzési eljárásokra vonatkozó információhoz; jogában áll eljárásokat jogsértés vagy szabálytalanság megállapítására; hatáskörrel rendelkezik a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére a magas kockázatú tisztviselőkkel összefüggésben, jogában áll bírósági felülvizsgálatot kérni minden olyan közbeszerzési eljárásra vonatkozó hatósági határozat tekintetében, amely uniós támogatást érint. A Hatóság tevékenységéről meghatározott tartalommal éves jelentést készít, amelyet közzétesz, s amelyre a Kormánynak 3 hónapon belül írásban reagálnia kell. Az Integritás Hatóságnak az eljárás ezen pontjához képest rendkívül rövid, mindössze 1 hónapos határidőn belül 2022. november 19-ig kellett megkezdenie a működését.

A fentiekben vázolt Hatóságot a Bizottság a Magyarországra érkező uniós források felhasználásának mintegy addicionális felügyeleti szerveként képzelte el. A Bizottság javaslata alapján elfogadott tanácsi végrehajtási határozat szerint az Integritás Hatóság létrehozása olyan horizontális intézkedés, amelynek célja, hogy orvosolja a jogállamisági elvek rendszerszintű megsértését az Unió pénzügyi érdekeit sértő közbeszerzések vonatkozásában. A Bizottság és a Tanács az egyik legfontosabb korrekciós intézkedésként tekintett a Hatóság felállítására.⁷³⁷ Ezzel azonban egy mind logikáját, mind irányítási struktúráját (igazgatóság) mind a széleskörű kompetenciáit tekintve a magyar közigazgatási rendszertől életidegen, abba beleerőltetett szervezet jött létre, amelynek pontos hatásköreit – annak ellenére, hogy azok a Bizottsággal jogszabályi szinten leegyeztetve kerültek meghatározásra – továbbra is kevesli a brüsszeli testület, amelynek évek óta hangot is ad a jogállamisági jelentéseiben.

⁷³⁶ A vállalás elemeit lásd részletesen: COM(2022) 485 final - Javaslat – A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről (2022. szeptember 18.) (85)-(87) preambulumbekkezdések.

⁷³⁷ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (34) preambulumbekkezdés.

A valóságban „a jogállamisági elvek rendszerszintű megsértését” a közbeszerzési területen orvosolni hivatott szinten messzemenőken túlmutatóan kerültek megállapításra az Integritás Hatóság hatáskörei például egyes magas rangú tisztviselők vagyonynyilatkozatának ellenőrzésére tekintettel. Alappal merül fel tehát a kérdés, hogy a Bizottság valóban a közbeszerzési eljárások terén a jogállamisági elveknek való megfelelés érdekében erőltette-e rá a magyar intézményi struktúrára az Integritás Hatóság létrehozását és amennyiben igen, más tagállamoktól miért nem követeli meg kötelezően egy az uniós források felhasználását ilyen kiterjedten ellenőrizni hivatott szervezet létrehozását.

2. A Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása

A kondicionalitási eljárás keretében a második korrekciós intézkedés a Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása volt. Az abban foglaltak szerint a Magyar Kormány vállalta, hogy 2022. december 1-jéig létrehozza a Korrupcióellenes Munkacsoportot, amelynek feladata, hogy megvizsgálja a meglévő korrupcióellenes intézkedéseket, valamint javaslatokat dolgoz ki a korrupciós gyakorlatok felderítésére és kivizsgálására, a korrupció megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre vonatkozó javaslatokat terjeszt elő, valamint éves jelentést készít, amely elemzi a korrupció és a korrupciós gyakorlatok kockázatait és tendenciáit, hatékony ellenintézkedéseket és bevált gyakorlatokat javasol, és felméri hatékony végrehajtásukat. A korrekciós intézkedés szigorú eljárási szabályokat fogalmazott meg az éves jelentéssel kapcsolatos kötelezettségekre nézve, amelyben előírta, hogy a Kormánynak két hónapon belül meg kell vitatnia a jelentést, és amennyiben valamely javaslatról nem hoz döntést, küldjön róla részletes indokolást a Munkacsoport elnökének. Ezen felül a korrekciós intézkedés részletes szabályokat határozott meg a Munkacsoport összetételére. Az alapján a Munkacsoport elnöke az Integritás Hatóság elnöke kell, hogy legyen, valamint 50%-ban olyan személyek kell, hogy alkossák, amelyek a kormányzattól, hatóságoktól, politikai pártoktól és üzleti érdekektől bizonyíthatóan független – releváns nem kormányzati szereplők, akiket nyílt, átlátható, megkülönböztetésmentes pályázati eljárásban, a szakértelemhez és érdekhez kapcsolódó tárgyilagos kritériumok alapján kell kiválasztani. A korrekciós intézkedésben specifikus határidők is meghatározásra kerültek, amely szerint a Munkacsoport 2022. december 15. előtt megtartja első ülését, 2023. március 15-ig pedig elfogadja és megküldi a Kormánynak 2022. évi jelentését. Az előző korrekciós intézkedéssel összefüggésben részét képezi a korrekciós intézkedésnek az is, hogy a Munkacsoportra vonatkozó szabályok az Integritás Hatóságról szóló törvénytervezet részét képezik, amely törvénytervezet 2022. szeptember 30-ig az Országgyűlés elé kell, hogy kerüljön.⁷³⁸

⁷³⁸ COM(2022) 485 final (88)-(89) preambulumbekzdések.

Kiemelendő, hogy a korrekciós intézkedés nem csupán a Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozását irányozta elő, de előírta azt, hogy milyen módon kell azt szabályozni (törvényi szinten, az Integritás Hatósággal együtt), ahogy azt is, hogy milyen összetételű legyen és nem kormányzati szereplők mekkora mértékben kell, hogy benne szerepeljenek, és ők milyen módon kerüljenek kiválasztásra. Ezen felül, dátumra pontosan határozta meg a Bizottság által diktált korrekciós intézkedés, hogy meddig kell a törvénynek az Országgyűlés elé kerülnie, meddig kell, hogy a Munkacsoport megtartsa az első ülését. Hasonló részletezettséggel írja elő, hogy meddig kell elfogadnia az első éves jelentését, ahogy azt is, hogy a Kormánynak pontosan mennyi idő alatt kell, hogy adjon választ az éves jelentésre. Figyelemmel arra, hogy a tagállamok alkotmányos és politikai berendezkedésének arculata továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, már önmagában egy ilyen szerv felállítása bőven túllép az uniós hatáskörökön, ahogy az is, hogy pontos határidőket és eljárási szabályokat ír elő a Bizottság a Munkacsoport és a Kormány számára is. Ezen határidők ráadásul minden indoklás nélkül, kvázi ad hoc módon kerültek meghatározásra mindössze a jogállamiság értékére való hivatkozással.

A Bizottság értékelése alapján a Tanács úgy vélte, hogy Magyarország megtette a vonatkozó kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket, és teljesítette kötelezettségvállalásait ezzel az intézkedéssel kapcsolatban.⁷³⁹

3. A korrupcióellenes keret erősítése

A kondicionalitási eljárás keretében a harmadik korrekciós intézkedés a korrupcióellenes keret erősítése volt. A korrekciós intézkedés tartalmát tekintve kvázi két részre osztható. Az első részében foglaltak szigorúan meghatározzák, hogy a Kormánynak milyen stratégiákat kell elfogadnia, meddig és milyen tartalommal ezen a területen. Eszerint 2022. szeptember 30-ig kell csalás- és korrupcióellenes stratégiát elfogadnia, amelyek meghatározzák az uniós pénzügyi támogatások végrehajtásában részt vevő szereplők feladatait a csalás, összeférhetetlenség és korrupció megelőzésére, felderítésére és korrekciójára vonatkozóan. A stratégiáknak magukban kell, hogy foglalják a csalással, az összeférhetetlenséggel és a korrupcióval kapcsolatos főbb kockázatok, tényezők és gyakorlatok elemzését. Hasonlóképpen, a korrekciós intézkedés dátumra pontosan előírta, hogy Magyarország teljes körűen végrehajtja a 2020–2022 közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia valamennyi intézkedését. A fenti stratégiák mellett a korrekciós intézkedés hasonlóan szigorú módon írta elő a Kormány számára, hogy 2023. június 30-ig új korrupcióellenes nemzeti stratégiát és intézkedési tervet fogadjon el, amely különös figyelmet fordít a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelem intézményi és jogszabályi

⁷³⁹ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (38) preambulumbekkezdés.

keretének megerősítésére azáltal, hogy növeli az állami hatóságok tevékenységének átláthatóságát, ideértve a politikai vezetői szintet. Ez utóbbiak szövegének kidolgozásában a Korrupcióellenes Munkacsoport is részt kell, hogy vegyen.⁷⁴⁰

A korrekciós intézkedés másik része Magyarország vagyonynyilatkozati rendszeréhez kapcsolódott. Az intézkedés szigorú és részletekbe menő kötelezettségeket irányzott elő arra nézve, hogy 2022. november 1-jétől hatályba léptetendő jogszabálytervezetet terjeszt az Országgyűlés elé, amely kiterjeszti a vagyonynyilatkozati rendszer személyi és tárgyi hatályát a politikai felsővezetőkre és az országgyűlési képviselőkre, valamint azok közös háztartásban élő hozzátartozóira. További szigorú szabályokat irányzott elő egy digitális formátumú vagyonynyilatkozati rendszer létrehozására, amelynek részletes jellemzőit is meghatározta. Hasonló módon a korrekciós intézkedés még a vagyonynyilatkozati rendszerrel kapcsolatos szankciós kérdésekben is részletes kötelezettségeket irányzott elő, amely alapján a Kormányt kötelezte, hogy legkésőbb 2023. október 1-jéig hatékony, arányos és visszatartó erejű – adminisztratív és büntetőjogi szankciókat magában foglaló – szankciórendszert vezet be.⁷⁴¹

Ahogy az anyag a Bizottság éves jogállamisági jelentéseivel összefüggésben rámutatott, a korrupcióellenes kérdésekkel összefüggésben mindössze korlátozott mértékben rendelkezik hatáskörrel az Unió, amely magában foglalja azt, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra nézve sem, hogy a tagállam készít-e külön csalásellenes vagy akár korrupcióellenes stratégiát. Logikusan, az is jócskán túlmegy uniós kompetenciákon, hogy ezek a stratégiák milyen tartalommal kell, hogy bírjanak, ahogy az is, hogy milyen határidőkkel kell azokat elfogadni vagy végrehajtani. A vállalás másik részére nézve semmilyen uniós jogi kapcsolódással nem rendelkezik egy tagállam vagyonynyilatkozati szabályozása. Kiemelendő, hogy ennek ellenére, a Bizottság azt követően irányozta elő a korrekciós intézkedés ezen részét, amikor Magyarország az EP által alkalmazott vagyonynyilatkozati szabályozásával azonos tartalmú szabályozást fogadott el. Erre figyelemmel is visszas, hogy a Bizottság a jogállamiságra hivatkozva ilyen tartalmú korrekciós intézkedést tartott nélkülözhetetlennek.

4. Az uniós támogatás közérdekű vagyonkezelő alapítványok általi felhasználása átláthatóságának biztosítása

A negyedik korrekciós intézkedés értelmében Magyarország kötelezettséget vállalt arra,⁷⁴² hogy 2022. szeptember 30-ig történő módosítása révén biztosítja az uniós támogatás közérdekű

⁷⁴⁰ Uo. (90)-(91) preambulumbekendések

⁷⁴¹ Uo.

⁷⁴² Uo. (92) preambulumbekendés.

vagyongazdálkodó alapítványok általi felhasználásának átláthatóságát. A javaslat benyújtását követően az Országgyűlés jogalkotási aktust fogadott el (2022. évi XXIX. törvény), amely 2022. október 13-án hatályba lépett.⁷⁴³

A Bizottság és a Tanács is elismeri a tanácsi végrehajtási határozatban, hogy a korrekciós intézkedéssel összhangban a törvény már 2022-ben olyan módosításokat vezetett be, amelyek a – vállalással összhangban – közbeszerzésre és az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok hatályát kiterjesztették a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokra is. Megállapítják azonban, hogy a szabályozási keret – a Bizottság többszöri kérése ellenére – még mindig nem akadályozza meg, hogy magas rangú tisztviselők, bekerüljenek a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok vezetőtestületeibe. Ezen túlmenően Magyarország 2022. november 1-jétől újra bevezette azt a lehetőséget (az általános tilalom alóli kivételként), hogy a politikai felsővezetők más, javadalmazással járó tisztséget is betölthessenek, többek között a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok vezetőtestületeiben. A két testület ennek alapján úgy vélte, hogy a szabályozási keret gyengései az új jogalkotási fejleményekkel együtt súlyosbítják a korrekciós intézkedések által kezelni hivatott esetleges összeférhetetlenséget, és ezért nem tekintették azt alkalmasnak a Bizottság által eredetileg felvetett aggályok eloszlatására.⁷⁴⁴

Már ezen a ponton érdemes rávilágítani, hogy Magyarország nem tett olyan vállalást, amely szerint a politikai felsővezetőket a törvény erejénél fogva ki kellett volna zárni a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok vezető testületeiből, csupán az összeférhetetlenségi szabályok – Bizottsággal leegyeztetett konkrét szöveg szerinti – törvényi erejű szigorítására szolt a vállalkásunk, amely változtatás a mai napig érvényben van a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényben (a továbbiakban: KEKVA-törvény). A Bizottság javaslata alapján a Tanács tehát alapvetően elismerte ugyan, hogy a vállalt korrekciós intézkedéssel összhangban a közbeszerzésre és az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok kiterjesztésre kerültek a korábbiakban hivatalosan kommunikáltakhoz képest teljesen azonban egy teljesen új kifogást is megfogalmaztak, így megjelent a magas rangú tisztviselők KEKVA-vezető testületi tagsága tilalmának igénye.

Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy az uniós intézmények e megállapítást anélkül teszik, hogy bármikor is részletesen indokolták volna, hogy a KEKVA szabályozás konkrétan milyen kockázatokat vet fel az uniós források szabályszerű kezelése és felhasználása kapcsán, különösen

⁷⁴³ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az Európai Csalásellenes Hivatal ellenőrzéseit érintő törvények módosításáról szóló 2022. évi XIX. törvény.

⁷⁴⁴ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (42)-(43) preambulumbekkezdések.

figyelemmel arra, hogy az értékelés alapján elfogadott korlátozó intézkedést az Erasmus+ és a Horizont Európa programokhoz való hozzáférés tekintetében határozta meg, amelyek közül az Erasmus-programban hallgatók és oktatók kapnak uniós forrásokat részletesen szabályozott rendszerben, pontosan meghatározott célokra, így a pénzügyi visszaélésnek a gyanúja sem merülhet föl, míg a Horizont program központi irányítású program, vagyis a pályázatokat a Bizottsághoz kell benyújtani, amely testület dönt ezekről, felhasználását pedig szintén közvetlenül ellenőrzi. Önmagában már az is rendkívül visszás, hogy egy olyan témakörben, mint a hazai felsőoktatás megszervezése – tehát teljességgel az uniós hatáskörökön kívül – támaszt a Bizottság feltételeket.

A Bizottság, mind pedig annak értékelése alapján a Tanács (amely nem rendelkezik az önálló értékelés lefolytatásához megfelelő infrastruktúrával, így a gyakorlatban teljes körűen ki van szolgáltatva az előbbi szervnek az ilyen jellegű döntések meghozatalánál) arra a következtetésre jutott, hogy rendszerszintű problémák állnak fenn az uniós források KEKVA-k általi felhasználása tekintetében, anélkül azonban, hogy mindezt érdemben bizonyítani tudták vagy akarták volna. Ráadásul a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdése szerinti tiltás,⁷⁴⁵ ami mind a KEKVA-kra, mind az általuk fenntartott jogi személyekre vonatkozik, s teljes egészében kizárta azokat a Bizottság közvetlen vagy közvetett irányítása keretében végrehajtott uniós forrásokból, egyáltalán nem egyeztethető össze a 2020/2092 rendelet és az arra vonatkozó bírósági ítélezési gyakorlat szerint érvényre juttatandó arányosság elvével. Szintén szükséges megjegyezni, hogy a fentiek szerint hivatkozott „bizottsági kérés” a politikai felsővezetők vonatkozásában olyan többletkövetelményt jelenített meg, ami már önmagában felveti a hatáskörrel való visszaélést a Bizottság oldaláról.

A Magyar Kormány, fenntartva azon álláspontját, hogy a 2022-ben végrehajtott változtatások a korrekciós intézkedésben vállalt összes kötelezettséget már teljes mértékben és megfelelően teljesítették, más lehetősége nem lévén, tudomásul vette a Tanács határozatát, és elsődleges célként tűzte ki a az abban azonosított „hiányosságok” mielőbbi orvoslását, hogy megteremtse az alapot e intézkedés feloldásához, amely többek között az összes KEKVA által fenntartott magyar felsőoktatási intézményre és azok hallgatóira is vonatkozik, hatalmas akadályokat gördítve a magyar felsőoktatási intézmények többségében a hallgatói-kutatói mobilitás elé. Szintén megemlítendő, hogy azok a miniszterek, akik a KEKVA-k kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjai voltak, és ennek megfelelően a bizottsági kritikáknak ténylegesen tárgyát képezték, 2023. február 15-ig lemondtak tagságukról.

⁷⁴⁵ Uo. 2. cikk (2) bekezdés.

Mindettől függetlenül a Bizottsággal folytatott konzultációk alapján a Magyar Kormány több jogszabálytervezetet is megküldött a brüsszeli testületnek, amelyre az egyetlen alkalommal sem adott átfogó visszajelzést. Ennek megfelelően a Magyar Kormány előkészített egy jogszabálytervezetet, amely meggyőződésünk szerint alkalmas volt és továbbra is alkalmas arra, hogy legalábbis az egyetemet fenntartó KEKVA-k viszonylatában a tanácsi végrehajtási határozatban meghatározott korlátozást feloldja. Magyarország a kondicionalitási eljárásban előírtaknak megfelelően 2024. december 2-án értesítette a Bizottságot a KEKVA-törvény módosításáról szóló 2024. évi LIII. törvény elfogadásáról.⁷⁴⁶

A jogszabály elfogadásával Magyarország teljeskörűen orvosolta a tanácsi végrehajtási határozatban azonosított egyetlen hiányosságot, és törvény erejénél fogva a végrehajtási határozatban foglaltnál jóval szélesebb személyi hatállyal⁷⁴⁷ zárt ki magas rangú tisztviselőket az uniós forrást felhasználó KEKVA-k vezetőtestületeiből. Az összeférhetetlenségi szabály kiterjesztése már önmagában is a Bizottság többletelvárását teljesítette, ráadásul a Tanács által azonosított hiányosság orvoslásához szükséges mértéket messze meghaladó módon. Az összeférhetetlenségi szabályok egy éves ún. lehülési időszakkal is kiegészültek, előírva, hogy a meghatározott felsővezetői tisztviselői körhöz tartozó személyek a pozíciójuk megszűnését követő egy évben sem tölthetnek be tisztséget KEKVA kurátoraimban vagy felügyelőbizottságban. Az új törvény a vezető testületek tagjainak mandátumát 6 évre korlátozza, ami egyszer megújítható. Az összeférhetetlenségi szabályokon túl a vezető tisztviselőkre vonatkozó alkalmassági kritériumokat is előír. Mindezeknek való megfelelést pedig egy külső független szerv, nevezetesen az Állami Számvevőszék feladata ellenőrizni. A törvényalkotó a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó szabályt is alkotott, miszerint az ilyen alapítványok és az általuk létrehozott jogi személyek vezető tisztségviselőinek az országgyűlési képviselőkre alkalmazandó tartalommal, nyilvános vagyonynyilatkozatot kell tenniük, amit az Integritás Hatóság ellenőriz.

Figyelemmel a széleskörű, a tanácsi végrehajtási határozatban foglalt elváráson messze túlmutatóan bevezetett, a Bizottság informálisan jelzett aggályaira reflektáló garanciarendszerre a

⁷⁴⁶ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonykezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény módosításáról szóló 2024. évi LIII. törvény.

⁷⁴⁷ A tanácsi határozat magas rangú tisztviselőkről, köztük az Országgyűlés és a magyar autonóm szervek politikai felsővezetői kizárását várta el. A notifikált törvény szerint kizárásra kerülnek a magas rangú tisztviselők és a magyar autonóm szervek politikai felsővezetői, nevezetesen az országgyűlési képviselők, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerinti politikai felsővezetők (a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója és az államtitkár), a Kit. szerinti kormánybiztos és a miniszteri biztos. Ezen túlmenően a notifikált törvény a közérdekű vagyonykezelő alapítványok vezetőtestületeinek tagjai tekintetében a Kit. szerinti szakmai felsővezetőket (ide tartoznak a minisztériumi közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok, a kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok vezetői és azok helyettesei, a kormányhivatalok főigazgatói, valamint a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság vezetője) és szakmai vezetőket, valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény szerinti szerveknél foglalkoztatott köztisztviselőket kizárja az ilyen vezetőtestületi tagság betöltésének lehetőségéből.

Magyar Kormány bízott abban, hogy a brüsszeli testület pozitívan fogja értékelni a notifikált jogszabályt, és javasolni fogja a Tanácsnak, hogy legalább részben, a felsőoktatási intézményt fenntartó KEKVA-k és az általuk létrehozott vagy fenntartott jogi személyek – köztük a magyar egyetemek többsége – tekintetében szüntesse meg a végrehajtási határozat 2. cikke (2) bekezdésében meghatározott intézkedést.

Mindezekre tekintettel Magyarország mélyen csalódott, hogy a Bizottság a notifikált törvényt értékelő 2024. december 16-i határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az a végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdésében szereplő intézkedést kiváltó okokat nem orvosolja és annak ellenére, hogy bár azt nem vitatta, hogy a tanácsi végrehajtási határozat szerint fennmaradó egyetlen hiányosságot megfelelően kezelte az új szabályozás, újabb 12 kritériumot határozott meg. Az első három kritérium semmilyen módon nem kapcsolódik a kondicionalitási rendelethez, míg, a fennmaradó kilenc kritérium egyértelműen túllépi a Tanács végrehajtási határozatában azonosított egyetlen hiányosság orvoslásához szükséges mértéket, mivel azok még közvetetten sem kapcsolódnak ahhoz.⁷⁴⁸

A KEKVA-k esete a legeklatánsabb példája annak, hogy a Bizottság teljesen önkényesen, gyakorlatilag anélkül, hogy ezt az eljárásban részt vevő tagállam érdemben ellensúlyozni tudná, vagy bármilyen jogorvoslat rendelkezne a visszaélések ellen, változtathatja azokat a célokat és feltételeket, amelyeket a tagállamnak meg kell valósítania a kondicionalitási eljárásban való előrelépés érdekében. A Bizottság a fenti értékelésénél alkalmazott gyakorlattal nem csupán a tanácsi végrehajtási határozatot sértette meg, de azzal, hogy új, teljesen megalapozatlan extra-követelményeket fogalmazott meg egy pozitív értékelés előfeltételeként, ráadásul a kondicionalitási rendelet által biztosított lehetőséggel visszaélve bizottsági határozati formában tájékoztatta erről a Tanácsot, mintha a notifikált intézkedés részben sem lenne alkalmas a tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdésében szereplő intézkedést kiváltó okok orvoslására, gyakorlatilag megfosztotta a Tanácsot annak lehetőségétől, hogy értékelje a notifikáció tárgyát képező új korrekciós intézkedést, így a Kormány álláspontja szerint lényegében megsértette a kondicionalitási rendeletet is. Ugyanez a magatartás a Magyar Kormány értékelése szerint ellentétes a lojális együttműködés elvével, sérti az intézményi egyensúlyt és egyértelműen hatáskörrel való visszaélést valósít meg a Bizottság oldaláról. A fenti jogi érvekre alapozva,

⁷⁴⁸ Commission decision of 16 December 2024 pursuant to Article 7(2) of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, concerning a written notification from Hungary with regard to Article 2(2) of Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022, C(2024) 9140 final.

Magyarországnak nem maradt más választása, mint az EUB előtt megtámadni a Bizottság 2024. december 16-i határozatát. Az eljárás⁷⁴⁹ folyamatban van.

5. A közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén alkalmazandó különös eljárás bevezetése

Az ötödik korrekciós intézkedés keretében a Magyar Kormány kötelezettséget vállalt a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosítására egy, a közhatalom gyakorlásával és a közvagyon kezelésével összefüggő kiemelt bűncselekményekre alkalmazandó eljárás kialakítása céljából. Az eljárás megalapozza az ügyészség és a nyomozó hatóság feljelentés elutasítására vagy büntetőeljárás megszüntetésére irányuló döntéseinek bírói felülvizsgálatát. A felülvizsgálat alapján a nyomozási bíró felhatalmazást kap a büntetőeljárás megkezdésének vagy folytatásának az elrendelésére, így az eljárás megteremti a jogot a bíróság – mint a törvény által létrehozott független és pártatlan fórum – előtti vádemelésre.⁷⁵⁰

Az eljárás alkalmazható többek között korrupciós bűncselekmények, vesztegetés minden, hivatalos személy által elkövetett esete, valamint a vesztegetés egyéb esetei a kisebb súlyú bűncselekmények kivételével, hivatali visszaélés (a kisebb súlyú bűncselekmények kivételével), a költségvetési csalás súlyosabban minősülő esetei, a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása, továbbá versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban esetén is. Az eljárás alkalmazható továbbá vagyon elleni súlyosabb bűncselekmények esetén is, feltéve, hogy a bűncselekményt állami vagyon vagy közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyon terhére követik el, vagy ilyen vagyont károsít, emellett bünszervezetben való részvétel és pénzmosás esetén is, amennyiben azokat a fent említett bűncselekményekkel összefüggésben követik el.⁷⁵¹

Kiemelendő, hogy a korrekciós intézkedés tartalmazza azt is, hogy az új eljárás szerinti ügyek tárgyalására vonatkozó kizárólagos hatáskört egy szakosított bíróságra (vagyis a Budai Központi Kerületi Bíróságra) kell szignálni, amely hivatkozás arra, hogy az eljárásban részt vevő valamennyi bíróság és nyomozási bíró megfelel az EUSZ 19. cikkében foglalt követelményeknek⁷⁵² (lásd előzőekben az EUSZ 19. cikkéből következő EUB joggyakorlatát).

A korrekciós intézkedés megfelelő végrehajtása érdekében Magyarország vállalta, hogy 2022. október 31-ig véglegesíti a felülvizsgálati eljárás alkalmazásához szükséges további végrehajtási

⁷⁴⁹ T-138/25. sz., Magyarország kontra Bizottság ügy.

⁷⁵⁰ COM(2022) 485 final (94)-(96) preambulumbekkezdések.

⁷⁵¹ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 817/A. §.

⁷⁵² COM(2022) 485 final (95) preambulumbekkezdés.

szabályok normaszövegének tervezetét, és az új törvény hatálybalépését követően haladéktalanul elfogadja azokat, kezdeményezi a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának Alkotmánybíróság általi előzetes vizsgálatát is. Emellett biztosítja, hogy az eljárás 2023. január 1-ével alkalmazható legyen, feltétel és időbeli korlátozás nélkül hatályban tartja a fent hivatkozott keretrendszert és legkésőbb 2023. december 31-éig lefolytatja az eljárás működésének felülvizsgálatát.⁷⁵³

Az eljárás elsősorban az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i 2017/1371/EU parlamenti és tanácsi irányelv (az ún. PIF irányelv) szerinti bűncselekményeket tartalmazza, azonban a bűncselekményi kör több tekintetben is ennél szélesebb körben került meghatározásra, az kiterjed az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni Egyezményének⁷⁵⁴ III. fejezetében meghatározott korrupció és korrupciós gyakorlatokra is. Fontos kiemelni emellett, hogy az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény⁷⁵⁵ minimumszabályokat állapít meg az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás területén a bűncselekmények és büntetőjogi szankciók meghatározásával kapcsolatban. Elmondható tehát, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezik az adott terület vonatkozásában. Azonban az előbbieken bemutatott korrekciós intézkedések köréből is jól látszik, főleg a humán erőforrás biztosítására vonatkozó rész tekintetében, ahol a Bizottság legalább két bírói és két bírósági titkári álláshely kirendelését, emellett a Központi Kerületi Bíróság, mint illetékes bíróság kijelölését követelte meg a korrekciós intézkedés megfelelőségéhez, jól mutatja azt, hogy a Bizottság az unió hatáskörén jelentősen túllépve, egészen a tagállami szabályozás apró részletszabályaiba is bele kíván avatkozni a tagállami szabályozás kialakítása során. Hangsúlyozandó, hogy annak ténye, hogy valamennyi bírónak meg kell felelnie az EUSZ 19. cikkéből foglalt feltételeknek nem keletkeztet ilyen mértékű hatáskört az Unió számára ezekben a kérdésekben. Figyelemmel arra, hogy az eljárás részleteinek „megszervezése” Magyarország alkotmányos berendezkedését érinti, ez a szintű eljárás egészen biztosan nincs összhangban az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével.

6. Az audit- és ellenőrzési mechanizmusok megerősítése az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében

A hatodik korrekciós intézkedés az audit- és ellenőrzési mechanizmusok megerősítését írja elő, az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében. Ennek keretében a Kormány

⁷⁵³ COM(2022) 485 final (94)-(96) preambulumbekendések.

⁷⁵⁴ Kihirdette: Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvény.

⁷⁵⁵ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről HL C 316., 1995.11.27, 49-57. o.

kötelezettséget vállalt arra, hogy létrehoz az uniós források felhasználásának irányításáért, auditálásáért és ellenőrzésért felelős szervezeti egységeket, valamint az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF) részvételével működő munkacsoportot is létrehoz erre a célra, 2022. augusztus 31-ig. Az intézkedés további célja volt, hogy az összeférhetetlenséget definiálják, így megerősítve az összeférhetetlenségek hatékonyabb megelőzését, feltárását és korrekcióját szolgáló szabályokat és eljárásokat. A korrekciós intézkedés magában foglalja azt is, hogy a Kormány létrehoz az összeférhetetlenségi nyilatkozatok és az érdekeltségi nyilatkozatok érvényességének rendszeres ellenőrzéséért felelős Belső Ellenőrzési és Integritási Főigazgatóságot (a továbbiakban: BEIF). A BEIF-nek éves tevékenységi jelentést kell benyújtania az Integritás Hatósághoz, továbbá az Integritás Hatóság kérésére haladéktalanul teljes körű hozzáférést biztosítson az összeférhetetlenségi nyilatkozatokhoz vagy a BEIF irataihoz. Az uniós hatáskör fennállása az EUTAF vonatkozásában helytálló, hiszen uniós jogot hajt végre független működése során.⁷⁵⁶

Figyelemmel arra, hogy a korrekciós intézkedés tartalma nagyban támaszkodik a tagállamoknak uniós jogból következő kötelezettségeire, így kifejezetten Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének végrehajtásával kapcsolatban állapít meg kötelezettségeket, itt nem beszélhetünk az Unió részéről hatáskörtúllépésről. A Bizottság értékelése alapján a Tanács úgy vélte, hogy Magyarország megtette a vonatkozó kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket, és teljesítette kötelezettségvállalásait ezzel az intézkedéssel kapcsolatban.⁷⁵⁷

7. Az uniós forrásokból finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése és 8. A nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése

A hetedik és nyolcadik korrekciós intézkedések rögzítik az uniós forrásokból és a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentését. A hetedik korrekciós intézkedés kapcsán vállaltuk, hogy 2022. december 31-re a 2022-es évben egy ajánlattal lezárt, uniós költségvetésből finanszírozott közbeszerzési eljárások egységes piaci eredménytábla módszertanának megfelelően számított arányát 15% alá csökkentjük. A nyolcadik korrekciós intézkedésben ugyanezen feltételeket vállaltuk a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások vonatkozásában olyan módon, hogy azok aránya fokozatosan (három szakaszban) kell, hogy csökkenjen. Amennyiben a kitűzött vállalás meghaladná a 15%-ot, akkor négy hónapon belül további intézkedéseket tesz a Kormány a csökkentés érdekében, és

⁷⁵⁶ COM(2022) 485 final (97)-(98) preambulumbekendések.

⁷⁵⁷ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (47) preambulumbekendés.

ilyen esetben értesíti az Integritás Hatóságot és a Bizottságot.⁷⁵⁸ Hangsúlyozandó, hogy bár az Unió rendelkezik hatáskörrel a közbeszerzés területén, a 15%-os küszöbérték alá történő csökkentés mint feltétel nem jelenik meg uniós jogszabályi normákban. Mi több, a korrekciós intézkedés részét képező eljárás menetének ilyen mértékű megszabása is egészen biztosan túlmutat az Uniónak a közbeszerzés területén meglevő hatáskörén.

A Bizottság értékelése alapján ezen korrekciós intézkedésre nézve a Tanács úgy vélte, hogy Magyarország megtette a vonatkozó kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket, és teljesítette kötelezettségvállalásait ezzel az intézkedéssel kapcsolatban.⁷⁵⁹ A nyolcadik korrekciós intézkedés, figyelemmel arra, hogy annak végrehajtási határideje a tanácsi végrehajtási határozat idejében nem volt esedékes, nem került kiértékelésre.

9. Jelentéstételi eszköz kialakítása az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások ellenőrzésére és bejelentésére és 10. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) fejlesztése az átláthatóság fokozásáért

Kilencedik korrekciós intézkedésként szerepel egy jelentéstételi eszköz kialakítása az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások ellenőrzése és bejelentése érdekében. Az előző két korrekciós intézkedésekhez hasonlóan a Magyar Kormány vállalta, hogy 2022. szeptember 30-ig kialakít egy új nyomonkövetési és jelentéstételi eszközt az egyetlen ajánlatot eredményező, nemzeti forrásokból, uniós támogatásból vagy mindkettőből finanszírozott közbeszerzési eljárások arányának mérésére. Továbbá azt is vállalta, hogy a közbeszerzésért felelős minisztérium az egyajánlatos eljárásokra vonatkozó jelentéstételi eszközzel összegyűjtött információk alapján évente írásos jelentést készít, amelyet minden év február 15-ig közzé kell tennie az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) honlapján.⁷⁶⁰

A tizedik korrekciós intézkedés is ehhez kapcsolódóan az EKR fejlesztését írja elő az átláthatóság fokozásáért. Kötelezettséget vállalt a Kormány arra, hogy létrehoz és közzétesz egy olyan adatbázist az EKR honlapján, amely strukturált formában tartalmazza az összes, közbeszerzési eljárásból származó, szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatóra vonatkozó információt. Ezt az adatbázist rendszeresen (legalább negyedévente) frissítik, és a nyilvánosság számára ingyenesen hozzáférhetővé teszik. Az adatbázisnak lehetővé kell tennie a strukturált keresést és a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok tömeges exportálását. A Magyar Kormány vállalta továbbá, hogy megteszi az EKR fejlesztéséhez szükséges intézkedéseket, biztosítva, hogy az

⁷⁵⁸ COM(2022) 485 final (99)-(102) preambulumbekendések.

⁷⁵⁹ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (48) preambulumbekendés.

⁷⁶⁰ COM(2022) 485 final (103)-(104) preambulumbekendések.

újonnan kifejlesztett funkciók 2022. szeptember 30-ra hiánytalanul működjenek. A nyomkövetési és jelentéstételi eszköz kialakítása során, valamint az EKR fejlesztése kapcsán valóban szükséges megfelelni a vonatkozó uniós előírásnak, azonban a módszertan kialakításában, a szabályozási és logisztikai kérdések megalkotásában ilyen részletekbe menő, szakértői szintű hatáskörrel nem rendelkezhet a Bizottság, így az uniós hatáskörre való hivatkozás jelen intézkedések esetében sem elfogadható.⁷⁶¹

Megjegyzendő, hogy habár mindkét korrekciós intézkedés tartalma kapcsolódik a közbeszerzés területéhez és erre nézve kapcsolódnak uniós jogi normaszöveghez, a korábbi, közbeszerzési tárgyú korrekciós intézkedésekhez hasonlóan felvetődik a kérdés, hogy az uniós jogból mennyiben következik ilyen részletezettségű korrekciós intézkedés. Mindenesetre a Bizottság értékelése alapján a Tanács úgy vélte, hogy Magyarország megtette a vonatkozó kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket, és teljesítette kötelezettségvállalásait ezzel az intézkedéssel kapcsolatban.⁷⁶²

11. A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozása és 12. Cselekvési terv elfogadása a közbeszerzési verseny fokozása érdekében

A tizenegyedik korrekciós intézkedés tartalmazza a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozását. Hazánk vállalta, hogy 2022. szeptember 30-ig kidolgoz egy teljesítménymérési keretrendszert a közbeszerzések hatékonyságának és költséghatékonyságának értékelésére. A teljesítménymérési keretrendszernek 2022. november 30-ra működőképpessé kellett válnia, továbbá vállaltuk, hogy határozatlan ideig és feltétel nélkül biztosítjuk a teljesítménymérési keretrendszer szabályos alkalmazását és eredményeinek közzétételét. A teljesítménymérés eredményeit minden év február 28-áig nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.⁷⁶³ A Bizottság értékelése alapján a Tanács úgy vélte, hogy Magyarország ezen vállalásra nézve megtette a vonatkozó kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket, és teljesítette kötelezettségvállalásait ezzel az intézkedéssel kapcsolatban.⁷⁶⁴

A tizenkettedik korrekciós intézkedés egy cselekvési terv elfogadását határozza meg a közbeszerzési verseny szintjének fokozása érdekében. Az intézkedés keretében a Kormány vállalta, hogy 2023. március 31-ig a közbeszerzési versenyszintjének növelésére irányuló átfogó cselekvési tervet fogad el, amely határidőket fog megállapítani a cselekvési tervben meghatározott intézkedések végrehajtására. A cselekvési tervnek figyelembe kell vennie többek között a 2022.

⁷⁶¹ Uo. (105)-(106) preambulumbekendések.

⁷⁶² 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (49)-(50) preambulumbekendés.

⁷⁶³ COM(2022) 485 final (107)-(108) preambulumbekendések.

⁷⁶⁴ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (51) preambulumbekendés.

december 31-ig működésbe lépő teljesítménymérési keretrendszer első eredményeit.⁷⁶⁵ Figyelemmel arra, hogy a korrekciós intézkedés ütemezése túlmutatott a tanácsi végrehajtási határozat elfogadásának idején, így erre a vállalásra nézve a Tanács nem bocsátott ki értékelést.

Hangsúlyozandó, hogy az említett két korrekciós intézkedés kapcsán nem hivatkozhat a Bizottság az uniós jog közvetlen érintettségére, mivel az intézkedések kizárólag belső jogi kérdéseket érintenek. Kiemelendő, hogy önmagában annak ténye, hogy a korrekciós intézkedés a közbeszerzés területéhez kapcsolódik, nem keletkeztet ilyen mértékű hatáskört az Unió számára, ahogy az uniós jogalkotó számára sem biztosít jogköröket, hogy ilyen részletezettséggel határozzon meg kötelezettségeket egy tagállam számára.

13. A mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó, a közbeszerzési gyakorlatokról szóló képzés és 14. Támogatási rendszer kialakítása mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvétele költségeinek megtérítésére

A tizenharmadik korrekciós intézkedés a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó közbeszerzési gyakorlatokról szóló képzés kialakítására irányoz elő kötelezettséget. Ennek keretében a Magyar Kormány vállalta, hogy 2024. március 31-ig legalább 1 000 mikro-, kis- és középvállalkozás számára ingyenes képzési lehetőségeket biztosít a közbeszerzésben való részvételük elősegítése érdekében. A korrekciós intézkedés részét képezi az is, hogy 2026 június 30-ig legalább 1 200 további mikro-, kis- és középvállalkozás (azaz összesen legalább 2 200 vállalkozás) számára biztosítunk ilyen képzési lehetőségeket.⁷⁶⁶ Figyelemmel arra, hogy a korrekciós intézkedés ütemezése túlmutatott a tanácsi végrehajtási határozat elfogadásának idején, így erre a vállalásra nézve a Tanács nem bocsátott ki értékelést.

A tizennegyedik korrekciós intézkedés egy támogatási rendszer kialakítását határozza meg a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvétele költségeinek megtérítése érdekében. A Magyar Kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy 2023. március 31-ig bevezet egy támogatási rendszert a mikro-, kis- és középvállalkozások számára a közbeszerzési eljárások tekintetében. Ez a rendszer objektív, megkülönböztetésmentes és átlátható kiválasztási kritériumok alapján legalább 1 800 mikro-, kis- és középvállalkozás számára nyújt majd átalány költségtérítést. A rendszer fedezné az érintett vállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvétellel kapcsolatos költségeit, hogy elősegítse a közbeszerzésben való részvételüket és csökkentse a belépésük előtt álló korlátokat.⁷⁶⁷ Figyelemmel arra, hogy a korrekciós intézkedés

⁷⁶⁵ Uo. (109)-(110) preambulumbekendések.

⁷⁶⁶ Uo. (111)-(112) preambulumbekendések.

⁷⁶⁷ Uo. (113)-(114) preambulumbekendések.

ütemezése túlmutatott a tanácsi végrehajtási határozat elfogadásának idején, így erre a vállalásra nézve a Tanács nem bocsátott ki értékelést.

Hatásköri vizsgálat szempontjából az előírt hazai szabályozások tartalmát tekintve, a fentiekben foglaltakkal összhangban, hiányzik az uniós joghoz való közvetlen kapcsolódás, ezért a Bizottság nem állíthatja, hogy ezen intézkedések és szabályozások vizsgálata az Unió kompetenciájába tartoznának.

15. A Bizottság Arachne kockázatértékelési eszközének kiterjesztett használata

A kondicionalitási eljárás tizenötödik korrekciós intézkedése az Arachne kockázatértékelési eszközének kiterjesztett használata. A korrekciós intézkedés előírta, hogy feltétel és időbeli korlátozás nélkül fenntartja az Arachne-rendszer teljes körű és hatékony alkalmazását, miközben vállalta, hogy valamennyi érintett audit- és ellenőrző szerv teljeskörűen hozzáfér az Arachne-rendszerbe feltöltött adatállományokhoz. Ez magában foglalja azt, hogy Magyarország valamennyi funkciójának szisztematikus és kiterjesztett használatát biztosító eljárásokat alkalmaz minden uniós támogatás esetében és valamennyi programozási időszakban, az összeférhetetlenség, a csalás, a korrupció, a kettős finanszírozás és az egyéb szabálytalanságok hatékony megelőzése és felderítése céljából.

A korrekciós intézkedésekben foglaltak egyértelműen túllépnek az uniós hatáskörökön. A rendelkezésre álló uniós szabályok alapján az Arachne kockázatértékelési eszköz használata továbbra sem kötelező, mindössze ajánlott a tagállamok számára. Erre figyelemmel az is megjegyzendő, hogy a Bizottság saját bevallása szerint is 11 tagállam használja ki teljes mértékben az eszköz lehetőségeit (feltöltés és használat). Három további tagállam már feltölti az adatokat az eszközbe, azonban még nem használják az Arachne-ből elérhető kiegészített adatokat. Hét tagállam csak bevezető képzésen vett részt, és még nem kezdte meg az eszköz feltöltését és használatát. A fennmaradó hat tagállam a jelentés elkészítésekor kért bevezető képzést.⁷⁶⁸ Erre figyelemmel a 2027-et követő időszakra válik kötelezővé annak használata az adatfeltöltésre nézve.⁷⁶⁹ Ehhez képest a Bizottság, a jogállamiságra hivatkozva, teljes körűen kötelezővé teszi az Arachne eszköz használatát, annak valamennyi funkciójával együtt. Amellett, hogy ez nyilvánvalóan túllépi az uniós jog által biztosított kereteket, a Bizottság semmilyen indokolást nem ad arra, hogy mennyiben járul hozzá a korrekciós intézkedés végrehajtása a jogállamiság rendszerszintű hiányosságának orvoslásához.

⁷⁶⁸ Report from the Commission on ARACHNE - Implementation for CAP expenditure, COM(2025) 58 final.

⁷⁶⁹ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2024. szeptember 23-i (EU, Euratom) 2024/2509 európai parlamenti és tanácsi rendelet 36. cikk (6) bekezdése és a 277.cikk (5) bekezdése.

16. Az OLAF-fal való együttműködés megerősítése

A tizenhatodik korrekciós intézkedésben foglaltakban megfogalmazott cél az uniós finanszírozás felhasználásával kapcsolatos csalások felderítésével kapcsolatos intézkedések megerősítése és az OLAF-fal való együttműködés megerősítése. E célból Magyarország vállalta, hogy 2022. szeptember 30-ig benyújtja a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény módosítása iránti javaslatát, amely a NAV-ot jelöli ki illetékes nemzeti hatóságként az OLAF segítségére a magyarországi helyszíni ellenőrzések során, illetve amikor egy ellenőrzés alá vont gazdálkodó szervezet megtagadja az együttműködést. Vállalta azt is, hogy benyújtja az Országgyűlésnek, hogy olyan pénzügyi jellegű szankciót vezet be, amelyet akkor kell kiszabni, ha valamely gazdálkodó szervezet megtagadja az OLAF-fal való együttműködést az OLAF helyszíni vizsgálatait és ellenőrzéseit lefolytatásában.⁷⁷⁰

Megjegyzendő, hogy az OLAF-fal való együttműködés kérdése közvetlenül a vonatkozó uniós jogszabályokkal függ össze, amelyek alapján a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük. A magyar részről elfogadott intézkedések eredményeként és a Bizottság értékelése alapján a Tanács úgy vélte, hogy Magyarország megtette a vonatkozó kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket, és teljesítette kötelezettségvállalásait ezzel az intézkedéssel kapcsolatban.⁷⁷¹

17. Jogszabály elfogadása a közkiadások fokozott átláthatóságának biztosítása érdekében

A kondicionalitási eljárás keretében az utolsó korrekciós intézkedés előírta, hogy a Kormány 2022. október 31-ig fogadjon el egy, a közkiadások fokozott átláthatóságát biztosító jogszabályt, amely valamennyi állami szerv számára előírja, hogy egy központi nyilvántartásban proaktív módon tegye közzé a közpénzek felhasználására vonatkozó, előre meghatározott információkat. Az a központi nyilvántartás tájékoztatást ad a központi nyilvántartásban az alvállalkozókról és feltétel és időbeli korlátozás nélkül hatályban tartja a fent említett jogszabályt és biztosítja annak érvényesülését.⁷⁷²

A többi korrekciós intézkedéshez hasonlóan a meghatározott vállalások jócskán túlnyúlnak az uniós hatáskörökön, és ráadásul nem mutatnak rá arra sem, hogy milyen módon kapcsolódnak ezek a javasolt intézkedések a jogállamiság kérdéséhez. Ami jól látható, hogy mind az ilyen tartalmú törvény előírása, mind annak részletszabályai, amelyek ráadásul minden állami szerve

⁷⁷⁰ COM(2022) 485 final (117)-(118) preambulumbekendések.

⁷⁷¹ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (53) preambulumbekendés.

⁷⁷² Uo.

kiterjednek, jócskán kizárólagos tagállami hatásköröket, valamint egy tagállam alkotmányos berendezkedését érintenék.

Ezzel összefüggésben az is hangsúlyozandó, hogy a tanácsi végrehajtási határozatban foglaltak szerint a Bizottság 2022. december 9-én aktualizált értékelése alapján maradtak a szabályozási keretben a hatékonyságát aláásó gyengeségek, különösen az összes ajánlatkérőre vonatkozó információ-közzétételi kötelezettség hiányára vonatkozóan abban az esetben, ha a központi nyilvántartásba minimálisan feltöltendő adatkészletből hiányoznak a közkiadásért „felelős szervre”, az ajánlatkérőre, illetve a szolgáltatókra, a beszállítókra és a kapacitásszolgáltatókra vonatkozó adatok. A tanácsi végrehajtási határozat ugyanakkor nem tér ki arra, hogy ezek milyen módon jelentik a jogállamiság elvének rendszerszintű megsértését.⁷⁷³

7. Európai szemeszter

Az Európai Szemeszter a gazdaság-, költségvetési, foglalkoztatási és szociálpolitikának az Unión belüli koordinációjára szolgáló keret, amely része az Európai Unió gazdasági kormányzási keretének. Célja, hogy a tagállamok összehangolják költségvetési és gazdaságpolitikájukat az uniós szinten elfogadott szabályokkal. Eredője a 2008-as gazdasági válság, amely rávilágított arra, hogy az uniós tagállamoknak a korábbinál szorosabb költségvetés- és szociálpolitikai koordinációt kell folytatniuk. Annak érdekében, hogy ezeket a tagállami szakpolitikákat jobban össze lehessen hangolni, az EiT döntése értelmében hozta létre ezt az eszközt. A szemeszter első félévében a tagállami kormányok jelentést nyújtanak be a Bizottsághoz az elfogadott nemzeti reformprogramokban elért előrehaladásukról. Erre nézve olyan országspecifikus ajánlások készülnek, melyek első része az adott ország gazdasági helyzetét elemzi, második része pedig a következő évben végrehajtandó intézkedésekre irányuló javaslatokat fogalmaz meg. Az ajánlások olyan területekre vonatkoznak, mint az államháztartás helyzete, a nyugdíjrendszerek reformja, a munkanélküliséget csökkentő és a munkahelyteremtést célzó intézkedések, az oktatás és az innováció előtt álló kihívások.⁷⁷⁴

Kiemelendő, hogy a Bizottság 2019. évi közleménye az Európai Szemeszterrel összefüggésben hangsúlyozta, hogy nagyobb figyelmet kell fordítani a jogállamiság gazdasági vetületeire, amely magában foglalja a jogállamiságnak az üzleti környezetre gyakorolt hatását. Erre figyelemmel a Bizottság megközelítése szerint az Európai Szemeszter egy fontos korai figyelmeztető és

⁷⁷³ 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (54) preambulumbekzdése.

⁷⁷⁴ Ld. bővebben: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/how-european-semester-works/>.

megelőző eszközként szolgál. Ezen túl a Bizottság hangsúlyozza, hogy az éves jogállamisági jelentéseihez figyelembe veszi az Európai Szemeszter megállapításait.⁷⁷⁵ Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az Európai Szemeszter funkcióját tekintve az nem rendelkezik jogállamisági kapcsolódással, mivel annak célja szükségszerűen a tagállami gazdaságpolitikák és szociálpolitikák összehangolása. Ez nyilvánvalóan megkerüli a tagállamok eredeti akaratát arra vonatkozóan, hogy pontosan mire is lett kialakítva a mechanizmus, mivel a tagállamok akaratát minden bizonnyal nem arra irányult, hogy egy újabb jogállamisági eszközt fogadjanak el magukra nézve kötelezőnek. Mindezen túl, csakúgy mint a Bizottság jogállamisági jelentése, az Európai Szemeszter keretében a tagállamok mindössze ajánlásokat kapnak, amelyek azonban nem bírnak kötelező erővel. Arra figyelemmel, hogy az ebben foglalt kötelező erővel nem bíró ajánlásokat végső soron ilyen jelleggel ruházzák fel, az uniós hatáskörmegosztás elvét kerülik meg a jogállamiságra hivatkozva.⁷⁷⁶

8. Az uniós igazságügyi eredménytábla

Hasonló probléma áll fenn az uniós igazságügyi eredménytábla vonatkozásában, mint ami az Európai Szemeszterrel összefüggésben is fennáll. Az uniós igazságügyi eredménytábla funkcióját tekintve annak célja, hogy objektív, megbízható és összehasonlítható adatokkal segítse a tagállamokat nemzeti igazságszolgáltatási rendszereik eredményességének javításában.⁷⁷⁷ Ehhez képest a Bizottság vonatkozó 2019. évi közleményében egyértelművé teszi, hogy a Bizottság jogállamisági jelentésében figyelembe veszi az uniós igazságügyi eredménytábla vonatkozó részeit. Emellett a jogállamisággal összefüggésben saját jogon is jelentőséget tulajdonít neki azzal, hogy hangsúlyozza, tovább lehetne fejleszteni és javítani lehetne azt olyan módon, hogy összehasonlító adatokat szolgáltat a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségéről, minőségéről és hatékonyságáról, többek között azért, hogy jobban lefedhesse a jogállamiság szempontjából releváns területeket, például a büntető és közigazgatási igazságszolgáltatás területét.⁷⁷⁸ Figyelemmel arra, hogy az uniós igazságügyi eredménytábla megállapításai hasonló módon nem bírnak kötelező erővel a tagállamok számára, csakúgy mint az Európai Szemeszter

⁷⁷⁵ COM(2020) 580 final, 11-12. o.

⁷⁷⁶ Ld. Pastuszko, 2024, pp. 210–224

⁷⁷⁷ Ld. bővebben: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_hu#:~:text=Az%20uni%C3%B3s%20igazs%C3%A1g%C3%BCgyi%20eredm%C3%A9ny%C3%A1bla%20c%C3%A9lja,nemzeti%20igazs%C3%A1gszol%C3%A1ltat%C3%A1si%20rendszereik%20eredm%C3%A9nyess%C3%A9g%C3%A9nek%20jav%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ban.

⁷⁷⁸ Uo. 12. o.

keretében tett megállapítások, a mechanizmus ilyen módon történő kezelése, a jogállamiságra való hivatkozással, hasonló módon kerül meg a hatáskörmegosztás elvét.⁷⁷⁹

9. Kötelezettségszegési eljárások

A Bizottság vonatkozó 2019. évi közleménye alapján az intézmény kiemelt figyelmet fordít a kötelezettségszegési eljárások kezelésére, amelyeket egy további eszközként kezel. Ennek vonatkozásában a közlemény kiemeli, hogy „a Bizottság a jogállamisággal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások során stratégiai megközelítést követ majd, és szükség esetén gyorsított eljárást és ideiglenes intézkedéseket kérelmez. A Bizottság emellett tevékenyen elő fogja mozdítani a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kibontakozó jogállamisági normákat, többek között azáltal, hogy összegyűjti Bíróság e területre vonatkozó megállapításait.”⁷⁸⁰

Erre nézve kiemelendő, hogy a kötelezettségszegési eljárás egy tagállammal szemben szükségszerűen akkor indul meg, ha a Bizottság (illetve adott esetben egy másik tagállam) úgy véli, hogy a megítélése szerint az adott tagállam megszegte a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét. Erre nézve a Szerződések megfogalmazása alapján a Szerződésekből eredő kötelezettség megszegése sokféle lehet, következhet az a kifejezetten a Szerződésben meghatározott kötelezettségekből, kivéve a KKBP területére vonatkozó kötelezettségeket,⁷⁸¹ az uniós intézmények által elfogadott bármely kötelező erővel bíró instrumentumokat,⁷⁸² ideértve az Unió által kötött nemzetközi megállapodásokat,⁷⁸³ de akár az uniós jog általános elveiből következő kötelezettségeket is. Jól látható, hogy ezek közös jellemzője, hogy a tagállamoknak kifejezetten a Szerződésekből eredő kötelezettséget kell megszegnie. Figyelemmel arra azonban, hogy a jogállamisággal kapcsolatos kérdések olyan területeket és ügyeket feszegetnek, amelyek gyakran messze túlmutatnak a tagállamoknak a Szerződésekből és más uniós jogi instrumentumból következő kötelezettségeken, és, hogy a fentebb említett vélt problémák gyakran figyelmen kívül hagyják az uniós hatáskörmegosztás elvét, és a tagállamoknak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében hivatkozott politikai és alkotmányos berendezkedését feszegetik, a kötelezettségszegési eljárásoknak ilyen módon történő használata is problémákat vet fel.

⁷⁷⁹ Ld. Sehnálek, 2024, pp. 174–194. o.

⁷⁸⁰ Uo. 15. o.

⁷⁸¹ Ld. EUMSZ 275. cikk.

⁷⁸² A Bíróság 33/69. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1970. március 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:14; a 8/70. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1970. november 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:94.

⁷⁸³ A Bíróság C-239/03. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. október 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:598.

Hangsúlyozandó az is, hogy a kötelezettségszegési eljárás funkcióját tekintve annak célja az, hogy a tagállamok teljesítsék az uniós jogból fakadó kötelezettségeiket, a Bizottság elvileg nem alkalmazza ezt az eszközt pusztán a tagállamok szankcionálása céljából. Valójában, ha egy tagállam véget vet a jogsértésnek, a Bizottság a legtöbb esetben le kellene, hogy zárja az ügyet. Figyelemmel azonban arra, hogy az ilyen jogállamiság értékének vélt megszegésén alapuló politikai állítások valójában a „bűnösség megállapítására” irányulnak, így a kötelezettségszegési eljárást is annak eredeti céljától eltérő módon használhatják egy tagállammal szemben.

9.1 A horizontális feljogosító feltétel

A jelenlegi (2021–2027) uniós költségvetési ciklusban a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítással végrehajtott uniós alapokra nézve az ún. horizontális feljogosító feltételek egyikeként került előírásra a Charta hatékony alkalmazásának és végrehajtásának a követelménye.⁷⁸⁴ Amiatt fontos ezt megemlíteni, mert közvetetten összefügg a jogállamisággal is, olyannyira, hogy a Bizottság Magyarország és Lengyelország esetében is az igazságszolgáltatás függetlensége követelményének a nem megfelelő teljesítésére hivatkozással blokkolta 2022-ben a két országnak allokált kohéziós források egészét (a végrehajtási operatív program kivételével).⁷⁸⁵

A mechanizmus⁷⁸⁶ a következőképpen foglalható össze: az operatív programok készítésekor, valamint az esetleges programmódosítás előkészítése során minden tagállamnak fel kell mérnie, hogy a kiválasztott egyedi célkitűzéshez kapcsolódó horizontális feljogosító feltételek teljesülnek-e. A Chartára vonatkozó feltétel általános jelleggel követeli meg a Chartának való megfelelést.⁷⁸⁷ Ez egy önértékelés megküldését követeli meg minden tagállamtól. (Amíg 2022-ben Magyarország általi önértékelés szerint biztosított volt az igazságszolgáltatás függetlensége, addig Lengyelország ugyanezen követelményre nézve negatív önértékelést adott.) A Bizottság az önértékelés benyújtásától számított 3 hónapon belül értékeli, hogy szerinte teljesülnek-e a horizontális feljogosító feltételek, és annak eredményéről tájékoztatja a tagállamot. Amennyiben a tagállam nem ért egyet a Bizottság értékelésével, 1 hónapon belül benyújthatja az észrevételeit. Ez esetben a Bizottság a már említett eljárást követi. A tagállamoknak a programozási időszak alatt mindvégig biztosítaniuk kell a horizontális feljogosító feltételeket tiszteletben tartását. Az eljárás kizárólagos

⁷⁸⁴ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 231, 2021.6.30., 159–706.

⁷⁸⁵ A IX. fejezethez tartozó szövegrészek nagymértékben támaszkodnak dr. Rácz Rita: Az Európai Unió jogállamisági mechanizmusai c. kéziratában foglaltakra.

⁷⁸⁶ Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott rendelet 15. cikkét.

⁷⁸⁷ Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott rendelet III. mellékletét.

ura a Bizottság, a Bizottság saját maga dönt (határozatban) a tagállamok operatív programjainak a jóváhagyásáról, amiben horizontális (vagy tematikus) feljogosító feltétel saját értékelése szerinti nem megfelelő végrehajtása esetén felfüggeszti az operatív program szerinte érintett intézkedései tekintetében a kifizetéseket. Ilyen esetben, ha a tagállam újabb önértékelést nyújt be, azt is saját hatáskörben a Bizottság értékeli. Ebben az eljárásban – a kondicionalitási rendelettel szemben – a Tanácsnak nincsen semmilyen döntéshozatali jogköre, és a tagállamokat védi garanciák (alapelvek) sem kerültek rögzítésre.

A gyakorlat már bebizonyította, hogy a Bizottság politikailag elfogult módon alkalmazhatja az eljárást. A legszembetűnőbb példája ennek, hogy, amíg Lengyelország esetében (mivel az önértékelése negatív volt, az operatív programok jóváhagyásáról szóló határozataiban a Bizottság nem határozta meg a megfeleléshez szükséges követelményeket) a Bizottság a 2023. decemberi kormányváltást követően, a fent már hivatkozott cselekvési terv alapján (annak végrehajtása nélkül) azonnal (2024. február 29-én) úgy döntött, hogy immáron teljesítettnek értékeli az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó követelményt,⁷⁸⁸ addig Magyarország esetében megkövetelte az általa az operatív programok jóváhagyásáról szóló határozataiban meghatározott részletes követelmények jogszabályok elfogadása és egyéb szükséges intézkedések megtétele általi végrehajtását, és csak ezt követően állapította meg,⁷⁸⁹ hogy Magyarország teljesíti a szóban forgó követelményt. Az EP is bizonyította, hogy ezt a mechanizmust is politikai alapon és kettős mércét alkalmazva közelíti meg (a Tanácshoz hasonlóan az EP sem bír döntéshozatali jogkörrel): amíg a Magyarországra vonatkozó bizottsági határozattal szemben semmissé nyilvánítási eljárást indított az EUB előtt (az eljárás folyamatban van),⁷⁹⁰ addig a Lengyelországra vonatkozó határozattal kapcsolatban még csak állásfoglalásban sem jelenített meg semmilyen aggályt annak ellenére, hogy a cselekvési tervben ígért reformok azóta sem kerültek végrehajtásra.

9.2 Kitekintés: az Unió következő többéves pénzügyi keretére (2028–2034) vonatkozó bizottsági javaslat

Az EU a soron következő MFF-re vonatkozó, 2025. július 16-án nyilvánosságra hozott bizottsági javaslatcsomag alapján (a továbbiakban: MFF javaslat)⁷⁹¹ a Bizottság az Európai Gazdasági,

⁷⁸⁸ A határozat nem nyilvános, a vonatkozó bizottsági sajtóközlemény online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/mex_24_1242.

⁷⁸⁹ A határozat nem nyilvános, a vonatkozó bizottsági sajtóközlemény online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/ip_23_6465/IP_23_6465_EN.pdf.

⁷⁹⁰ C-225/24. sz., Parlament kontra Bizottság ügy.

⁷⁹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, 2025. július 16, COM/2025/565 final.

Területi, Szociális, Vidékfejlesztési és Halászati Fenntartható Jóléti és Biztonsági Alap (a továbbiakban: Alap) keretében egy programban (a továbbiakban: Egységes Terv) kívánja összevonni a következő MFF-ben az összes olyan eszközt, amely előre allokált nemzeti borítékot tartalmaz. Az előző MFF-hez képest az MFF javaslat egy egyszerűsített, de megerősített és kiterjesztett kondicionalitási rendszerre tesz javaslatot. A javasolt szabályozás a különböző jelenlegi jogállamisági mechanizmusok (a már ismertetett kondicionalitási eljárás, horizontális feljogosító feltételek, szuper mérföldkövek, éves jogállamisági jelentés) egyfajta kombinációját jelenti azzal, hogy alkalmazásuk lényegesen egyszerűbb eljárás keretében tenné lehetővé bármely megosztott irányítású alaphoz való hozzáférés blokkolását.⁷⁹²

Az Egységes Terv javaslata egy, az Alapjogi Chartához kapcsolódó, valamint egy további jogállamisági horizontális feltételt vezetne be, amelyeknek a tagállam nemzeti és regionális partnerségi terve (a továbbiakban: NRP terv) alapján támogatható valamennyi intézkedés tekintetében meg kell felelni az Alap végrehajtásának teljes ideje alatt. A javaslat mindkét horizontális feltételt kiterjeszti az Egységes Tervhez tartozó további eszközökre, így a közös agrárpolitikára is.⁷⁹³ Az MFF javaslat szerint az NRP Terv készítésekor a tagállamnak ismertetnie kell, hogy az NRP Terv és annak tervezett végrehajtása hogyan biztosítja a horizontális jogállamisági feltétel tiszteletben tartását. Mivel a tervet a Tanács a Bizottság javaslatára fogadja el végrehajtási határozatban, a tervezet közzétett változatában foglaltak alapján a jogállamisági aggályokra hivatkozással már a kezdeti fázisban megakadályozható az Alap forrásainak vagy azok egy részének lehívhatósága az uniós költségvetésből, de e horizontális feltételek nem teljesítése a későbbiekben is (lényegében bármikor) megállapítható lenne. A terv jóváhagyását követően a jogállamisági feltétel esetén a Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel hozhatna elmarasztaló döntést (hasonlóan a kondicionalitási rendelethez). A jogállamisági feltétel teljesülésének értékelésénél az MFF javaslat a Bizottság által figyelembe veendő információk között emeli ki a Bizottság éves jogállamisági jelentéseit és az Európai Szemeszter keretében elfogadott országjelentéseket. Emellett a javaslat előírná, hogy figyelembe kell venni az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra és az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatást, valamint a nem-megfelelés jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét.⁷⁹⁴

⁷⁹² A X. fejezethez tartozó szövegrészek nagymértékben támaszkodnak dr. Rácz Rita: Az Európai Unió jogállamisági mechanizmusai c. kéziratában foglaltakra.

⁷⁹³ Uo. 7-9. cikkek.

⁷⁹⁴ Uo. 9. cikk.

A jogállamisági feltételre vonatkozó javaslat a kondicionalitási rendelet szerinti jogállamiság fogalmára utal vissza,⁷⁹⁵ ugyanakkor az változatlanul fenntartaná a kondicionalitási rendeletet. Tekintettel arra, hogy mind a jogállamisági feltétel, mind a kondicionalitási rendelet lényegében ugyanazt a célt szolgálja, a horizontális jogállamisági feltétel duplikálná a kondicionalitási mechanizmust, és lényegében kiüresítheti azt, mivel a jogállamisági feltétel alapján ugyanolyan jogállamisági sérelemre hivatkozással, de kevesebb további előfeltétel (az uniós költségvetés érintettsége sem lenne explicit követelmény), a tagállamoknak nyújtott garanciák nélkül (az MFF javaslatból hiányoznak a kondicionalitási rendeletben rögzített alapelvek), egyszerűbb és gyorsabb eljárásban blokkolható lenne bármilyen, az Alaphoz tartozó uniós forrás. Ezen túl, a végleges forrásvesztés lehetősége akként szigorodna, hogy ha a meg nem felelést megállapító döntés 1 éven belül nem lenne hatályon kívül helyezve (a jelenlegi 2 évet lerövidítve), az érintett összeg a tagállam számára elveszne.⁷⁹⁶

Megállapítható, hogy amellet, hogy az MFF javaslat fentebb ismertetett kondicionalitási rendszerének tervezete a korábbi, a kondicionalitási rendeletből és a gyakorlatból következő politikai vagy jogi garanciákra emlékeztető elemeket sem tartalmaz a tagállamok számára, szabad utat engedve az értékelést lefolytató Bizottság teljes önkényének annak meghatározásában, hogy melyik tagállam milyen mértékben férhet hozzá a neki járó forrásokhoz. Ez, ahogy más eszközöknél is megfigyelhető, táptalajt biztosít a politikai természetű visszaélésekre, csakúgy, mint arra, hogy az eszköz alkalmazása figyelmen kívül hagyja az uniós jog szerinti hatáskörmegosztás elvét.

A Közép-Európai Akadémia (CEA) tanulmányának felhasználása alapján.

⁷⁹⁵ Uo. 9. cikk (1) bekezdés.

⁷⁹⁶ Uo. 9. cikk (7) bekezdés.

Irodalomjegyzék

- A „vitacsoport” jelentése, Brüsszel, 1995. december 5.
https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm.
- A belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról szóló, 2024. április 11-i (EU) 2024/1083 európai parlamenti és tanácsi rendelet.
- A Bíróság (teljes ülés) 1/17. sz. az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) kapcsán 2019. április 30-án hozott véleménye, ECLI:EU:C:2019:341
- A Bíróság 14/68. sz., Walt Wilhelm és mások v Bundeskartellamt ügyben 1969. február 13-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1969:4
- A Bíróság 294/83. sz. Les Verts kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1986:166.
- A Bíróság 33/69. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1970. március 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:14; a 8/70. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1970. november 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:94.
- A Bíróság 6/64. sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete ECLI:EU:C:1964:66.
- A Bíróság C-156/21. sz., Magyarország v. Tanács és Parlament ügyben 2021. február 6-án hozott ítélete ECLI:EU:C:2022:97, 232. pont; a C-157/21. sz. Lengyelország v. Tanács és Parlament ügyben 2021. február 6-án hozott ítélete.
- A Bíróság C-26/23 P. sz., Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative ‘Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Bizottság ügyben 2025. június 5-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2025:407.
- A Bíróság C-156/21. sz., Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben és a C-157/21. sz., Lengyel Köztársaság kontra Parlament és Tanács ügyben 2022. február 16-án hozott ítéletei, ECLI:EU:C:2022:97 és ECLI:EU:C:2022:98.
- A Bíróság C-216/21. sz., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” YN v. Consiliul Superior al Magistraturii ügyben 2023. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2023:628
- A Bíróság C-239/03. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. október 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:598.

- A Bíróság C-286/12. sz. Bizottság v. Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:687.
- A Bíróság C-488/12., C-489/12., C-490/12., C-491/12. és C-526/12. sz., Nagy Sándor és társai kontra Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal ügyben 2013. október 10-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2013:703.
- A Bíróság C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz., A.K. és mások egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:98; Az EUB C-272/19. sz. VQ v. Land Hessen ügyben 2020. július 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:535; Az EUB C-824/18. sz. A.B. és mások ügyben 2021. március 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:153; Az EUB C-896/19. sz. Repubblica kontra Il-Prim Ministru ügyben 2021. április 20-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:311; Az EUB C-791/19. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596.
- A Bíróság C-619/18. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:531; Az EUB C-192/18. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. november 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:924; Az EUB C- 487/19. sz. W. Ż. ügyben 2021. október 6-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:798
- A Bíróság C-619/18. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:531, 82-97. pontok; Az EUB C-791/19. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596; Az EUB C-564/19. sz. IS ügyben 2021. november 23-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:949; Az EUB C 357/19, C 379/19, C 547/19, C 811/19 és C 840/19. sz. Euro Box Promotions és mások egyesített ügyekben 2021. december 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:1034. Az EUB C-619/18. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:531; Az EUB C 216/18. PPU. sz. LM ügyben 2018. július 25-én hozott ítélete. Az EUB C-487/19. sz. W. Ż. ügyben 2021. október 6-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:798; Az EUB C-817/21. sz. R. I. kontra Inspekția Judiciară, N. L. ügyben 2023. május 11-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2023:391.
- A Bíróság C-64/16. sz., Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:117.
- A Bíróság C-64/16. sz., Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2018:117, 11-18. és 46-49. pontok; C-49/18 Vindel EU:C:2019:106
- A Bíróság C-769/22. sz., Bizottság v. Magyarország ügyben Čapeta főtanácsnoknak 2025. június 5-én adott indítványa, ECLI:EU:C:2025:408

- A Bíróság C-791/19. sz., Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596
- A Bíróság C-824/18. sz., A.B. és mások ügyben 2021. március 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:153; Az EUB C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz. A.K. és mások egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:98.
- A Bíróság C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19. sz., Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ (AFJR) egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:393.
- A Bizottság (EU) 2023/2829 ajánlása (2023. december 12.) az Unióban zajló választási folyamatok inkluzivitásáról és rezilienciájáról, valamint az európai parlamenti választások európai jellegének és hatékony lebonyolításának megerősítéséről.
- A Bizottság 2014. évi közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final.
- A Bizottság 2014. évi közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final; Vörös Imre (2016): Az Európai Unió kiütkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret, Jogtudományi Közlöny, 7-8. sz.
- A Bizottság 2014. évi közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final, Annex I.
- A Bizottság 2023. jogállamisági jelentésének Magyarországra vonatkozó országfejezete, Brüsszel, 2023.7.5.
- A Bizottság javaslata: A Tanács végrehajtási határozat az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről, COM(2022) 485 final, 2022.9.18.
- A Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről, COM(2018) 324 final.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – 2020. évi jogállamisági jelentés – A jogállamiság helyzete az Európai Unióban COM(2020) 580 final.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak az Unión belüli jogállamiság további erősítéséről, COM(2019) 163 final.

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Unión belüli jogállamiság megerősítéséről, COM(2019)343 final.
- A Bizottság közleménye: 2025. évi jogállamisági jelentés, COM(2025) 900 final, 2025.7.8.
- A Bizottság közleménye: Magyarország által az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alapján bejelentett korrekciós intézkedésekről, COM(2022) 687 final, 2022.11.30.
- A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 817/A. §.
- A határokon átnyúló polgári, kereskedelmi és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés digitalizációjáról, valamint az igazságügyi együttműködés területén egyes jogi aktusok módosításáról szóló, 2023. december 13-i, (EU) 2023/2844 európai parlamenti és tanácsi rendelet.
- Jakusovszki, Tibor Péter (2023): Az uniós értékek érvényesülésének és betartatásának keretet adó intézményrendszer - Az Európai Unió jogállamisági eszközrendszere. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Európajogi Tanszék.
- A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 94., 2014.3.28
- A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke.
- A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény módosításáról szóló 2024. évi LIII. törvény.
- A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003. július 22-i 2003/568/IB tanácsi kerethatározat, HL L 192., 2003.7.31
- A Magyarországra vonatkozó, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozatot követően az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesítésének a Bizottság kezdeményezésére történő újbóli értékeléséről szóló, 2023.12.13-i bizottsági határozat, C (2023) 8999 final, 2023.12.13.
- A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényei, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 298, 17/10/1989
- A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i, 2010/13/EU irányelv, HL L 95., 2010.4.15

- A Törvényszék T-158/21. sz., Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” v. Európai Bizottság ügyben 2022. november 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:2022:696.
- Amszterdami Szerződés, HL C 340., 1997.11.10.
- Az (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat
- Az Alkotmánybíróság 22/2016. (Xii. 5.) AB Határozata az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezéséről:
https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/%24FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf.
- Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korruptió elleni Egyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvény.
- Az EP 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről, 2011/2510(RSP).
- Az EUB (teljes ülés) 2/13. sz. az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása kapcsán 2014. december 18-án hozott véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454
- Az EUB (teljes ülés) 2/13. sz. az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása kapcsán 2014. december 18-án hozott véleménye, ECLI:EU:C:2014:2454.
- Az EUB C-286/12. sz. Bizottság v. Magyarország-ügyben Kokott főtanácsnoknak 2012. október 2-án adott indítványa, ECLI:EU:C:2012:602
- Az EUB C-791/19. sz. Bizottság v. Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:596.
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása
- Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete
- Az Európai Községek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 2005. évi CXV. törvény.
- Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása az igazságügynek a büntető igazságszolgáltatással és a jogállamisággal összefüggésben történő értékeléséről, P7_TA(2014)0231
- Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió lapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html.

- Az Európai Parlament 2022. november 24-i állásfoglalása a feltételrendszerről szóló rendelet szerinti jogállamisági feltételek Magyarország általi teljesítésének értékeléséről és a magyar helyreállítási és rezilienciaépítési terv jelenlegi állásáról (2022/2935(RSP)).
- Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 231, 2021.6.30., 159–706.
- Az Európai Számvevőszék 2024/03. sz. különjelentése: Jogállamiság az Európai Unióban - A keret a korábbinál jobban védi az Unió pénzügyi érdekeit, de továbbra is vannak kockázatok; az összefoglaló VI. és IX. pontja, a különjelentés 37.
- Az Európai Szemeszter mechanizmusáról szóló összefoglaló: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/>.
- Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2024. február 1.) – Következtetések: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Tanács ülése (2020. december 10. és 11.) – Következtetések: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 202., 2016.06.07.
- Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat a Lengyelországi jogállamiságról, COM/2017/835 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>.
- Az Európai Unióról szóló Szerződés, HL C 202., 2016.06.07.
- Az oknyomozó újságírók védelme Európában: a szlovák újságíró, Ján Kuciak és Martina Kušnírová ügye, 2018/2628(RSP).
- Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2024. szeptember 23-i (EU, Euratom) 2024/2509 európai parlamenti és tanácsi rendelet
- Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 198., 2017.7.28.
- Az uniós igazságügyi eredménytábla: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_hu#:~:text=Az%20uni%C3%B3s%20igazs%C3%A1g%C3%BCgyi%20ered

m%3%A9ny%3%A1bla%20c%3%A9lja,nemzeti%20igazs%3%A1gszol%3%A1ltat%3%A1si%20rendszereik%20eredm%3%A9nyess%3%A9g%3%A9nek%20jav%3ADt%3%A1s%3%A1ban.

- Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv.
- Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 433I., 2020.12.22
- Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján Magyarországnak a 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó írásbeli értesítéséről szóló, 2024. december 16-i bizottsági határozat, C (2024) 9140 final
- Az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat, HL L 325, 2022.12.20.
- Bakó, Beáta (2021): Hungary's Latest Experiences with Article 2 TEU: The Need for 'Informed' EU sanctions. In: von Bogdandy, Armin et al. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States – Taking Stock of Europe's Actions*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Springer).
- Besselink, Leonard (2017): The Bite, the Bark, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives, in Jakab, A. - Kochenov, D. (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*.
- Bíróság 44/79. sz., Hauer v Land Rheinland Pfalz ügyben 1979. december 13-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:1979:290; a C-5/8. sz. Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben 1989. július 13-án hozott ítéletét, ECLI:EU:C:1989:321
- Bíróság C-650/18. sz., Magyarország kontra Parlament ügyben 2021. június 3-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:2021:426
- Bíróság C-677/10. sz., Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson ügyben 2013. február 26-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:2013:105, 19. pont; a C 206/13. sz., Cruciano Siragusa v Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo ügyben 2014. március 6-án hozott ítéletét ECLI:EU:C:2014:126

- Bóka, János – Krajnyák, Enikő (2024): The Interpretation of the Rule of Law in the Conditionality Regulation. In: *Bóka, János (szerk.) The Supranational Interpretation of the Rule of Law*. (Central European Academic Publishing)
- C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II Simpson and HG EU:C:2020:232, 71. pont; C-132/20 Getin Noble Bank EU:C:2022:235, 95-97, 125-131. pontok; W.Ż. 130, 134-152. pontok. Simpson and HG 75. pont; C-748/19 to C-754/19 Prokuratura Rejonowa EU:C:2021:931; C-896/19 Repubblica EU:C:2021:311, a Bíróság C-216/21. sz., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” YN v. Consiliul Superior al Magistraturii ügyben 2023. szeptember 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2023:628, 78-82, C-824/18 A.B. and Others EU:C:2020:1053 ; C-204/21 Bizottság v. Lengyelország, C-791/19 Bizottság v. Lengyelország EU:C:2021:596
- C-650/18. sz., Magyarország kontra Parlament ügyben Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án adott indítványát ECLI:EU:C:2020:985.
- C-657/21. sz., Parlament kontra Bizottság ügy, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-657/21&jur=C>.
- Closa, Carlos - Kochenov, Dimitry (2016): Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options, in Werner Schroeder (szerk.): *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation* (Bloomsbury Publishing PLC).
- COM(2022) 485 final - Javaslat – A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről (2022. szeptember 18.)
- Commission decision of 16 December 2024 pursuant to Article 7(2) of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, concerning a written notification from Hungary with regard to Article 2(2) of Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022, C(2024) 9140 final.
- Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative ‘Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures’ C(2025) 6015 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based, COM(2003) 606 final (15 October 2003), Conclusions.

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based, COM(2003) 606 final (15 October 2003).
- Communication on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – an Assessment of the Need for Community Action, COM (94) 353 final.
- Crego, Maria D. - Manko, Rafał - van Ballegooij, Wouter (2020): Protecting EU common values within the Member States. *European Parliamentary Research Service*: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)652088](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)652088)
- Csink, Lóránt (2021): What can law and politics do? In: Drinóczi, Tímea - Bień-Kacała, Agnieszka (szerk.): *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism Poland and Hungary within the European Union*. (Routledge Taylor & Francis Group,).
- de Búrca, Gráinne (2011): The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor. *American Journal of International Law*, 4. sz.
- Debreceni Egyetem (T-115/23. sz. ügy), Óbudai Egyetem (T-132/23. sz. ügy), Állatorvostudományi Egyetem (T-133/23. sz. ügy), Semmelweis Egyetem (T-138/23. sz. ügy), Miskolci Egyetem (T-139/23. sz. ügy), Dunaújvárosi Egyetem (T-140/23. sz. ügy).
- Delledonne, Giacomo (2016): Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen. *Politique européenne*, 3. sz.
- Kochenov, Dimitry (2017): Busting the myths nuclear: A Commentary on Article 7 TEU. *University of Groningen Faculty of Law Research Paper*.
- dr. Rácz, Rita: Az Európai Unió jogállamisági mechanizmusai c. kéziratában foglaltakra (a kézirat megjelenése a Pro Publico Bono – *Magyar Közigazgatás* c. szakmai folyóiratban 2026 tavaszán várható)
- Duxbury, Allison (1995): Austria and the European Union – The report of the ‘Three Wise Man’. *Melbourne Journal of International Law*, 2000, 1. sz.
- Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelméről HL C 316., 1995.11.27
- Elnökségi következtetések: <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.
- Európai polgári kezdeményezés. europa.eu: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_hu.

- Európai Tanácsi következtetések, 1993. június 21-22, Koppenhága, SN 180/1/93 REV 1; Budai Péter: Guy Fiti Sinclair elmélete és az uniós jog vizsgálata: a jogállamiság fejlődése és az ASJP-ügy, *Közjogi Szemle*, 2023, 1. sz.
- European Commission (2023) Press Release: Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/ip_23_6465/IP_23_6465_EN.pdf.
- European Commission (2024) Press Release: Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461.
- European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between ÖVP (Austrian People's Party) and FPÖ (Austrian Freedom Party) - B5-0102/2000.
- Farrell, Henry - Héritier, Adrienne (2007): Introduction: Contested Competences in the European Union. *West European Politics*, 2. sz.
- Fekete, Balázs (2015): Az EU szerződés 7. cikke - valóban atomfegyver? *Társadalomtudományi Kutatóközpont*: <https://hpops.tk.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver>.
- Fekete, Balázs (2016): Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*.
- Gombos, Katalin (2022): A jogállamiság színe fonákja. *Ars Boni*, 3-4. sz.
- Gordos, Árpád – Ódor, Bálint (2004): Az Európai Alkotmányos szerződés születése. *Tanulmányok-dokumentumok* (HVG-ORAC).
- Hegedüs, Daniel (2019): What role for EU institutions in confronting Europe's democracy and rule of law crisis? *The German Marshall Fund Policy Paper*, 4. sz.
- Hermansen, Silje Synnøve Lyder (2020): Building legitimacy: strategic case allocations in the Court of Justice of the European Union, *Journal of European Public Policy*, 8. sz.
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a korrupció elleni küzdelemről, a 2003/568/IB tanácsi kerethatározat és az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény felváltásáról, valamint az (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0234>.

- Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján), 24.6.2013 - (2012/2130(INI)).
- Kecsmár, Krisztián (2020): A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába? *Európai Tükör*, 2. sz.
- Kochenov, Dimitry - Pech, Laurent (2015): Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, *European Constitutional Law Review*, 3. sz.
- Krajnyák, Enikő (2024): Rule of Law and Academic Freedom (?): Reflections on Hungary's Case with the Planned Suspension of Erasmus+ and Horizon Europe Funds, *Constitutional Discourse*: <https://constitutionaldiscourse.com/rule-of-law-and-academic-freedom-reflections-on-hungarys-case-with-the-planned-suspension-of-erasmus-and-horizon-europe-funds/>
- Maastrichti Szerződés HL C 191., 1992. 07. 29.
- Magyar Kormány: „Information sheet of the Hungarian Government on the issues raised by the report on ‘a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded’”: <https://www.ujhelyi.eu/wp-content/uploads/2018/05/Information-sheet-of-the-Hungarian-Government-on-the-issues-raised-by-th....pdf>.
- Nézőpont Intézet: Jelentés a jogállamiság helyzetéről az EU intézményeiben, 2025. június 25.
- Nowak-Far, Artur (2021): The Rule of Law Framework in the European Union: Its Rationale, Origins, Role and International Ramifications. In: Armin von Bogdandy és mások. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States – Taking Stock of Europe's Actions*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Springer, 2021).
- Opinion of the Council Legal Service on the Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: - compatibility with the Treaties, Brüsszel, 2014. május 27. 10296/14.
- Pastuszko, Grzegorz (2024): The Interpretation of the Rule of Law in the European Semester, Bóka János (szerk.) *The Supranational Interpretation of the Rule of Law*. (Central European Academic Publishing, 2024).

- Polish minister questioned over rule of law breach, Euractiv.com 2021. június 23. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polish-minister-questioned-over-rule-of-law-breach/.
- Priebus, Sonja (2022): Watering down the ‘nuclear option’? The Council and the Article 7 dilemma, *Journal of European Integration*, 7. sz.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, 2025. július 16, COM/2025/565 final.
- Report from the Commission on ARACHNE - Implementation for CAP expenditure, COM(2025) 58 final.
- Republic of Poland, Ministry of Justice (2024): Polish Minister of Justice presents Action Plan for restoring the rule of law: <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>.
- Resolution on media concentration and diversity of opinions, A3-0153/92/corr. PE 747.930.
- Rule of Law in Poland - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 February 2022, 2022. március 15. 6600/22. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2022-INIT/en/pdf>.
- Schusterschitz, Gregor (2016): The EU and Rule of Law – The Unavoidable Question of: Who controls it? In Werner Schroeder (szerk.): *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. (Bloomsbury Publishing PLC, 2016)
- Sehnálek, David (2024): The Interpretation of the Rule of Law in the Rule of Law Review Cycle and the EU Justice Scoreboard, Bóka, János (szerk.): *The Supranational Interpretation of the Rule of Law*. (Central European Academic Publishing, 2024)
- Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU 1st draft, 2019. június 28. 106441/19. <https://1bestlinks.net/NZDvw>
- Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU, 2019. július 9. 10641/2/19 REV 2
- The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 747.930:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747930/IPOL_STU\(2023\)747930_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747930/IPOL_STU(2023)747930_EN.pdf)

- Ursula von der Leyen: Political Guidelines For The Next European Commission 2024–2029: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.
- Values of the Union - Hungary - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021, 2021. július 9. 10247/21. <https://www.statewatch.org/media/2619/eu-rule-of-law-council-hungary-hearing-outcome-22-6-21-10247-21.pdf>.
- Vándor János (2010): A demokratikus értékek és elvek kötelme, illetve számonkérése az Európai Unióban, *Európai Tükör*, 4. sz.
- Varga, András Zs. (2021): Az Alkotmánybíróság európai uniós jogot érintő néhány döntése. In: *Semper ad perfectum: Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére* (PPKE)
- Vitaanyag az Európai Unió pénzügyének jövőjéről COM/2017/0358 final, 2017. június 28.; EU Observer: Justice commissioner links EU funds to ‘rule of law’: <https://euobserver.com/political/139720>.
- von Bogdandy, Armin – Bogdanowicz, Piotr – Canor, Iris – Rugge, Giacomo (2021): A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The importance of Red Lines. In von Bogdandy et al. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States – Taking Stock of Europe’s Actions*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, (Springer, 2021).
- von Bogdandy, Armin (2021): Towards a Tyranny of Values? In: Armin von Bogdandy et al. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States – Taking Stock of Europe’s Actions*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, (Springer),
- Schroeder, Werner (2021): The Rule of Law As a Value in the Sense of Article 2 TEU: What Does It Mean and Imply?, In: von Bogdandy, Armin et al. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States* (Springer, 2021).

OKTATÁS, KULTÚRA ÉS CSALÁDPOLITIKA

Károli Gáspár Református Egyetem

Európa Műhely

Az uniós fellépés korlátjai az oktatás, a kultúra és a család terén

Szerkesztette: Sándor Lénárd, Trócsányi László, Kruzslíc Péter

„Meg kell tanulnunk vágyakozni az után, ami a miénk.”

Pilinszky János

1. Bevezetés

Bár az európai integráció fejlődésének első időszakára a belső piac feltételeinek kiépítése nyomta rá a bélyegét, ennek ellenére a kultúra és az oktatás európai összefüggéseit már az 1970-es évektől kezdődően egyre nagyobb érdeklődés övezte. Ez részben az európai identitás feltárásának törekvéseihez kapcsolódott,⁷⁹⁷ de részben együtt járt a négy alapvető szabadság elmélyítésének folyamatával.⁷⁹⁸ A berlini fal leomlását követő európai gondolkodás, majd pedig az integráció Maastrichti Szerződéssel kezdődő folyamatos kiszélesítése az államokat új szerepekre sarkallta és az együttműködés olyan ambiciózus céljait tűzte ki, amely egyre erősebben vetette fel az oktatás, a kultúra és a család fogalmának európai dimenzióit. Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Európai Bíróság) friss esetjogi gyakorlata, illetve a legújabb uniós jogalkotási törekvések is nagymértékben érintik ezeket a területeket, és sok tekintetben egy páneurópai szabályozás irányába mutatnak.⁷⁹⁹ Ugyanakkor e dinamikus és terjeszkedő integrációs törekvések tükrében felmerül az a kérdés, hogy vajon az alapító szerződésekben foglalt hatáskörök pontosan milyen európai cselekvést tesznek lehetővé ezekben a kérdésekben, illetve milyen jellegű funkciója van az európai fellépésnek. Ezzel szorosan összefüggő kérdés, hogy melyek azok a jogi rendező elvek, amelyek mentén elhatárolhatóak egymástól az uniós és a tagállami fellépések. Szintén ehhez kapcsolódó kérdés, hogy az oktatás, a kultúra és a család hogyan jelenik meg az államok alkotmányos rendszerében, illetve a kérdés másik oldala, hogy az európai országok ezeken területeken milyen jellegű nemzetközi jogi együttműködésre töreknek az európai

⁷⁹⁷ Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers (Copenhagen, 14 December 1973).

⁷⁹⁸ A belső piac megvalósításának céldátumát 1992-ben határozták meg.

⁷⁹⁹ Lásd például a később tárgyalt Európai Oktatási Térség bizonyos elemeit.

integráció mellett. Jelen tanulmány többek között ezekre a kérdésekre igyekszik válaszokat adni annak érdekében felvázolhassa az uniós és tagállami cselekvés egymáshoz való viszonyát és funkcióját ezeken a területeken.

Ennek megfelelően a tanulmány elsőként történelmi perspektívába helyezi az ezen a területen kialakított uniós politika első lépéseit, illetve azokat övező tagállami válaszokat (2.). A tanulmány ezt követően veszi szemügyre az európai cselekvés jelenkori tendenciáit. Ezek között kifejezetten vizsgálja az Európai Bíróság alapszabadságokhoz tapadó jogfejlesztő szerepét (3.1.), valamint legújabb uniós jogalkotási törekvéseket (3.2.). Mindezek fényében a tanulmány vizsgálja az uniós fellépés lehetséges korlátait az uniós jog, az alkotmányos elvek és a nemzetközi jog alapján is (4.1.), valamint tágabb értelemben elemzi az oktatás, a kultúra és a család összefüggésrendszerének szerepét az európai államok életében (4.2.). A tanulmány végül következtetésekben fogalmazza meg az uniós cselekvés funkcióját ezeken a területeken (5.).

E kérdések megvilágítása révén a tanulmány arra törekszik, hogy hozzájáruljon az oktatás, a kultúra és a család terén történő uniós és tagállami fellépés elhatárolását övező tágabb összefüggések megértéséhez, és ezzel reflektáljon a jelenlegi uniós törekvéseket övező tudományos és közéleti párbeszédre.

2. Az oktatás, kultúra és családpolitika terén kialakított első uniós lépések és tagállami válaszok

Bár az európai integráció az 1957-ben megkötött Római Szerződés mentén elsődlegesen a belső piac megvalósítása érdekében szervezte meg a saját működését,⁸⁰⁰ mindeközben folyamatosan kereste a közösség kiszélesítésének, illetve ezzel együtt a jogszabályok alkotásán túl az intézményes tények megteremtésének és megszilárdításának lehetőségeit.⁸⁰¹ Ennek egy korai megnyilvánulásaként tartható számon, amikor 1962 márciusában a nemzeti parlamentek tagjaiból álló „Gyűlés” [...] ⁸⁰²átnevezte magát „Parlamentté”.⁸⁰³ Szintén ennek jegyében, az Egyesült Királyság csatlakozásával egyidejűleg született meg az európai identitásról szóló – *soft law* jellegű – dokumentum, amely a közös jogi, erkölcsi és kulturális hagyományok azonosítása, de mégis mesterséges megfontolások mentén tett kísérletet az európai identitás jellegadó sajátosságainak

⁸⁰⁰ Az Európai Szén és Acél Közösség 1952-es megalapítását követően még nem volt egyértelmű, hogy az integráció gazdasági vagy esetleg katonai szövetség formájában ölt testet.

⁸⁰¹ Lásd: Middelaar, 2011, pp. 287-302.

⁸⁰² Lásd: Sándor, Lénárd, 2024, pp. 120-135.

⁸⁰³ Lásd: Luxemburg Centre for Contemporary and Digital History's summary on the European Parliament Assembly

megfogalmazására. Tette mindezt annak érdekében, hogy a piaci és gazdasági kalkulus összefüggésrendszereit meghaladva keressen tagországokat összefogó vagy – az uniós intézmények szemszögéből akár egyesítő – kötőanyagokat. Másként fogalmazva azoknak az utaknak a feltárására törekedett, amelyek képesek megerősíteni a tagországok önmeghatározásának európai kötelékeit. Az 1973-as dokumentum megszületése ennek megfelelően fordulópontként ételkelhető abban a folyamatban, amely az európai integrációt szerződésjogi szerveződésből átbillentette közös identitás megteremtését kereső politikai szerveződés irányába.⁸⁰⁴ Az oktatás és a kultúra kérdéseinek európai összefüggései első ízben ezen keretek között kaptak jelentősebb figyelmet.

A lehetséges összekötő kapocsként szolgáló közös identitás alapjának számít többek között az oktatás révén elsajátítható látásmód, valamint közös kultúra.⁸⁰⁵ Az uniós intézmények ennek jegyében fogtak hozzá az első európai kulturális javaslatcsomag elkészítéséhez, amelynek keretében az Európai Bizottság 1977 decemberében előterjesztett javaslata a közösségi szintű fellépés igényét fogalmazta meg többek között a művészetek, a kulturális örökség, csereprogramok, vagyis másként fogalmazva a kultúra tág értelemben vett területein.⁸⁰⁶ E kezdeti törekvés ambícióinak nagyságát és egyúttal eltúlzott mértékét is jól mutatja, hogy a Bizottság eredeti javaslata között szerepelt a múzeumokban úgynevezett „Európa-termek” elkülönítése, Európát népszerűsítő kötelező televíziós sorozatok bevezetése, a tagállami oktatás egységesítése révén európai-dimenzióval történő bővítése vagy Európa történelmét bemutató egységes könyv szerkesztése.⁸⁰⁷ A Bizottság úgy terjesztette elő javaslatait, hogy felhatalmazása hiányos volt, mert a kultúra terén a Római Szerződés nem biztosított kifejezett fellépési lehetőséget. Éppen ezért a javaslatok jogalapja közvetett jellegű volt, így részben az áruk és szolgáltatások szabad áramlásához kapcsolódott,⁸⁰⁸ részben az oktatás, az ifjúság és a szakképzés területei esetében biztosított hatáskörhöz, részben pedig a rugalmassági klauzulán vagy a beleértett hatáskörök elvén alapult.⁸⁰⁹ A kezdeményezést és a dokumentumot övező kritikák leginkább a felülről lefelé irányuló felfogás veszélyeire és a homogenizáció visszásságaira hívták fel a figyelmet. Emellett a javaslatcsomag számos része a gyakorlatban sem a kívánt hatást, vagyis nem az európai kultúra

⁸⁰⁴ Lásd például Middelaar, *op.cit.*, pp.306-307.

⁸⁰⁵ Lásd: Bellamy, 2022. Ennek jelentőségére a tanulmány lentebb bővebben visszatér.

⁸⁰⁶ Commission of the European Communities, Community Action in the Cultural Sector, COM(77) 560 final (Brussels, 1977)

⁸⁰⁷ Duroselle, 1990

⁸⁰⁸ Az oktatás, a kultúra és család terén megfigyelhető uniós hatásköri terjeszkedés nagy része, ideértve különösen az Európai Bíróság joggyakorlatát is, az alapszabadságok kiterjesztő értelmezéséhez tapad, amelyet a tanulmány később részletesen tárgyal.

⁸⁰⁹ A Római Szerződés 235. cikk (a jelenleg hatályos EUMSZ 352. cikk).

megerősítését érte el, hanem sok esetben csak a tagállami kultúrák meggyengítéséhez vezetett.⁸¹⁰

Számos sikertelenség dacára a kulturális javaslatcsomag hosszú távú hatását jól mutatja, hogy megágyazott annak a hosszabb folyamatnak, amelynek eredményeként az 1992-es Maastrichti Szerződés már a támogató hatáskörök keretében ismerte el az európai fellépés lehetőségét a kultúra terén.⁸¹¹ Részben figyelemmel ugyanakkor az 1970-es évek eltúlzott ambícióira és az egységesítés álláspontját előnybe részesítő bizottsági törekvéseinek kudarcára, valamint az ezeket a törekvéseket övező tagállami kételyekre és kritikákra, a kultúra terén biztosított európai hatáskör korlátozott maradt. Ennek megfelelően nem célja, hogy kialakítson és nem is alakíthat ki egységes európai kultúrát vagy tágabb értelemben identitást. A hatásköri szabály ennek megfelelően kifejezetten előírja a nemzeti és regionális sokszínűség tiszteletben tartását és emellett kizárja a tagállami cselekvések összehangolásának kényszerét. E körben érdemes megjegyezni, hogy e rendelkezést helyezi tágabb összefüggésbe a jelenleg hatályos EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely kifejezetten védelembe részesíti a – kulturális önrendelkezést is magában foglaló – nemzeti identitást. A kultúra, valamint az ahhoz kapcsolódó oktatáspolitikai kezdeti egységesítési törekvések kudarcai és a tagállamok kritikái tükrében az 1980-as évek második felében európai döntéshozatal a kulturális sokszínűség, a kultúrák közötti párbeszéd és egymás megismerésére helyezte a hangsúlyt. Ennek egyik osztatlan sikert arató példája az 1987-ben létrehozott ERASMUS néven elhíresült hallgatói mobilitási program.⁸¹²

Ugyanakkor a hatásköri szabály a kultúra szempontjának európai szakpolitikák kialakítása során történő érvényesítéséről is rendelkezik.⁸¹³ A kultúra szempontjainak e horizontális jellegű figyelembevétele többek között az audiovizuális politika, a belső piac, a versenyjog, a regionális fejlesztési politika területein is megjelenik.

E körben egy lehetséges „európai közvélemény” formáló hatása, illetve a tanulságok miatt is érdemes röviden kiemelni az audiovizuális területen elfogadott európai szabályozást, amely első ízben „a televízió határok nélkül” elnevezésű 1989-es irányelvben öltött testet.⁸¹⁴ Az európai cselekvés jogalapját a belső piaci hatáskör biztosította, és ez jól tükrözi, hogy a liberalizáció és az audiovizuális termékek szabad áramlásától és versenytől várta kulturális szempontok megerősítését és védelmét is. A szabályozásban megjelenő kulturális kivétel dacára az egységes európai audiovizuális piac irányába tett lépések a kultúra védelme terén nem váltották be a várakozásokat, így különösen az európai műsorokat nem voltak képesek megvédeni a globális és

⁸¹⁰ Middelbaar, *op. cit.*, pp. 309-310.

⁸¹¹ A Maastrichti Szerződés 128. cikk; (a jelenleg hatályos EUMSZ 167. cikk).

⁸¹² Council Decision 87/327/EEC

⁸¹³ Lásd: Maastrichti Szerződés 128. cikk (4) bekezdés; [a jelenleg hatályos EUMSZ 167. cikk (4) bekezdés].

⁸¹⁴ Council Directive 89/552/EEC Television without Frontiers (TVWF).

főként tengerentúli tartalmakkal szemben.⁸¹⁵ Ez egybecseng a szabályozást övező vitákban megjelenő kritikákkal, amelyek azt hangsúlyozták, hogy a piaci és gazdasági racionalitás nem egyeztethető össze a kultúra védelmének céljával.⁸¹⁶ Az ilyen elveket követő szabályozásban a belső piaci érdekek dominanciája oly mértékben van jelen, amely csorbítja a kultúra terén fennálló hatáskörök teljesítését. Ez különösen az európai civilizációs körben igaz, ahol a kultúra egymást keresztező és egymás mellett haladó nemzeti és regionális történelmi tapasztalatok halmaza. A kritika dacára a „televízió határok nélkül” irányelvet felváltó audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv hasonló szabályozási elvet követve a belső piaci hatásköröket felhasználva törekszik a szabályozni és védeni a kultúrát.

Mindez hűen illusztrálja, hogy az európai döntéshozatali és szabályozási ökoszisztémában a kultúra szabályozása a kultúra tekintetében előírt hatáskörökön és kereteken kívül ölt testet. A tanulmány következő része ezt világítja meg az Európai Bíróság esetjogán és az európai szabályozásokon keresztül.

3. Az európai cselekvés jelenkori tendenciái

Az Európai Bíróság nemcsak az európai jog autonómiájának megteremtésében és védelmében,⁸¹⁷ hanem a kultúra, az oktatás és a család kérdéseit érintő uniós cselekvés kiszélesítésében játszott, játszik kulcsfontosságú szerepet. E bírói gyakorlat kialakulását az uniós intézmények 1970-es évek második felétől kitapintható törekvése ösztönözte, amely aztán később tovább lökést adott az uniós szintű jogalkotási törekvésekhez.

3.1 Európai Bíróság alapszabadságokhoz fűződő jogfejlesztő szerepe

Az Európai Bíróság az 1980-as évektől kezdődően kezdte kialakítani azon a kultúra és az oktatás hatásköri kérdéseiről és a belső piaccal való kapcsolatáról kialakított joggyakorlatát.

A tagállami intézkedéseket övezően az Európai Bíróság az 1985-ös Cinéthèque kontra Fédération nationale des cinémas français ügyben elismerte, hogy a kultúra védelmében igazolt lehet az áruk szabad áramlásának korlátozása, feltéve, hogy a tagállami cselekvés megfelel az arányosság követelményének és nem diszkriminatív.⁸¹⁸ Ugyanakkor a Bizottság kontra Franciaország ügyben

⁸¹⁵ Middelaar, op. cit., p. 309.

⁸¹⁶ Lásd például: Shore, 2000

⁸¹⁷ Gallo, 2025, pp. 7 – 34.

⁸¹⁸ Joined Cases 60 and 61/84 Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français [1985] ECR 2605.

1991-ben meghozott döntés a „televízió határok nélkül” irányelvbe ütközőnek azt a francia szabályozást, amely műsorszolgáltatókat arra kötelezte, hogy műsoridejük jelentős részében európai és azon belül francia produkciókat sugározzanak.⁸¹⁹ Az Európai Bíróság a kultúrát védő nemzeti intézkedéssel szemben – elismerve annak legitim célját – a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a diszkrimináció tilalmának biztosított elsőbbséget, mert érvelése szerint a nemzeti intézkedések korlátozó hatása nem felelt meg az arányosság követelményének.

Az uniós cselekvés megítélése és a hatáskörök szempontjából kiemelkedő jelentőségű az Európai Parlament kontra Tanács ügy (Edicom – Telematic Networks) ügy.⁸²⁰ Az ügy az Európai Parlament semmisségi keresete alapján indult azért, mert a kifogásolt uniós jogi aktust a belső piac hatásköre alapján fogadta el a Tanács, amelynek eredményekét a Parlament gyengébb jogosítványokkal léphetett fel a döntéshozatali eljárásban. Az Európai Bíróság ugyanakkor a keresetet elutasítva kimondta, hogy a hatáskör megállapításához elsődlegesen az uniós jogi aktus „célját és tartalmát” szükséges vizsgálni, amely az Edicom program esetében erőteljesen kötődik a belső piachoz. Másként fogalmazva, függetlenül attól, hogy egy jogi aktus hatása kiterjed az oktatásra vagy a kultúra területére, amennyiben funkcióját tekintve a belső piachoz kapcsolódik, úgy a belső piac tekintetében biztosított hatásköri szabály irányadó. Ebből következően a döntés amellett, hogy az európai fellépés terét kiszélesítette, belső piac jogalapján látja igazoltnak a nem gazdasági, így a kultúra és az oktatás területére is hatást gyakorló, vagy azt alakító szabályozások elfogadását. Mindez annak fényében is igaz, hogy az Európai Bíróság esetjogi gyakorlatában korlátokat állított a belső piacra alapított hatáskör gyakorlása elé,⁸²¹ és ennek keretében a kulturális kivétel elve érvényesen korlátozhatja a belső piaci hatáskörré alapított másodlagos jogi aktusokat.⁸²² A bírói gyakorlatban e körben megkívánja, hogy a jogalkotás valóban a belső piaci célkitűzéshez kapcsolódjon, a hatáskör kiszélesítése pedig szükséges a szerződésben kitűzött cél eléréséhez és azt arányosan éri el.

Ugyanakkor a szerződésben foglalt hatáskörök ilyenén értelmezése az Európai Bíróság ellenőrzése mellett – teret enged a hatáskörök innovatív, dinamikus és evolúciós értelmezése előtt. Ez az értelmezés a kultúra és az oktatás számára fenntartott helyi szabályozási szabadság érvényesülése ellen hathat, annak veszélyével, hogy ezeken a területeken elvonja a tagállami felelősséget és túllép az európai cselekvés szerződésben rögzített „támogató és segítő” szerepén. Az Edicom ügyben megállapított tételeket az Európai Bíróság később több ízben is megerősítette, amely e

⁸¹⁹ Case C-154/89 Commission of the European Communities v French Republic [1991] ECR I-659

⁸²⁰ Case C-271/94 European Parliament v Council of the European Union [1996] ECR I-1689.

⁸²¹ Case C-376/98 Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union [2000] ECR I-08419

⁸²² Case T-193/06, Télévision française 1 SA (TF1) v European Commission, ECLI:EU:T:2010:389.

gyakorlat intézményes elfogadásához vezetett.⁸²³ Ennek jegyében a „beleértett hatáskörök” elve mentén az európai szintű cselekvés kiterjed a segítő és támogató intézmények létrehozására, a tagállamok által érvényesített implementáció figyelemmel kísérésére és ellenőrzésére, valamint a külkapcsolatok terén történő tárgyalásra. Ez a hatásköri összekapcsolódás magyarázza az ERASMUS program fejlődését, amely egy támogató intézkedésként indult útnak és az EU fő oktatáspolitikájának fő intézményévé vált.

A szerződések értelmében családdal kapcsolatos anyagi jogi kérdések, így különösen a házasság fogalmának meghatározása, a válás vagy a szülői státusz, így gyermekelhelyezés, öröklés a tagállamok szabályozási hatásköre alá tartoznak. Uniós szintű cselekvésre a „Szabadság, a Biztonság és a Jog Térségének” keretei között nyílik lehetőség több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedések esetében. Ilyen kérdésekben a Tanács egyhangúlag határoz.⁸²⁴

A szerződésekben biztosított szűk fellépési lehetőség dacára az Európai Bíróság esetjogi gyakorlata mégis szélesebb teret enged a családjogi uniós jogalkotásnak különösen a személyek szabad mozgása és az alapvető jogok érvényesülése tekintetében. Ennek megfelelően az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében az uniós polgároknak biztosított szabad mozgás és letelepedés szabadsága alapján a Coman és mások ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy a letelepedés szabadsága megilleti azt a másik tagállamban jogszerűen kötött azonos nemű házasság alapján uniós polgár harmadik országbeli házastársát akkor is, ha az adott tagállam a nemzeti családjogában nem ismeri el az azonos nemű személyek között kötött házasságot.⁸²⁵ A döntés érvelése értelmében a házasság fogalma kiszakad a nemzeti családjogi beágyazottságából és önálló uniós jogi fogalomként jelenik meg magában foglalva az azonos neműek közötti házasságot is. Az Európai Bíróság mindezt összekapcsolta az EU Alapjogi Chartájának a magánszféra védelmét előíró 7. valamint a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó 21. cikkeivel, amellyel egybekapcsolta az uniós polgárságot és annak uniós alapjogi dimenzióit.

Szintén az EUMSZ 20-21. cikkeiben az uniós polgárok javára elismert szabad mozgásra alapította

⁸²³ Lásd például: Case C-84/94 United Kingdom v Council [1996] ECR I-05755 vagy Case C-490/10, European Parliament v Council, EU:C:2012:525, Judgment of the Court (Second Chamber) of 6 September 2012; Judgment of the General Court (Second Chamber) of 24 September 2019, Romania v European Commission, T-391/17, EU:T:2019:672.

⁸²⁴ Lásd: EUMSZ 81. cikk (3) bekezdését. Ilyen szabályokat tartalmaz a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, közismert néven Brüsszel II. rendelet. A szűk fellépés lehetőséget kezdeti gyakorlatában az Európai Bíróság megerősítette: Case C-7/98 Dieter Krombach v André Bamberski [2000] ECR I-1935, Case C-148/02 Carlos Garcia Avello v Belgian State [2003] ECR I-11613.

⁸²⁵ Case C-673/16 Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne ECLI:EU:C:2018:385.

döntését az Európai Bíróság abban a bolgár ügyben, amelyben az a kérdés merült fel, hogy a köteles-e egy tagállam elismerni a saját nemzeti családjogában nem ismert azonos nemű szülői kapcsolatot és szülői státuszt annak érdekében, hogy mindezt a leszármazói anyakönyvi kivonatban rögzítse.⁸²⁶ Az Európai Bíróság döntésében kimondta, hogy a tagállam köteles elismerni a másik tagállam dokumentumát, amennyiben ez a gyermek uniós polgárságon alapuló szabad mozgásának gyakorlásához szükséges. A döntés bár elméletileg érintetlenül hagyja a családjogi szabályok meghatározásának tagállami hatáskörét, mégis előírja, hogy a tagállamok az e téren fennálló különbségek dacára nem akadályozhatják az uniós jogi szabadságjogok gyakorlását, és ebben a körben az Alapjogi Charta szerint el kell ismerjék a gyermek identitását, nemzetiségét és szabad mozgáshoz való jogát. Ebből következően a V.M.A. kontra Stolichna obshtina ügy tovább erősíti az uniós alapjogokat integráló összefüggéseket a családjogi kérdések megítélése során.

Végül érdemes kiemelni a 2025-ben eldöntött Jakub Cupriak-Trojan and Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki ügyet, amelyben kérdésként merült fel, hogy egy tagállamban azonos neműek között kötött házasság elismerését és nyilvántartásba vételét megtagadhatja-e egy olyan tagállam, amelyben az azonos neműek között kötött házasságot nem ismerik el.⁸²⁷ Az Európai Bíróság a Coman és mások döntésre építve kimondta, hogy a tagállamoknak el kell ismerniük a másik tagállamban jogszerűen kötött azonos nemű házasságot feltéve, hogy az érintettek uniós polgárként gyakorolták a szabad mozgás jogát. A bírósági döntés az EUMSZ 20. és 21. cikkek mellett ezúttal is felhívta az Alapjogi Charta rendelkezéseit. Ebből következően az Európai Bíróság döntése értelmében a tagállami jognak meg kell felelnie az alapjogokkal is megerősített uniós szabadságok érvényesüléséhez fűződő követelményeknek.

A szerződések mellett az Európai Bíróság a másodlagos uniós jog tekintetében elfogadott jogértelmezése is jelentős hatást gyakorolt családjog alapvető intézményeire és fogalmaira. Bár az Európai Bíróság a bérezés terén történő hátrányos megkülönböztetést tiltó szerződéses szabály (jelenleg hatályos EUMSZ 157. cikk) alkalmazása során javarészt elfogadta a nemzeti jogban elismert család és házasság fogalmat,⁸²⁸ ez a gyakorlat némileg változni látszik a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló 2000/78/EK számú irányelv

⁸²⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2021, V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008.

⁸²⁷ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 November 2025, Jakub Cupriak-Trojan and Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki, C-713/23, ECLI:EU:C:2025:917

⁸²⁸ Lásd: Case C-249/96, Grant v South-West Trains Ltd, [1998] ECR I-621 és Joined Cases C-122/99 P and C-125/99 P D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union [2001] ECR I-4319.

értelmezése során.⁸²⁹ Az Európai Bíróság a Maruko és a Römer ügyekben meghozott döntéseiben a nyugellátás igénylésére való jogosultság elbírálásakor annak vizsgálatát követeli meg az egyenlő bánásmód érvényesítéséhez, hogy a nyugellátás igénylése tekintetében az élettársi és házastársi összehasonlítható helyzetben áll-e.⁸³⁰ Amennyiben a két intézményben jelenlévő jogok és kötelezettség egymással összehasonlítható helyzetben vannak, úgy ebből a szempontból a tagállami különbségtétel nem megengedhető.

A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv (a továbbiakban: Családegyesítési Irányelv) értelmében tagállamok diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a bejegyzett vagy nem bejegyzett élettársi kapcsolatot a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e.⁸³¹ Az Európai Bíróság a Családegyesítési – Irányelv ellen benyújtott semmiségi kereset nyomán – ugyanakkor a Családegyesítési Irányelv rendelkezéseinek, illetve az abban foglalt családfogalomnak – az Alapjogi Charta 7. és 24. cikkeivel és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével együtt olvasva – olyan kiterjesztő értelmezést ad, amely komoly követelményeket állít nemzeti családjogi rendelkezésekkel szemben.⁸³² Az Európai Bíróság ennek megfelelően általában véve az újraegyesítéshez fűzött jogot kiterjesztő módon, míg a korlátozásokat megszorítóan értelmezi, amint ezt a vagyoni,⁸³³ várakozási idő⁸³⁴ vagy alsó életkor⁸³⁵ tekintetében előírta. A Y. kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy a családegyesítési kérelem elbírálása az uniós jog hatáskörébe tartozik és az uniós jog végrehajtásának számít, így az eljárás során irányadóak az Alapjogi Chartában rögzített eljárási garanciák, különösen az iratok megismeréséhez, az indokolt döntéshez és a teljes bírósági felülvizsgálathoz fűződő jog.⁸³⁶

Látható, hogy az Európai Bíróság a családjog terén is a korábban idézett Edicom üggyhöz hasonló módon, annak mintájára terjeszti ki hatáskörét és több tagállam érintettsége esetén az uniós szabadságokat családjogi összefüggésben érvényesíti. Ennek során, függetlenül attól, hogy a

⁸²⁹ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. HL L 303., 2000. 12.2. 16-22. o.

⁸³⁰ Lásd: Case C-267/06, Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 April 2008, ECLI:EU:C:2007:486 (Opinion), [2008] ECR I-01757 és Case C-147/08, Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 May 2011.

⁸³¹ Lásd: Családegyesítési Irányelv 4. cikk (3) bekezdését: „A tagállamok dönthetik el, hogy az élettársakat a családegyesítés tekintetében a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e.”

⁸³² Case C-540/03, European Parliament v Council of the European Union, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006, ECLI:EU:C:2006:429, [2006] ECR I-5769.

⁸³³ Case C-578/08, Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken, [2010] ECR I-01839.

⁸³⁴ Case C-338/13, Marjan Noorzia v Bundesministerin für Inneres, Judgment of the Court (Second Chamber) of 17 July 2014.

⁸³⁵ Ibid.

⁸³⁶ Joined Cases C-141/12 and C-372/12, *YS v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, (July 17, 2014) ECLI:EU:C:2014:2059

családjog területén az uniós cselekvésnek rendkívül szűkre szabott szerződéses hatáskörök biztosítottak, az Európai Bíróság a szabad mozgás és a letelepedés szabadsága, illetve az alapjogok védelmének körén belül a nemzeti jogi normák ellenében is elsőbbséget biztosít az uniós követelmény javára.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az Európai Bíróság szerződéses hatásköröket értelmező esetjogi gyakorlata a vizsgált területeken szűkíti a helyi szabályozás terét és csökkenti európai szintű változatosságát. Részben a belső piaci hatáskörökre támaszkodva és a belső piaci célokat követve integrál szakpolitikákat, részben pedig uniós alapjogi követelményeket érvényesít ezeken a területeken. Az esetek részében emellett megfigyelhető, hogy az Európai Bíróság az intézményi egyensúly – különösen a Tanács és a Parlament hatásköri megosztásának – szempontját veszi figyelembe és védelmébe,⁸³⁷ ugyanakkor a tagállami hatáskörök vagy a hatáskörök vertikális megosztásának kisebb súllyal esik latba. Mindez azt a veszélyt hordozza, hogy az oktatás, a kultúra és a család területein a szerződésben biztosított szűk fellépés nem garanciális rendelkezésként érvényesülni és ezeket a területeken a belső piac hatásköri terjeszkedése elnyeli, miközben meggyengül az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésben foglalt – az oktatással, kultúrával és családdal szoros kapcsolatban álló – nemzeti identitás védelme.

3.2 A legújabb uniós jogalkotási törekvések

Bár a Lisszaboni Szerződés nem változtatott az e területeket övező hatásköri szabályokon, a bírósági döntésekben kirajzolódó és a szerződésekben foglaltakhoz képest szélesebb európai cselekvés az európai jogalkotási törekvésekben is tetten érhető. A jellemzően *soft-law* formában testet öltő uniós törekvések túlmutatnak a kultúra és az oktatás területén irányadó kiegészítő és támogató hatáskörök terjedelmén. Ennek megfelelően az Európai Bizottság nemrégiben bemutatott „Európai Kulturális Iránytű” javaslata egy integrált európai kulturális térség létrehozására irányul, amely a kultúra területét a többi szakpolitikák közé ágyazza.⁸³⁸ A kezdeményezés önmagában még nem jogalkotási javaslat, ugyanakkor előrevetíti az Európai Bizottság kultúra területét érintő jogalkotási törekvéseit. A kultúra illetén összekapcsolása más szakpolitikákkal az uniós cselekvés erősítésének irányába hat, míg azok a rendelkezések, amelyek a kultúra területén történő fellépést összekapcsolják az uniós értékekkel és az uniós költségvetéssel felvetik a tagállami hatáskörgyakorlás szerződésben rögzített védelmének kérdését.

Az Európai Bizottság kultúra terén látható jelenlegi ambiciózus törekvései fényében érdemes kitérni az Európai Unió és az UNESCO 2003-as immateriális kulturális örökség egyezményéhez

⁸³⁷ Lásd például: Case C-300/89 Commission v Council [1991] ECR I-2867 (Titanium Dioxide case).

⁸³⁸ Elérhető: <https://culture.ec.europa.eu/hu/policies/strategic-framework-for-the-eus-cultural-policy>

fűződő viszonyára.⁸³⁹ Alapvetően az ázsiai országok kezdeményezése alapján létrejött az 1972-es a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló egyezmény népszerűségét és sikerét kívánta elérni az immateriális örökség, vagyis a hagyományok, a rítusok, társadalmi szokások, a természetre és a világegyetemre vonatkozó ismeretek és egy-egy közösség sajátos életmódja tekintetében. Ez az immateriális kulturális örökség folyamatos kölcsönhatásban áll környezettel, a természettel és a történelemmel, és elősegíti a közösségek sajátos identitásának kialakítását. Az egyezmény és az egyezményben használt instrumentum a 2010-es évekig igen népszerűvé vált az európai országokban is, amelyek saját kulturális hagyományaik és tradícióik, identitásuk védelmének eszközét látják benne.⁸⁴⁰ Ugyanakkor az Európai Unió dacára az UNESCO-val kialakított hosszú múltra visszatekintő intézményi együttműködésének nem volt támogató sem az egyezmény előkészítésekor, sem pedig az egyezmény tagállamok körében történő népszerűsítése során. A témát kutató Hanna Schreiber professzor álláspontja szerint ez leginkább azzal magyarázható, hogy míg az egyezmény és a részes államok a szellemi természetű kulturális örökségben elsősorban a közösségek életútját és tartószervezetét látják és védik, addig az Európai Unió felfogása a „gazdasági érdekekhez és racionalitáshoz” kötött.⁸⁴¹ Mindez azt mutatja, hogy bár a kultúra terén fennálló hatásköröket a bírói gyakorlat szerződésmódosítás nélkül kiszélesítette, az uniós intézmények elképzelései és törekvései nincsenek összhangban a tagállamok nemzetközi szerződésben kifejezésre jutó közös akaratával. Miközben az egyezmény és az egyezményben részes uniós tagállamok fő célja, hogy „alulról-felfele” ívelő módon erősítse meg és védelmezze a közösségek és egyének kulturális hagyományait, illetve identitását, ideértve például a kultúrát érintő döntések előzetes egyeztetésének követelményét, addig az uniós felfogás „felülről-lefele” ívelő módon kíván megteremtetni egy közös kulturális identitást. A felfogások közötti különbségnek az is következménye, hogy míg az egyezmény és a részes tagállamok olvasatában a közösségek és a kultúraátadás áll a védelem középpontjában, addig az uniós törekvés előterében a piac és a jövedelemtermelő képesség áll. Az előbbi a kulturális sokszínűség megőrzését segíti elő, míg az utóbbi ezt nem igazán támogatja.

Az oktatás terén az Európai Bizottság a szintén ambiciózus „Európai Oktatási Térség” számos részterületből álló, átfogó jellegű kezdeményezést fogalmazta meg.⁸⁴² A mobilitási és csereprogramok erősebbre fűzésén túlmenően ennek része többek között a „Jean Monnet” akcióprogram, amely az „Európai Unió tudatosság” oktatását irányozza elő az iskolai

⁸³⁹ Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, 2003.

⁸⁴⁰ Az egyezményt közel 190 állam ratifikálta, köztük pedig szinte valamennyi európai ország részes állama, lásd: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-safeguarding-intangible-cultural-heritage#item-1>

⁸⁴¹ Schreiber, 2019, pp. 333-337.

⁸⁴² Elérhető: <https://education.ec.europa.eu/hu> (a letöltés időpontja: 2025. december 26.).

képzésekben. Emellett a kezdeményezés szintén fontos részét alkotja az úgynevezett „közös európai diploma címke” bevezetése, amely az európai diploma bevezetésének előszobáját jelenti egy három szakaszból álló és 2029-ig tartó folyamat eredményeként.⁸⁴³ Az e tárgyban közreadott Tanácsi Állásfoglalás értelmében európai diploma címke használatának egyik feltétele az EUSZ 2. cikkben rögzített értékeknek történő megfelelés.⁸⁴⁴ Ezen kívül az új Erasmus+ rendelet tervezet több olyan pontot is tartalmaz, amely a program, a források allokálásának és felhasználásának decentralizált jellegét gyengítik, miközben a Bizottság szerepét növelik nemcsak a programok, hanem a nemzeti irodák vezetőinek kiválasztása terén is.⁸⁴⁵ Ezen túl az európai költségvetés és azzal összekötve az uniós értékek védelmére történő hivatkozás alapján az Európai Unió jelenleg is fellép tagállamokkal szemben az oktatás területén. Ennek megfelelően a Tanács 2022. december 15-i végrehajtási határozata (2022/2506) bizonyos uniós források felfüggesztését rendelte el Magyarország vonatkozásában, elsősorban a közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) által fenntartott felsőoktatási intézmények irányítási struktúrájában azonosított összeférhetlenségi kockázatok miatt. Ezek alapján az Európai Bizottság 2023 januárjától megtiltotta az érintett intézményekkel új Erasmus+- és Horizont Európa-szerződések megkötését, valamint a meglévő megállapodások kifizetéseit.⁸⁴⁶ Az érintett magyar egyetemek egy csoportja semmisségi keresetet nyújtott be az Európai Unió Törvényszékéhez a Tanács 2022-es határozatának megsemmisítése érdekében.⁸⁴⁷

Mindebből látható, hogy a kultúra területéhez hasonlóan az oktatás terén javasolt uniós fellépés célkitűzése is túlmutat a szerződésekben rögzített hatáskörön és e hatáskörfoglalási elképzelés felveti a tagállamok önálló cselekvésének és e cselekvés védelmének kérdését.

⁸⁴³ Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2025/05/12/council-takes-steps-towards-a-new-joint-european-degree-label/> és a Tanács állásfoglalása (C/2025/2939) a közös „európai diploma” címkéről és az esetleges közös európai diploma felé vezető következő lépésekről: Európa versenyképességének és az európai felsőoktatás vonzerejének fokozását.

⁸⁴⁴ Tanácsi Állásfoglalás 10. pontja.

⁸⁴⁵ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Erasmus+ programnak a 2028–2034 közötti időszakra történő létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/817 és az (EU) 2021/888 rendelet hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2025-REV-1/hu/pdf> (a letöltés ideje: 2025. december 26.).

⁸⁴⁶ Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary, published in the Official Journal of the European Union (OJ L 325, 20.12.2022, pp. 94–109).

⁸⁴⁷ Case T-115/23, Debreceni Egyetem v Council (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-132/23, Óbudai Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-133/23, Állatorvostudományi Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-138/23, Semmelweis Egyetem v Council (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-139/23, Miskolci Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-140/23, Dunaújvárosi Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending.

4. Az uniós cselekvés korlátai

Az elmúlt évtizedek során a hatásköri szabályok módosítása nélkül, jórészt az Európai Bíróság evolúciós jogértelmezésének eredményeként szélesedett ki az uniós fellépés a tudományos élet, az oktatás, a kultúra és a család egymással összefüggő területein. Az uniós fellépés részben a belső piaci cél alapján történő szélesebb cselekvésből, részben pedig az uniós alapjogok kiterjesztő érvényesítéséből fakad. Ez a felfogás ugyanakkor felborítja a szerződésben elfogadott egyensúlyt, amely ezeken a területeken nem törekszik egyféle megoldásra és ezzel együtt védi a tagállamok demokratikusan kialakított önálló szabályozását. Ennek megfelelően ezeken a területeken az európai cselekvés több szempontból is korlátok közé van szorítva, melyeket a tanulmány jelen része főbb pontokba szedve törekszik felvázolni és megvilágítani.

4.1 Az uniós jog, az alkotmányos elvek és a nemzetközi jog által szabott korlátok

Az uniós cselekvés kiszélesítése és e szélesítés dinamikája megbontja a tagállamok által a szerződésekben elfogadott egyensúlyt, amely a kultúra, a tudományos kutatás és oktatás területein támogató és kiegészítő szerepet szán az Európai Uniónak. Ezt juttatják kifejezésre az EUMSZ 165. és 167. cikkeinek azon rendelkezései, amelyek mind a kultúra, mind pedig az oktatás területén a tagállami hatáskörök és a tagállami autonóm cselekvés elsődlegességének tiszteletben tartását írják elő többek között az európai sokszínűség megőrzés érdekében.⁸⁴⁸ Emellett a családjog terén nincs európai fellépésre lehetőséget nyújtó hatáskör, így az e téren elfogadott döntések valamely kapcsolódó hatáskör alapozza meg.⁸⁴⁹ E szerződéses szabályokat több olyan alapvető jogelv is támogatja, amely Európai Unió működésének és egyúttal az európai jognak is kifejezetten szerves részét képezi. Bár az Európai Bíróság a korábban hivatkozott releváns döntései között is hivatkozik a tagállami cselekvés tiszteletben tartásának és védelmének szempontjára,⁸⁵⁰ ugyanakkor az 1980-as évek második felétől kibontakozó, majd pedig a Maastrichti Szerződés elfogadásától erősödő esetjogi gyakorlat vizsgálata a változás olyan irányát és dinamikáját mutatja, amely a kihívást

⁸⁴⁸ Az EUMSZ 165. cikk (1) bekezdése szerint „(...) ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket.”, valamint EUMSZ 167. cikk (1) bekezdés „(...) tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”

⁸⁴⁹ EUMSZ 81. cikk (3) bekezdés.

⁸⁵⁰ Lásd például: Joined Cases 60 and 61/84 Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français [1985] ECR 2605 és Case C-490/20, V. M. A. v. Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, ECLI:EU:C:2021:1008.

jelent a tagállami hatáskörének elsődlegessége és szabályozási autonómiája tekintetében. Az uniós fellépés változásának ezen iránya és erősödése nemcsak az egyes szerződéses rendelkezések, hanem az európai jogot átható általános jogelvek tekintetében is aggályokat vetnek fel. Ez alkotmányos és jogelvek közül e körben hármat érdemes kiemelni: szubszidiaritás, a közrend és a nemzeti identitás elvét. A szubszidiaritás és az azt kiegészítő arányosság elve elsősorban az uniós jogalkotással szemben támaszt garanciális követelményeket, amelyet a bírósági felülvizsgálat során is ellenőriz. Az európai jog összefüggésrendszerében a szubszidiaritás elve azt kívánja meg, hogy még ha az Európai Unió, ide nem értve a kizárólag hatásköröket, rendelkezik is hatáskörrel egy terület vagy kérdés szabályozása tekintetében, ezt a hatáskörét a szubszidiaritás elvére figyelemmel gyakorolhatja, vagyis abban az esetben és addig a mértékig hozhat döntést, ameddig a tagállamok nem tudják kellően rendezni az adott kérdést, és ami így hatékonyabban rendezhető európai fellépés révén.⁸⁵¹ A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv részletesen rögzíti azoknak a feltételeknek az összességét, amelyeknek figyelembe vételét a szubszidiaritás elve megköveteli.

Az oktatás, a kultúra és a család vonatkozásában az uniós hatáskörgyakorlást mintegy járulékos hatáskörgyakorlásként számos esetben a belső piac számára biztosított kizárólagos hatáskör teremti meg, amelyet az Európai Bíróság gyakorlata a beleértett hatáskörök elve alapján a korábban felhívott Edicom ügy nyomán elfogad. Lévéen, hogy a belső piac szabályozása kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, így szubszidiaritás elvében megjelenő feltételek szerződésben megkövetelt és a hatáskör gyakorlásához szükséges vizsgálata elmarad. Ez az értelmezés ugyanakkor azt a veszélyt hordozza magában, hogy tagállami cselekvést és hatáskörgyakorlást védő garanciális jogelv nem érvényesül, mert a belső piaci hatáskör mintegy elnyeli a további hatásköröket. Ehhez kapcsolódó további aggályt vet fel, hogy bár az oktatás és a kultúra területén a szerződéses rendelkezések kifejezetten kizárják a harmonizáció lehetőségét, mind az uniós alapvető jogok felhívása, mind pedig a legújabb kezdeményezések egyfajta bújtatott harmonizáció irányába tesznek lépéseket. A családjog területén hasonló dinamika figyelhető meg, hiszen az uniós döntések a belső piachoz kapcsolódó szabadságok hatásköri talaján állnak és funkciójukat tekintve kapcsolódnak a családjog hagyományos területeihez. Ezekben az ügyekben felhívott uniós alapjogi rendelkezésekkel együtt olvasva ugyanakkor olyan követelményeket támaszt a tagállami cselekvéssel szemben a családjog terén, amely korlátozza a tagállami szabályozási önállóságot. Ennek megfelelően az Európai Bizottság álláspontja szerint Magyarország 2021-ben megsértette az uniós jogot, a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni

⁸⁵¹ EUSZ 5. cikk (1) és (3) bekezdések. Részletesen lásd: Lenaertz, Koen et al., EU Constitutional Law (Oxford University Press, 2021), pp. 98-104.

szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény elfogadásával. Hivatkozása szerint a szabályozás egyfelől sérti az uniós belső piaci szabályokat, így a szolgáltatásnyújtás szabadságát, az audiovizuális média és elektronikus kereskedelem szabályozását, másfelől az Alapjogi Chartát, különösen a diszkrimináció tilalmát, valamint az EUSZ 2. cikkében rögzített alapvető értékeket.⁸⁵² Az ügyben született főtanácsnoki vélemény a kötelezettségszegési eljárások történetében első ízben az EUSZ 2. cikket önálló jogalapként jelöli meg, amely a bíróság elfogadása esetén a tagállamok erőteljesebb hatásköri korlátozására ad lehetőséget.⁸⁵³

E körben érdemes kiemelni a közrend (*public order/ordre public*), különösen az immateriális közrend fogalmát, amely európai jogi összefüggésben egyfelől jogkorlátozó hatású, másfelől azonban garanciális jelentőségű abból a szempontból, hogy hozzájárul az uniós és tagállami hatáskörök megosztásához és a tagállami önállóság és szuverenitás védelméhez. Az uniós szabadságokat korlátozó közrend fogalmának az európai jogban autonóm jelentése van, amelyet az Európai Bíróság fejlesztett ki az esetjogában és bár korlátok között figyelembe vesz nemzeti eltéréseket, de az Európai Bíróság jogosult értelmezni és ellenőrizni.⁸⁵⁴ Emellett azonban az immateriális közrend fogalma és tartalma ugyanakkor szorosan összefonódik egy-egy politikai közösség sajátos fejlődésével és berendezkedésével, így ebből következően pontos jelentése országonként eltérő. Ugyanakkor olyan fontos értékekre utal, amelyek meghatározó jelentőségűek egy-egy politikai közösség számára és ezért annyira alapvetőek a jogrendben, hogy feltétlen tiszteletet követelnek.⁸⁵⁵ Az oktatás, a kultúra és a család mind olyan területnek számítanak, amelyek bensőséges módon forrnak össze egy-egy országban elismert és védelmet élvező közrend fogalmával függetlenül annak pontos tartalmától vagy követelményeitől. Ez leginkább annak köszönhető, hogy az oktatás, a kultúra és a család nyújtják azt a terepet, amelyben az élet egy-egy közösségre sajátosan jellemző rendje átöröközhető és továbbadható. Ebből következően e területek alapvető intézményei a közrend fogalmának védelmi körébe sorolhatók. Ebből fakad az is, hogy a tagállamok az európai együttműködés számára alapvetően támogató és segítő szerepet szánnak saját alapvető intézményeik megerősítése érdekében.

⁸⁵² A magyar vonatkozású ügyek közül lásd: *Commission v Hungary (Valeurs de l'Union)* Case C-769/22; főtanácsnoki vélemény: *Commission v. Hungary*, Opinion of Advocate General Čapeta of 5 June 2025, ECLI:EU:C:2025:408.

⁸⁵³ Opinion of Advocate General Čapeta, delivered on 5 June 2025, *European Commission v Hungary*, Case C-769/22, Advocate General's Opinion, ECLI:EU:C:2025:408.

⁸⁵⁴ C-36/75 *Rutili v Ministre de l'intérieur*, [1975] ECR 1219, C-348/96, *Criminal proceedings against Donatella Calfa*, Judgment of the Court (Full Court) of 19 January 1999, ECLI:EU:C:1999:6, C-36/02, *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, [2004] ECR I-9609.

⁸⁵⁵ Lange, de Roel, *The European Public Order, Constitutional Principles and Fundamental Rights* (Erasmus Law Review, Vol 1, Issue 1, 2007).

Az Európai Bíróság ugyanakkor általában véve megszorítóan értelmezi a közrendi korlátozást, különösen az integráció fő céljaként elismert szabadságok korlátozása során.⁸⁵⁶ Az oktatás, a kultúra és a család területeit vizsgálva hasonló következtetésekre lehet jutni, mert az Európai Bíróság eddigi esetjogi gyakorlatában csak kivételesen adott helyt közrendi hivatkozásnak.⁸⁵⁷ A családjogot érintő ügyekben ugyanakkor az Európai Bíróság egyáltalán nem adott helyt közrendre történt hivatkozásnak dacára annak, hogy az uniós fellépésnek nem célja, csak járulékos hatása terjed ki a családjog alapvető intézményeire. Mindebből látható, hogy a közrendi hivatkozás nem szolgál kellően erős vagy kimunkált garanciaként az uniós és tagállami hatáskörök megosztásához.

Az immateriális közrend fogalmával közvetlenül összefügg az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében is megjelenő nemzeti identitás fogalma, amely szintén garanciális rendelkezés a hatáskörök elkülönítése és a tagállami cselekvése önállóságának megőrzése terén. A minden országban egyedi nemzeti identitás magában foglalja a világ megismerésének módját, a világról alkotott felfogást, a hagyományokat és szokásokat, erkölcsi értékeket és erényeket, valamint az élet kialakított rendjét. Ezen ismeretek nemzedékek közötti átadásához pedig a család, az oktatás és a kultúra háromszöge nyit kaput, vagyis ebből szempontból vizsgálva a család, az iskola és a kultúra identitásteremtő és fenntartó szerepet tölt be egy-egy közösség életében. Bár a nemzeti identitás védelme EUSZ alapvető rendelkezései között jelenik meg, az Európai Bíróság szűk kivételtől eltekintve nem hívta fel a releváns ügyekben, így a hatáskörök kijelölése és elhatárolása terén nem tudta betölteni a garanciális szerepét.

A tanulmány vizsgálata szempontjából ugyanakkor a nemzeti identitás kérdése egy tágabb összefüggésekhez is elvezet.

4.2 Az oktatás, a kultúra és a család összefüggésrendszerének szerepe az európai államok életében

A család, az oktatás és a kultúra olyan háromszöget alkotnak, amelynek lehető teszi, hogy egy közösség az egyedi módon rá jellemző sajátos világnézetet, világról alkotott felfogást és a világ megismerésének módját átadhassa nemzedékről nemzedékre. Az élet és a kultúra átadásának elsődleges közvetítő közege a család, amely éppen ezért mind az alkotmányokban, mind pedig a legtöbb jogterületen, így a személyek státusa, a vagyonjog, az öröklési jog, a büntetőjog és az eljárási jogok területén is egy-egy országra sajátosan jellemző módon jelenik meg. A világot az ember egy közösség tagjaként, annak kultúráján, erkölcsrendszerén és módszeren keresztül képes

⁸⁵⁶ Karsai, 2011, pp. 29-38.

⁸⁵⁷ E kivételes ügyek egyike volt az Omega ügy, C-36/02, Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, [2004] ECR I-9609.

megismeri és megérteni.⁸⁵⁸ Később aztán ez – az európai civilizációs körben részben keresztény részben pedig nemzeti hagyományok gyökerekből táplálkozó – szellemi örökség szolgálhat talapzatként újabb és további gondolatok megfogalmazásához vagy fejlesztéséhez, ez nyújt lehetőséget mind az egyének fejlődéséhez és szabad kibontakozásához, mind pedig a közösség identitásának és szellemi önazonosságának megőrzéséhez. Az oktatás, a kultúra és a család egymást kiegészítő és egymásba fonódó szerepük ennek megfelelően elengedhetetlen egy ország közösségének fennmaradása és önrendelkezésének megőrzése szempontjából. Az immateriális közrendhez és a nemzeti identitáshoz kapcsolódó sajátos bensőséges és kölcsönös dialógusban viszonya miatt egy-egy közösség legbensőbb és legfontosabb döntései közé tartozik a kultúra megóvása és ápolása, az oktatás és az arra épülő tudományos kutatások szervezése, illetve a családjog alapvető fogalmainak és kereteinek meghatározása, valamint ezen területek intézményeinek kialakítása és védelme. Ezeken a területeken tehát e megfontolásokra figyelemmel alakíthatóak ki az európai cselekvés funkciói és határai.

Ezen kívül az európai fellépés tekintetében azonosítható egy praktikus vagy külső korlát is. Az oktatáshoz szorosan kapcsolódó tudományos tevékenység és az akadémia szabadság az európai alkotmányos kultúrában a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság vívmánya és annak védelmi köréhez tartozik.⁸⁵⁹ Ez ad lehetőséget tudományos diskurzus kialakítására és fejlődésére, amely ugyanakkor egy-egy ország szélesebb értelemben vett nyilvánosságának szerves részét alkotja. Különösen igaz ez a társadalom-tudományok esetében, így például a történelemtudomány, a politikatudomány, a közgazdaságtan vagy a jogtudomány területén. Ebből következően a tudományos élet kutatási és oktatási hangsúlyai tagállamonként – az egyes országok sajátos történelméhez, földrajzához, időszerű társadalmi vagy gazdasági kihívásaihoz igazodóan – eltérőek. Ennek megfelelően az ehhez szükséges erőforrások biztosításáról és elosztásáról – az akadémiai szabadság védelmének garanciális elvei mellett – elsősorban a tagállamok döntenek demokratikus úton. Mint ahogy a közéleti és politikai viták esetében sincs egységes páneurópai diskurzus, úgy az akadémiai és tudományos párbeszéd, különösen a társadalomtudomány területein, országokhoz tapad. Ugyanakkor mindez az EUMSZ 165. és 167. hivatkozott cikkeiben is elismert sokszínűséget tükrözi, amelynek védelme és támogatása a módszerek és nézőpontok nagyobb változatossága és ütköztetése révén jótékonyan hat az európai szellemi élet versenyképességére és pezsgésére.

Ebben az összefüggésben az uniós fellépés korlátozása és a szubszidiaritás elve tagállamok

⁸⁵⁸ Bellamy, op. cit.

⁸⁵⁹ E körben lásd: EJE, Mustafa Erdoğan and Others v. Turkey, nos. 346/04 and 39779/04, judgment of 27 May 2014.; §§ 33-41.

önrendelkezési szabadságát és a demokratikus módon kialakított szakpolitikai választását és intézményi berendezkedését védi.

5. Az uniós cselekvés funkciója

Noha az oktatás, a kultúra és a család területei az európai integráció eredeti célrendszerének nem képezték részét, az 1970-es évektől kezdődően mind az uniós jogalkotásban, mind pedig az Európai Bíróság hatáskör-ellenőrzést és jogfejlesztést végző esetjogában fokozatosan növekvő jelentőségre tettek szert. Elsőként „társadalmi vagy jogi mérnökösködés” eredményeképpen létrejövő közös európai identitás kialakításának vagy rögzítésének módjait kereső uniós jogalkotás kezdett érdeklődni e területeket érintő programok és szabályok megalkotása iránt, amelyet az Európai Bíróság esetjogi gyakorlatának kimunkálása követett. Az Edicom-ügyben kimondott elvekre épülő bírósági gyakorlat a beleértett hatáskörök elve alapján igazoltnak fogadja el, ha a belső piaci hatáskörön nyugvó és ilyen célkitűzést követő uniós norma szabályozó hatást gyakorol az oktatás vagy kultúra területére is. Részben az uniós cselekvés lehetőségét kiszélesítő bírósági gyakorlat, részben a Maastrichti Szerződésben rögzített hatáskörök, részben pedig az uniós alapjogi követelmények alkalmazásnak eredményeként az utóbbi időszakban uniós intézmények ambíciótus szabályozási törekvéseket fogalmaznak meg az oktatás, a kultúra és a család területein. A történelmi fejlődés összefüggéseinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy az uniós jogalkotó intézmények és az Európai Bíróság egymásra reagálva és egymás törekvéseit és gyakorlatát erősítve szélesítették ki az uniós cselekvés terét ezeken a területeken. A változás iránya és dinamikája alapján szintén megállapítható, hogy ezen intézményi cselekvésnek köszönhetően gyengült a hatáskörök vertikális megosztásának és a tagállamok szabályozási önállóságának védelmének garanciái.

A vizsgált folyamat az európai jog alapvető elveinek érvényesülése tekintetében aggályokat vet fel. Az oktatásra, kultúrára és a családra szabályozó hatást gyakorló belső piaci kizárólagos hatáskörre alapított uniós cselekvés nemcsak az e területeken irányadó – támogató és segítő – hatáskörön lép túl, hanem azt a veszélyt is magában hordozza, hogy ezeken a területeken elmarad a szubszidiaritás elvéből fakadó garanciális feltételek vizsgálata és érvényesülése. Bár az oktatás, a kultúra és a család szoros bensőséges összefüggésben áll mind az immateriális közrend, mind pedig nemzeti identitás fogalmaival, a bírósági gyakorlatban ezen elvek nem tudták kellő módon kijelölni az uniós cselekvés korlátait és a tagállami cselekvés önállóságának védelmét.

Tágabb összefüggésben értékelve ezen területek szorosan kapcsolódnak egy-egy ország szellemi

önrendelkezésének szabadságához és önazonosságának megőrzéséhez. Egy-egy közösség az egyedi módon rá jellemző sajátos világnézetet, világról alkotott felfogást és a világ megismerésének módját egyedül a család, az oktatás és a kultúra háromszöge által nyitott kapun keresztül adhatja át nemzedékről nemzedékre. Éppen ezért e területek intézményi és jogi védelmének kialakítása és szervezetrendszerének felépítése egy-egy ország közösségének legbensőbb döntései közé tartozik, amely egyúttal meghatározza az uniós cselekvés határait. Ehhez mintegy külső dimenzióként kapcsolódik, hogy az oktatással összefüggő tudományos kutatás és akadémia szabadság része az országok közéleti és kulturális nyilvánosságának, amelyek sokszínűségének megőrzésére a szerződések vállalkoznak.

Mindezen szempontok jelölik ki az európai cselekvés funkcióját és határait az oktatás, amely – összhangban a szerződéses rendelkezésekkel, az immateriális közrend és nemzeti identitás védelmével, illetve az európai sokszínűség megőrzésének követelményével – alapvetően támogató és segítő szerepet tölthet be a kultúra és a család háromszögének rendszerében.

6. Az érintett magyar vonatkozású ügyek

6.1 C-92/23. sz. ügy; Európai Bizottság kontra Magyarország (az úgynevezett Klubrádió-ügy).

6.1.1 Az ügy háttere

A C-92/23. sz. ügy a Bizottság kontra Magyarország eljárás az Európai Unió Bírósága előtt, amelyben a Bizottság az értesítés szerint azt állítja, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot, amikor nem hosszabbította meg a budapesti 92,9 MHz-es frekvenciára vonatkozó szerződést a Klubrádió számára, majd ezután kizárta azt az új pályázati eljárásból.⁸⁶⁰ A Klubrádió egy hosszú ideje, 1999 óta működő, politikailag kritikus kereskedelmi rádiótársaság volt, amely a fővárosi 92,9 MHz-es analóg frekvencián sugárzott. 2014-ben 7 éves szerződést kötött a magyar Médiatanáccsal, mely meghosszabbítási lehetőséget is tartalmazott.⁸⁶¹

A szerződés lejártakor a Médiatanács visszautasította a szerződés meghosszabbítását, amelynek indokaként azt rögzítette, hogy a Klubrádió két ízben nem teljesítette havi jelleggel az adási

⁸⁶⁰ Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-04/cp250042en.pdf>.

⁸⁶¹ Elérhető: https://ieu-monitoring.com/editorial/eu-advocate-generals-opinion-in-case-c-92-23-commission-v-hungary/603084?utm_source=ieu-portal.

kvótákra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségét, amit a magyar médiaszabályozás „ismételt jogsértésnek” minősített.

Ezt követően új pályázatot írtak ki a frekvencia használatára, amelyre a Klubrádió is nyújtott be pályázatot. Ugyanakkor a Klubrádió pályázatát érvénytelenné nyilvánították, részben programozási hibákra, részben pedig negatív saját tőkére figyelemmel. Mindezek alapján a Klubrádió ideiglenes frekvenciahasználatra benyújtott kérelmét is elutasították.

A Bizottság emiatt azt állította, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot, különösen a rádió-frekvencia-használat objektív, átlátható, nem megkülönböztető és arányos eljárására vonatkozó szabályokat, valamint az arányosság elvét és az uniós szabályozási keretrendszert, így az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások közös szabályozási keretének létrehozásáról szóló keretirányelvet.

6.1.2 Az ügyben meghozott főtanácsnoki vélemény

Az Európai Unió Bíróságának főtanácsnoka, Athanasios Rantos 2025. április 3-án tette közzé véleményét az ügyben. A főtanácsnoki vélemény nem kötelező a Bíróság számára, de rendszerint jelentős súllyal esik latba a jogi mérlegelés során.⁸⁶²

A főtanácsnoki vélemény alapvető megállapításai között tartható számon:

A/ Az EU-jog hatálya és irányelvek tekintetében a főtanácsnok olvasatában a rádiófrekvenciák használatára vonatkozó uniós szabályok (pl. a közös elektronikus hírközlési keretrendszer, a 2002/21/EK és kapcsolódó irányelvek) alkalmazandók az ilyen esetekre. A spektrum használati jogokat objektív, átlátható, nem diszkriminatív és arányos feltételek alapján kell odaítélni nem csupán a nemzeti médiaszabályozás szintjén, hanem uniós jog alapján is.⁸⁶³

B/ A szerződés meghosszabbításának elutasítása aránytalan: a főtanácsnok álláspontja szerint a Klubrádió adatszolgáltatási kötelezettség megszegése nem volt olyan súlyos jogsértés, amely a szerződés meghosszabbításának automatikus elutasítását indokolta volna. Az ilyen szabályoknak a gyakorlati jelentőségét és a jogsértés súlyát egyaránt figyelembe kell venni az arányosság vizsgálata során.

C/ A pályázati eljárásban történő kizárás aránytalan: a főtanácsnok kiemelte, hogy a technikai jellegű, apróbb programozási hibák nem vezethetnek ahhoz, hogy egy pályázatot érvénytelennek nyilvánítsanak, amennyiben azok nem befolyásolják annak lényegét, és a jogorvoslati lehetőség (kiegészítés vagy javítás kérése) biztosítható lett volna. Ehhez hasonlóan ugyancsak vitathatatlanul

⁸⁶² <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-04/cp250042en.pdf> .

⁸⁶³ Elérhető: <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2025/04/hungary-radio-opinion-eu.pdf>

jogsértőnek tartotta a negatív saját tőke miatti kizárást, mivel az nem releváns az uniós frekvenciapályázati szabályok szempontjából, így az arányosság és egyenlő bánásmód elvébe ütközött.

D/ A nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetősége körében a főtanácsnok hangsúlyozta, hogy az a nemzeti médiaszabályozás, amely ismételt jogsértés esetén automatikusan a meghosszabbítás elutasítását írja elő, nem áll összhangban az uniós szabályozási keretrendszerrel, amely magasabb szintű követelményeket támaszt az arányosság, átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma terén.

A főtanácsnoki vélemény fő következtetése szerint Magyarország megsértette az uniós jogot mind a Klubrádió szerződését érintő meghosszabbítás elutasítása, mind pedig a pályázati eljárás kizárólagos feltételeinek alkalmazása tekintetében. Ennek megfelelően a Bizottság keresetében előadott pontok többsége a főtanácsnok álláspontja szerint megalapozott az Európai Bíróság előtti eljárásban.

Ennek megfelelően a főtanácsnok következetesen alkalmazza az arányosság elvét, és elutasítja, hogy jogsértések formális vagy adminisztratív jellege önmagában indokolhassa a legsúlyosabb jogkövetkezményt, vagyis a frekvencia-használati jog elvesztését. Ez erősíti az EU belső piacának és a médiaszabadságnak a jogi védelmét.

Ugyanakkor az uniós jog és nemzeti médiaszabályozás ütközése körében bár a főtanácsnok véleménye világosan az uniós jog elsőbbségét hangsúlyozza, de ez az álláspont hatásköri értelemben vitatható: meddig terjedhet az EU szabályozási hatásköre a médiaszabadság és médiapluralizmus kérdésében, és milyen szerepet játszanak a tagállami médiaszabályozók? Ezek az alapvető jogok és a belső piac közötti potenciális konfliktusok mélyebb elemzést igényelnek.

Emellett bár a főtanácsnoki vélemény fő „zsinórmérceként” tekint az arányosság és átláthatóság elveire, de a jogirodalomban fellelhető álláspontok szerint ilyen ügyekben az Európai Bíróság a nemzeti szabályozó szervek mérlegelési jogkörét is figyelembe veheti, különösen, amikor technikai jellegű frekvenciákhoz való hozzáférés kérdéséről van szó. Ez ellentmondásban állhat a főtanácsnok kritikai megközelítésével, amely alig hagy teret a tagállami diszkrecionális jogkörnek.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a C-92/23. számú ügy egy kulcsfontosságú jogeset az uniós belső piac és a médiaszabadság viszonylatában. A főtanácsnoki vélemény szerint Magyarország megsértette az uniós jogot azáltal, hogy nem hosszabbította meg a Klubrádió frekvenciahasználati jogát és indokolatlanul kizárta a rádiót az új pályázatból, megsértve ezzel az arányosság, átláthatóság és egyenlő bánásmód elvét.

A vélemény kritikai értékelése rámutat arra, hogy bár a főtanácsnok részletes jogi érvelést ad, a Bíróság ítélete végső soron ettől eltérhet, különösen ha a tagállami szabályozási jogkörök és az uniós jog alkalmazhatóságának nemzeti sajátosságai erősebb súlyt kapnak a mérlegelésben.

6.2 C-66/18. sz. ügy; Európai Bizottság kontra Magyarország (a felsőoktatási törvény módosításával kapcsolatos kötelezettségszegési eljárás, ún. „CEU-ügy”)

6.2.1. Az ügy háttere

A C-66/18. sz. ügy az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárás az EUMSZ 258. cikke alapján. A Bizottság azt állította, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot a nemzeti felsőoktatási törvény 2017-es módosításával, amely új, szigorúbb feltételeket vezetett be a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények számára.

A módosítás hátterében az a jogalkotói szándék állt, hogy a jogrendszer átláthatóbbá és ellenőrizhetőbbé tegye azon külföldi egyetemek működését, amelyek Magyarországon nyújtanak képzést, miközben székhelyük más államban található. A gyakorlatban a szabályozás elsősorban az Európai Gazdasági Térségen kívüli, különösen az Egyesült Államokban bejegyzett felsőoktatási intézményeket érintette, köztük a Közép-Európai Egyetemet (CEU).

A módosított törvény két kulcsfontosságú feltételt írt elő:

- Nemzetközi szerződés követelménye: az EGT-n kívüli államban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény csak akkor folytathat felsőoktatási tevékenységet Magyarországon, ha Magyarország és az intézmény székhelye szerinti állam között nemzetközi szerződés jön létre.
- Tényleges képzésnyújtás a székhely szerinti államban: az érintett intézménynek nem csupán formálisan kell léteznie a székhelye szerinti országban, hanem ott tényleges felsőoktatási képzést is kell nyújtania.

A jogszabály rövid határidőt állapított meg e feltételek teljesítésére, és súlyos jogkövetkezményeket fűzött a nemteljesítéshez, így az új hallgatók felvételének tilalmát, majd a működési engedély visszavonását. Az Európai Bizottság álláspontja szerint e szabályozás ténylegesen ellehetetlenítette bizonyos külföldi egyetemek magyarországi működését, és ezért sértette az uniós jogot.

6.2.2. A Bizottság keresete és az alkalmazandó jogi keret

A Bizottság keresetében arra hivatkozott, hogy Magyarország több, egymással összefüggő jogforrást is megsértett. Ezek a következők voltak: a WTO keretében elfogadott GATS-egyezmény, különösen annak XVII. cikke (nemzeti elbánás); az EUMSZ 49. cikke (letelepedés szabadsága); a 2006/123/EK irányelv 16. cikke (szolgáltatásnyújtás szabadsága); valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának több rendelkezése, különösen a tudományos élet szabadsága és a vállalkozás szabadsága.

A Bíróság ezért nem egyetlen jogág szempontjából vizsgálta az ügyet, hanem komplex, többszintű elemzést végzett, amelyben a nemzetközi kereskedelmi jog, az uniós belső piac joga és az alapjogvédelem egymásra épülve jelent meg.

6.2.3. Az ügy érdemi elbírálása a GATS alapján

Az Európai Bíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a magyar szabályozás összeegyeztethető-e a GATS XVII. cikkében foglalt nemzeti elbánás elvével. E rendelkezés értelmében az EU – és így Magyarország – köteles biztosítani, hogy a külföldi szolgáltatók ne részesüljenek kedvezőtlenebb elbánásban, mint a belföldi szolgáltatók.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy mind a nemzetközi szerződés követelménye, mind a székhely szerinti államban történő tényleges képzésnyújtás előírása kizárólag a külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozik, míg a magyar egyetemekre nem. Ezáltal a szabályozás a magyar szolgáltatók javára módosítja a versenyfeltételeket.

Különösen hangsúlyos volt az a megállapítás, hogy a nemzetközi szerződés megkötése teljes egészében a magyar állam diszkrecionális döntésétől függ, így a külföldi intézmények piaci hozzáférése bizonytalan és önkényes feltételhez kötött. Az Európai Bíróság szerint ez önmagában ellentétes a GATS nemzeti elbánásra vonatkozó kötelezettségével.

Magyarország a GATS XIV. cikkére hivatkozva igazolta az intézkedéseket, közrendi és fogyasztóvédelmi indokokra utalva. Az Európai Bíróság azonban megállapította, hogy Magyarország nem bizonyította sem a valós és súlyos veszély fennállását, sem azt, hogy a vitatott intézkedések szükségesek és arányosak lennének. Ennélfogva a GATS-szabályok megsértése megállapítható volt.

6.2.4. Az uniós belső piac szabadságainak sérelme

A/ Letelepedés szabadsága (EUMSZ 49. cikk): Az Európai Bíróság rögzítette, hogy a díjazás ellenében nyújtott felsőoktatási szolgáltatás gazdasági tevékenységnek minősül. Ennek

következtében az uniós tagállamban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények jogosultak az EUMSZ 49. cikkében biztosított letelepedési szabadságra. A székhely szerinti államban történő tényleges képzésnyújtás követelménye olyan többletfeltételt jelentett, amely nem kapcsolódott közvetlenül a magyarországi tevékenységhez, és alkalmas volt arra, hogy elriassza az intézményeket a letelepedéstől. A Bíróság ezért ezt a követelményt a letelepedés szabadságának korlátozásaként értékelte, amelyet Magyarország nem tudott igazolni.

B/ Szolgáltatásnyújtás szabadsága (2006/123/EK irányelv): Az Európai Bíróság azt is megállapította, hogy a felsőoktatási szolgáltatások a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartoznak. A vitatott magyar szabályozás további, indokolatlan feltételeket támasztott a más tagállamban letelepedett szolgáltatókkal szemben, így sértette az irányelv 16. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtási szabadságot.

6.2.5. Az Alapjogi Charta sérelme

Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy mivel Magyarország uniós jogi kötelezettségek végrehajtása során alkotta meg a vitatott szabályozást, köteles tiszteletben tartani az Alapjogi Chartát. Ennek keretében megállapította, hogy a felsőoktatási törvény módosítása sérti a tudományos élet szabadságát (Charta 13. cikk), korlátozza az oktatási intézmények alapításának szabadságát, valamint a vállalkozás szabadságát (Charta 16. cikk). E korlátozások nem feleltek meg sem a szükségesség, sem az arányosság követelményének, így az Európai Bíróság értelmezése szerint az Alapjogi Charta megsértése is megállapítható volt.

6.2.6. Összegző értékelés

Összefoglalóan megállapítható, hogy a C-66/18. sz. ügy az uniós jog egyik legjelentősebb felsőoktatási és alapjogi precedense. Az Európai Bíróság korlátokat állapított meg a tagállamok felsőoktatás-szabályozási mozgástere tekintetében. A korlátok között ismerte el a diszkrimináció tilalmát, a belső piac szabadságait, az egyetemi autonómiát és a tudományos szabadságot. Kimondta, hogy az uniós jognak ezeken a területeken is elsőbbsége van, ugyanakkor nem adott helyt a tagállam közrendi hivatkozásának.

6.3 C-769/22. sz. ügy; Európai Bizottság kontra Magyarország (a gyermekvédelmi ügy)

A C-769/22. sz. ügy az Európai Bizottság kontra Magyarország eljárás az Európai Unió Bírósága előtt, amelyben az Európai Bizottság álláspontja szerint Magyarország 2021-ben megsértette az uniós jogot, a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek

védelve érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény elfogadásával.

A törvény módosításai tiltják vagy korlátozzák a kiskorúak számára az olyan tartalmakhoz való hozzáférést az oktatásban, médiában és reklámokban, amelyek a születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérést, a nem megváltoztatását vagy a homoszexualitást („LMBTI-tartalmak”) népszerűsítik vagy jelenítik meg. A magyar kormány álláspontja szerint ugyanakkor a szabályozás célja a gyermekek védelme, valamint a szülők nevelési jogának biztosítása a nemzeti identitás és kultúra keretein belül.

Az Európai Bizottság – amelyhez 16 tagállam és az Európai Parlament is csatlakozott beavatkozásként – keresetében előadta, hogy a szabályozás sérti az uniós belső piaci szabályokat, így a szolgáltatásnyújtás szabadságát, az audiovizuális média és elektronikus kereskedelem szabályozását, az Alapjogi Chartát (különösen a diszkrimináció tilalmát), valamint az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében rögzített alapvető értékeket.

Az Európai Unió Bíróságának főtanácsnoka, Tamara Čapeta 2025. június 5-én tette közzé indítványát az ügyben. A főtanácsnoki vélemény nem kötelező a Bíróság számára, de rendszerint jelentős súllyal esik latba a jogi mérlegelés során, különösen egy ilyen horderejű, az uniós értékeket érintő ügyben.

A főtanácsnoki vélemény alapvető megállapításai között tartható számon:

A/ Az uniós alapértékek (EUSZ 2. cikk) kikényszeríthetősége: E körben a főtanácsnok egyik legfontosabb állítása, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek (emberi méltóság, egyenlőség, emberi jogok) nem csupán politikai iránymutatások vagy elvek, hanem kötelező jogi normák. A főtanácsnok szerint éppen ezért a magyar törvény nem pusztán technikai jogsértést valósít meg, hanem rendszerszinten tagadja ezeket az értékeket, átlépve egy alkotmányos „vörös vonalat”. Ezért javasolja az EUSZ 2. cikk megsértésének különálló megállapítását is.

B/ Az Alapjogi Charta megsértése: A főtanácsnok álláspontja szerint a szabályozás közvetlen módon diszkriminál nemi identitás és szexuális irányultság alapján (21. cikk), sérti a véleménynyilvánítás szabadságát (11. cikk), valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartását (7. cikk). A törvény megbélyegző hatású, mivel egy jogszabálycsomagon belül mossa össze az LMBTI-közösséget a pedofiliával, ami sérti az emberi méltóságot.

C/ A belső piaci szabályok megsértése: a főtanácsnoki indítvány szerint a törvény korlátozza a határokon átnyúló szolgáltatásokat, így pl. könyvkiadást, reklám és műsorszolgáltatást, amellyel így megsérti az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvet, az elektronikus

kereskedelemről szóló irányelvet és a szolgáltatási irányelvet. A főtanácsnok azért utasítja el a „gyermekvédelemre” történő kormányzati hivatkozást, mint igazolást, mivel Magyarország nem tudta tudományos bizonyítékokkal alátámasztani, hogy az LMBTI-tartalmak önmagukban károsak lennének a gyermekekre.

D/ Az adatvédelmi szabályok (GDPR) megsértése: a főtanácsnok megállapította, hogy a pedofil bűnelkövetők nyilvántartására vonatkozó szabályozás sérti a GDPR-t, mivel túl tágra határozza meg a hozzáférésre jogosultak körét, és nem nyújt megfelelő garanciákat az érintettek adatainak védelmére.

A főtanácsnoki vélemény fő következtetése szerint a vitatott törvénnyel Magyarország megsértette az uniós jogot, mivel az intézkedések nem alkalmasak és nem szükségesek a gyermekek védelmére, ellenben súlyosan diszkriminatívak. Ennek megfelelően az Európai Bizottság keresetében előadott pontok a főtanácsnok álláspontja szerint megalapozottak az Európai Bíróság előtti eljárásban. Így a főtanácsnok elutasítja azt a tagállami érvelést, amely a kulturális önrendelkezésre vagy a nemzeti identitásra hivatkozva igazolja az alapvető jogok korlátozását. A vélemény szerint ez erősíti az EU „értékközösség” jellegét és az alapvető jogok védelmét a tagállami jogalkotással szemben.

Ugyanakkor az uniós jog és az oktatás, illetve gyermekvédelem terén fennálló tagállami hatáskörök ütközése körében a főtanácsnok véleménye egyértelműen állást foglal amellett, hogy a tagállami hatáskörök gyakorlása nem sértheti az uniós alapjogokat és a belső piaci szabályokat.

Emellett a főtanácsnoki vélemény különlegessége az EUSZ 2. cikk önálló jogalapként való kezelése, amely a jogirodalom szerint új fejezetet nyithat az uniós jog érvényesítésében („*rule of law*” eljárások), lehetővé téve a tagállamok erőteljesebb hatásköri korlátozását és szankcionálását. A főtanácsnoki vélemény ezen a ponton ugyanakkor ellentétben áll a, visszafogottabb bírósági gyakorlattal, amely ritkán hivatkozott önállóan az alapértékekre kötelezettségszegési eljárásokban.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a C-769/22. számú ügy meghatározó az uniós jogfejlődés iránya szempontjából, különösen pedig az LMBTI-jogok és az uniós értékek védelme terén. A főtanácsnoki vélemény szerint Magyarország megsértette az uniós jogot azáltal, hogy diszkriminatív szabályokat vezetett be, amelyeket a főtanácsnoki vélemény szerint nem igazolhat a gyermekvédelem vagy a közrend legitim célja. Ennek megfelelően a belső piaci szabályoknak és az uniós alapértékeknek kiterjesztő, míg a tagállami hatásköröknek és közrendi hivatkozásnak megszorító értelmet kíván adni a főtanácsnok.

6.4 A magyar felsőoktatási intézmények Erasmus+ -és Horizon Europe programokból való kizárása

A magyar egyetemek Erasmus+- és Horizon Europe-programokból való kizárása az Európai Unió jogállamisági feltételeességi mechanizmusának (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092) keretében meghozott tanácsi döntésekre vezethető vissza. A Tanács 2022. december 15-i végrehajtási határozata (2022/2506) bizonyos uniós források felfüggesztését rendelte el Magyarországon vonatkozásában, elsősorban a közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) által fenntartott felsőoktatási intézmények irányítási struktúrájában azonosított összeférhetetlenségi kockázatok miatt.

A modellváltás keretében 2021–2022-ben 21 egyetem fenntartói jogai kerültek át közérdekű vagyonkezelő alapítványokra, amelyek kuratóriumaiban kezdetben számos aktív vagy volt kormányzati tisztségviselő kapott mandátumot. Az Európai Bizottság álláspontja szerint ez a struktúra az uniós költségvetés védelmét szolgáló pénzügyi érdekek sérelmét kockáztatja, mivel a kuratóriumok döntéshozatali jogosultsága kiterjed az intézményi vagyonkezelésre és stratégiai irányításra, miközben fennáll a politikai befolyásolás lehetősége.

Ennek következtében a Bizottság 2023 januárjától megtiltotta az érintett intézményekkel új Erasmus+ és Horizont Európa-szerződések megkötését, valamint a meglévő megállapodások kifizetéseit. A döntés mintegy 180 ezer hallgatót és több ezer oktatót, kutatót érint, jelentősen korlátozva a nemzetközi mobilitást és az európai együttműködési projekteken való részvételt.

A magyar kormány 2023 februárjában az összes aktív kormánytag lemondott az egyetemek kuratóriumaiban betöltött tagságukról, továbbá 2024 decemberében törvényi módosításokat hajtott végre a kuratóriumi tagság szabályozására (határozott idejű mandátum, lehúlési időszak magas rangú tisztségviselők számára), a kifogásolt KEKVA törvény tekintetében (2024. évi LIII. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény módosításáról). Az Európai Bizottság 2024. december 16-ai határozata azonban nem találta ezeket az intézkedéseket elégségesnek, mivel nem szüntetik meg teljeskörűen a transzparencia és függetlenség hiányát, így a kizárás a 2027–2028-as programciklus kezdetéig fennmaradt. Alternatívaként a kormány hazai forrásból finanszírozott programokat (Pannónia Ösztöndíj, Makovecz-program bővítése) indított a hallgatói mobilitás részleges pótlására.

Az ügy kapcsán hat érintett egyetem (Simmelweis Egyetem, Debreceni Egyetem, Óbudai Egyetem, Miskolci Egyetem, Dunaújvárosi Egyetem, Állatorvostudományi Egyetem) 2023-ban márciusában semmisségi keresetet nyújtott be az Európai Unió Törvényszékéhez a Tanács 2022-

es határozatának megsemmisítése iránt. A keresetek ügyszámai: T-115/23 (Debreceni Egyetem v Council), T-132/23 (Óbudai Egyetem v Council and Commission), T-133/23 (Állatorvostudományi Egyetem v Council and Commission), T-138/23 (Semmelweis Egyetem v Council), T-139/23 (Miskolci Egyetem v Council and Commission), T-140/23 (Dunaújvárosi Egyetem v Council and Commission).

A keresetek az aránytalan és diszkriminatív jellegre, valamint az akadémiai szabadság és intézményi autonómia sérelmére hivatkoznak. A Törvényszék 2024-ben befogadta a kereseteket, a tárgyalások 2025 szeptemberétől személyes meghallgatásokkal folytatódtak. Ezen túl a magyar kormány 2025 februárjában külön semmisség megállapítására irányuló keresetet indított az Európai Unió Bírósága előtt a Bizottság 2024 decemberi elutasító határozata ellen, amelyben a kormány álláspontja szerint a Bizottság döntése hatalommal való visszaélést valósít meg, továbbá politikai indíttatású, és nem áll összefüggésben az eredeti (2022-es tanácsi) határozattal. Az ítéletek meghozatala várhatóan 2026–2027-ig elhúzódna, addig a kizárás változatlanul érvényben marad.

A Károli Gáspár Református Egyetem, Európa Műhely tanulmányának felhasználása alapján.

Irodalomjegyzék

- A magyar vonatkozású ügyek közül lásd: Commission v Hungary (Valeurs de l'Union) Case C-769/22; főtanácsnoki vélemény: Commission v. Hungary, Opinion of Advocate General Ćapeta of 5 June 2025, ECLI:EU:C:2025:408.
- A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. HL L 303., 2000. 12.2. 16-22. o.
- Bellamy, François-Xavier, A kisemmizettek - avagy a tudásátadás nélkülözhetetlensége (Századvég Közéleti Tudásközpont, 2022)
- C-36/75 Rutili v Ministre de l'intérieur, [1975] ECR 1219, C-348/96, Criminal proceedings against Donatella Calfa, Judgment of the Court (Full Court) of 19 January 1999, ECLI:EU:C:1999:6, C-36/02, Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, [2004] ECR I-9609.
- Case C-154/89 Commission of the European Communities v French Republic [1991] ECR I-659
- Case C-249/96, Grant v South-West Trains Ltd, [1998] ECR I-621 és Joined Cases C-122/99 P and C-125/99 P D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union [2001] ECR I-4319.
- Case C-267/06, Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 April 2008, ECLI:EU:C:2007:486 (Opinion), [2008] ECR I-01757 és Case C-147/08, Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 May 2011.
- Case C-271/94 European Parliament v Council of the European Union [1996] ECR I-1689.
- Case C-300/89 Commission v Council [1991] ECR I-2867 (Titanium Dioxide case).
- Case C-338/13, Marjan Noorzia v Bundesministerin für Inneres, Judgment of the Court (Second Chamber) of 17 July 2014.
- Case C-376/98 Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union [2000] ECR I-08419
- Case C-540/03, European Parliament v Council of the European Union, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006, ECLI:EU:C:2006:429, [2006] ECR I-5769.
- Case C-578/08, Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken, [2010] ECR I-01839.
- Case C-673/16 Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne ECLI:EU:C:2018:385.

- Case C-84/94 United Kingdom v Council [1996] ECR I-05755 vagy Case C-490/10, European Parliament v Council, EU:C:2012:525, Judgment of the Court (Second Chamber) of 6 September 2012; Judgment of the General Court (Second Chamber) of 24 September 2019, Romania v European Commission, T-391/17, EU:T:2019:672.
- Case T-115/23, Debreceni Egyetem v Council (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-132/23, Óbudai Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-133/23, Állatorvostudományi Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-138/23, Semmelweis Egyetem v Council (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-139/23, Miskolci Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending; Case T-140/23, Dunaújvárosi Egyetem v Council and Commission (action brought in 2023), General Court of the European Union, pending.
- Case T-193/06, Télévision française 1 SA (TF1) v European Commission, ECLI:EU:T:2010:389.
- Commission of the European Communities, Community Action in the Cultural Sector, COM(77) 560 final (Brussels, 1977), elérhető: COM(77)560 final. - COMMUNITY ACTION IN THE CULTURAL SECTOR (Communication from the Commission to the Council) (a letöltés időpontja: 2025. december 19.).
- Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, 2003: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-safeguarding-intangible-cultural-heritage#item-0>
- Council Decision 87/327/EEC, elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31987D0327> (a letöltés ideje: 2025. december 24.).
- Council Directive 89/552/EEC Television without Frontiers (TVWF); elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31989L0552> (a letöltés időpontja: 2025. december 24.).
- Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary, published in the Official Journal of the European Union (OJ L 325, 20.12.2022, pp. 94–109).
- cvce.eu: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/bfe343b9-ca20-4eae-94ce-2c200b12cca5> (a letöltés időpontja: 2025. december 19.)

- Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers (Copenhagen, 14 December 1973) https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf (a letöltés időpontja: 2025. december 15.).
- EJEb, Mustafa Erdoğan and Others v. Turkey, nos. 346/04 and 39779/04, judgment of 27 May 2014.; §§ 33-41.
- europa.eu: <https://culture.ec.europa.eu/hu/policies/strategic-framework-for-the-eus-cultural-policy> (a letöltés időpontja: 2025. december 26).
- Gallo, Daniele, *Direct Effect in EU Law* (Oxford University Press, 2025), pp. 7 – 34.
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Erasmus+ programnak a 2028–2034 közötti időszakra történő létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/817 és az (EU) 2021/888 rendelet hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2025-REV-1/hu/pdf> (a letöltés ideje: 2025. december 26.).
- Jean-Baptiste Duroselle, *Europe: A History of Its Peoples* (Viking, 1990).
- Joined Cases 60 and 61/84 Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français [1985] ECR 2605.
- Joined Cases 60 and 61/84 Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français [1985] ECR 2605 és Case C-490/20, V. M. A. v. Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, ECLI:EU:C:2021:1008.
- Joined Cases C-141/12 and C-372/12, *YS v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, (July 17, 2014) ECLI:EU:C:2014:2059
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2021, V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008.
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 November 2025, Jakub Cupriak-Trojan and Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki, C-713/23, ECLI:EU:C:2025:917
- Karsai, Krisztina, A közrend Európai (jogi) fogalma. In: *Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (12). MHT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, pp. 29-38. (2011).
- Lange, de Roel, *The European Public Order, Constitutional Principles and Fundamental Rights* (Erasmus Law Review, Vol 1, Issue 1, 2007).
- Lenaertz, Koen et al., *EU Constitutional Law* (Oxford University Press, 2021), pp. 98-104.

- Luxemburg Centre for Contemporary and Digital History's summary on the European Parliament Assembly: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76dfd066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/bfe343b9-ca20-4eae-94ce-2c200b12cca5>
- Middelaar, Luuk van, Valahogy Európába. Örökös átkelés. (Typotex, Budapest, 2011), pp. 287-302.
- Opinion of Advocate General Čapeta, delivered on 5 June 2025, European Commission v Hungary, Case C-769/22, Advocate General's Opinion, ECLI:EU:C:2025:408.
- Sándor, Lénárd, The European Way(s) of Democracy: Chances and Challenges of Democratic Legitimacy in the European Construction. Telos Winter 2024 2024; pp. 120-135.
- Schreiber, Hanna, Intangible Cultural Heritage, Europe, and the EU: Dangerous Liaisons? In: Andrzej Jakubowski et al., Cultural Heritage in the European Union. A Critical Inquiry into Law and Policy (Brill, 2019) pp. 333-337.
- Shore, Cris, Building Europe: The Cultural Politics of European Integration (Routledge, 2000) és Smith, Craufurd Rachael, Culture and European Union Law (Oxford University Press, 2004).
- unesco.org: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-safeguarding-intangible-cultural-heritage#item-0> (a letöltés időpontja: 2025. december 26.).