

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok
2022



*Dr. Latorcai János, az Országgyűlés alelnöke,
dr. Bóka János, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára és
Maksi Mátyás, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének
megbízott vezetője a pályázat díjazottjaival*

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

**Díjnyertes pályázatok
2022**

Szerkesztette | *Tamás Csaba Gergely*



© Országgyűlés Hivatala, 2024

Kiadja az Országgyűlés Hivatala
Budapest, 2024

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

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

ISSN 1787-4777

TARTALOM

ELŐSZÓ [6]

DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2022

I. HELYEZETT

BÁLINT JÁNOS [7]
Uniós platformszabályozás az online szólásszabadság védelmében

II. HELYEZETT

Dr. BELCSÁK PÉTER [40]
Az Európai Unió regionális és bővítési politikájának arany-metszete – avagy az európai területi együttműködések mint az europeanizáció eszközei

III. HELYEZETT

MOLNÁR ÁKOS ÁDÁM..... [74]
Az Európai Unió válasza az új globális kihívásokra, kiberfenyegetésekre

KÜLÖNDÍJASOK

BARÁT KONRÁD [108]
Az ekocídiummal szembeni fellépés lehetőségei az Európai Unió klímaváltozás elleni küzdelme során

MOLNÁR ANNA ERZSÉBET [138]
Európa Kulturális Fővárosa Program: a Veszprém–Balaton 2023 program bemutatása

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS

ELŐSZÓ

A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, az igazságügyi miniszter és az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtének vezetője által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2022 novemberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

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

BÁLINT JÁNOS

Unió platformszabályozás az online szólásszabadság védelmében¹

1. Bevezetés
 2. Az Internet szabályozása
 - 2.1. A kezdetek, az amerikai irány
 - 2.2. Az uniós irány
 - 2.3. Az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő gyakorlata
 - 2.3.1. Aktív és passzív szerep, „tényleges tudomás”
 - 2.3.2. Általános nyomon követés
 3. Az online platformok elterjedésének indokai
 4. A jelenleg alkalmazandó jogi keretrendszer hiányosságai
 - 4.1. Hard control, vagyis a tartalommoderáció
 - 4.2. Soft control, vagyis a rangsorolás
 - 4.3. Lehetséges megoldási irányok
 5. Az uniós szabályozás jelenlegi irányai
 - 5.1. A DSA és kritikái
 - 5.2. A tartalomszabályozás szabályozásán túl
 6. Következtetések, javaslatok a jövő médiajogászai számára
- Irodalomjegyzék

1. BEVEZETÉS

A szólásszabadság alapvető emberi jog, amely „magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát [...] anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson”.² A szólásszabadság a demokratikus társadalom egyik nélkülözhetetlen alapját képezi, annak fejlődéséhez és minden ember gyarapodásához szükséges, alapvető feltétel.³ Szabad gyakorlása pedig nemcsak az egyén személyiségének, hanem a társadalom egészének a fejlődését is elősegíti a különböző nézetek ütköztetése által.⁴

¹ A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló [római] egyezmény* (1950). Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény. 10. cikk 1. bek.

³ *Handyside v the United Kingdom* App no 5493/72 (ECtHR, 7 December 1976) 49. bek.

⁴ *Ingabire Victoire Umuhoza v Rwanda* App no 003/2014 (AfCHPR, 7 December 2018) 133. bek.

Az elmúlt bő két évtizedben a web 2.0 a felhasználók által létrehozott és közzétett tartalmak elterjedésével nemcsak az elérhető információ volumenében eredményezett exponenciális növekedést, hanem alapvetően formálta át a nyilvánosság struktúráját.⁵ A közbeszéd számottevő része manapság a közösségimédia-plattformokon zajlik, az országok többségében pedig elképzelhetetlen egy választási kampány lebonyolítása, a kormányzati döntések bejelentése, mozgalmak szervezése vagy éppen a közszolgáltatások nyújtása az online tér segítségével nélkül.⁶ Az online kampányok elterjedését nagyban elősegíti a különféle választói csoportok motivációi által kialakított célzott politikai hirdetések elterjedése is.⁷

Bár vitathatatlan, hogy az online platformok számos pozitív hatással jártak a szólásszabadság gyakorlására, „a vélemények sokszínűségére ma már egyáltalán nem az állam a leginkább veszélyes”.⁸ Egyesek szerint a Facebook egyenesen a cenzúra valaha ismert legnagyobb rendszerét működteti, hiszen több emberi kommunikációt szabályoz, mint bármelyik állam a történelem során, és mindezt az államoknál sokkal hatékonyabban is teszi.⁹ Ezt a kettőséget nevezzük „demokratikus paradoxonnak”.¹⁰

Az online platformok a felhasználókkal kötött szerződések és a belső szabályzataik által egyfajta kvázi jogrendszert alakítottak ki, amely mentes az állami jogrendszerekre vonatkozó garanciáktól.¹¹ A platform egy személyben tölti be a bíró, az esküdtszék és a hóhér szerepét, hiszen egyoldalúan határozza meg a felületén irányadó szabályokat, azokat egymaga értelmezi, és a szankciókat is mindenfajta külső befolyástól mentesen szabhatja ki.

Szankciók tekintetében pedig széles választék áll a platformok rendelkezésére. Figyelmeztetéseket bocsáthatnak ki, az algoritmus segítségével viszszaerősíthetik a tartalom elérhetőségét, törölhetik a tartalmat, határozott

⁵ KLEIN Tamás: „A web 2.0. egyes szabályozási kérdései – különös tekintettel az alkotmányjogi vonatkozásokra” in: KLEIN Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről* (Budapest: Médiatudományi Intézet 2018) 41.

⁶ BENESCH, Susan: „But Facebook’s Not a Country, How to Interpret Human Rights Law for Social Media Companies” *Yale Journal on Regulation Online Bulletin*, 2020/38. 87.

⁷ MRÁZ Attila: „Platforms szabályozás és kampányszabályozás a demokráciában” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 342.

⁸ KOLTAY András: „Az újmédia kapuőreinek hatása a médiaszabályozásra” in: KOLTAY András (szerk.): *Tíz tanulmány a szólásszabadságról* (Budapest: Wolters Kluwer 2018) 274.

⁹ BENESCH, 6. lj. 86.

¹⁰ BADOUARD, Romain: *Les nouvelles lois du web. Modération et censure* (Párizs: Le Seuil 2020) 11.

¹¹ KOLTAY, 8. lj. 279.

időre felfüggeszthetik, vagy akár határozatlan időre ki is tilthatják a felhasználót a platformról.¹² Mára nyilvánvaló, hogy az online platformok saját belátásuk szerint, esetleges üzleti vagy politikai érdekeik mentén képesek befolyásolni a társadalom számára elérhető vélemények összetételét, így közvetett módon képesek a közéleti viták és a közvélemény befolyásolására is.¹³

Hogy megértsük, hogyan jutottunk el idáig, és értékelhessük az uniós szinten megfogalmazott megoldási kísérleteket, először szükséges áttekinteni az elmúlt negyed évszázad releváns technológiai és jogfejlődését. Ennek megfelelően, jelen bevezetést követően a 2. rész felvázolja a platformok felelősségére vonatkozó uniós jogszabályi környezetet és annak fejlődését, a 3. rész bemutatja az online platformok elterjedésének indokait, a 4. rész azonosítja az online platformokra jelenleg alkalmazandó uniós jogi keret hiányosságait, az 5. rész pedig értékeli a közeljövőben alkalmazandóvá váló uniós szabályozás irányát. Végezetül, a 6. rész összegzi az eredményeket és javaslatokat fogalmaz meg a jövőre.

2. AZ INTERNET SZABÁLYOZÁSA

2.1. A kezdetek, az amerikai irány

Az 1990-es évek első felében még nem létezett állami szabályozás az Internetre, valamint az Internet működésében részt vevő vállalatokra vonatkozóan. A jogalkotás hiányában az Egyesült Államokban egymással ellentmondó ítéletek születtek az internetszolgáltatók felelősségével kapcsolatosan. Míg az egyik bíróság elutasította a tárhelyszolgáltató felelősségének megállapítását az általa működtetett felületre felhasználók által feltöltött tartalom tekintetében,¹⁴ egy másik bíróság néhány évvel később megállapította azt.¹⁵

Ezt a jogbizonytalanságot volt hivatott kiküszöbölni a tisztességes kommunikációról szóló törvény (a továbbiakban: CDA) 230. szakasza.¹⁶ A CDA széles körben ismert rendelkezése szerint: „Az interaktív számítógépes szolgáltatások szolgáltatói és felhasználói nem tekintendők a más információs tartalomszolgáltató által nyújtott közlemény kiadójának vagy közlőjének.”¹⁷

Továbbá az „irgalmas samaritánus” kedvezmény alapján: „Az interaktív számítógépes szolgáltatások szolgáltatói és felhasználói nem tehetők felelőssé az önként, jóhiszeműen a [...] [tartalom] hozzáférhetőségének vagy

¹² BENESCH, 6. lj. 88.

¹³ KOLTAY, 8. lj. 279.

¹⁴ *Cubby, Inc v. Compuserve Inc.*, 776 F Supp 135 (SDNY 1991).

¹⁵ *Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Services* (N.Y. Sup. Ct. May 24, 1995).

¹⁶ FARGO, Anthony: „Az internetszolgáltatók felelőssége az Egyesült Államokban és Európában, Középutat találni a lehetőségek óceánjában” *In Medias Res*, 2015/2. 296.

¹⁷ 47 USC 230, 47. cím, I. rész, (c)(1) pont.

elérhetőségének korlátozásáért, akár alkotmányosan védett az a tartalom, akár nem.”¹⁸

A kezdeti jogalkotás egyértelműen az újonnan felbukkanó technológiai cégek fejlődését szolgálta.¹⁹ A jogalkotó felismerte, hogy a felhasználók által generált tartalomért való kiadói felelősség internetszolgáltatókra való telepítése ellehetetlenítené ezen vállalatokat, és így elzárná a lehetőséget az Internet általi innováció és fejlődés elől.²⁰ Az amerikai jogrendszerben az online platformok szinte teljes immunitást élveznek a harmadik személyek jogsértő tartalmai vonatkozásában, saját szabad belátásuk szerint dönthetnek a felületükön elérhető tartalom tekintetében.²¹ A kedvező felelősségi szabályok pedig elérték a céljukat, hiszen az amerikai technológiai óriások a 2020-as évek elejére a világ legnagyobb vállalataivá nőttek ki magukat.²²

2.2. Az uniós irány

Az Európai Unióban az Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv²³ (a továbbiakban: Eker irányelv) 12–14. cikkei rendezik a közvetítő szolgáltatók felelősség alóli mentesülésének eseteit. Jelen vizsgálódásunk szempontjából a 14. cikk szerinti tárhelyszolgáltatók a legérdekesebbek, hiszen az online platformok tevékenysége minden esetben „a szolgáltatás igénybe vevője által küldött információ tárolásából áll”. A tárhelyszolgáltató annyiban nem vonható felelősségre a felhasználója kérésére tárolt jogellenes tartalom vonatkozásában, amennyiben:

- a) „a szolgáltatónak nincsen tényleges tudomása jogellenes tevékenységről vagy információról, és nincsen tudomása olyan tényekről vagy körülményekről, amelyek nyilvánvalóan jogellenes tevékenységre vagy információra utalnának; vagy
- b) a szolgáltató, amint ilyenről tudomást szerzett, haladéktalanul intézkedik az információ eltávolításáról vagy az ahhoz való hozzáférés megszüntetéséről.”

¹⁸ Uo. (c)(2) pont.

¹⁹ KOLTAY András: *Az új média és a szólásszabadság* (Budapest: Wolters Kluwer 2019) 89-90.

²⁰ FARGO, 16. lj. 297.

²¹ KOLTAY, 19. lj. 130-131.

²² GOSZTONYI Gergely: „Special Models of Internet and Content Regulation in China and Russia” *ELTE Law Journal*, 2021/2. 87.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól.

A mentesülés kizárólag a „pusztán technikai, automatikus és passzív jellegű” szolgáltatókra terjed ki,²⁴ az eltávolítást, valamint a hozzáférés megszüntetését pedig a szólásszabadsága elvének a figyelembevételével kell elvégezni.²⁵

További alapvető rendelkezés az általános nyomonkövetési kötelezettség előírásának tilalma, miszerint „a tagállamok nem állapítanak meg a szolgáltatókat terhelő olyan általános kötelezettséget, amely szerint [...] az általuk továbbított vagy tárolt információkat nyomon kellene követniük, sem olyan általános kötelezettséget, amely szerint jogellenes tevékenységre utaló tényeket vagy körülményeket kellene kivizsgálniuk”.²⁶

A jogszabály hatálybalépését követő, annak rendelkezéseit értelmező bírósági gyakorlatot két okból érdemes röviden áttekinteni. Egyrészt a 2000-es elfogadása óta számos olyan szolgáltatás fejlődött ki és terjedt el, amely akkor még nem létezett, vagy legalábbis az Eker irányelv nem vonta kifejezetten a hatálya alá.²⁷ Ilyenek például a különböző közösségimédia-plafomok és a keresőmotorok,²⁸ amelyek jelen tanulmány szempontjából központi szerepet játszanak. Másrészt az Eker irányelv rendkívül szűkszavú rendelkezéseket tartalmaz. Például bevezeti az értesítési-eltávolítási (notice and take down) eljárást, de annak részletszabályairól egyáltalán nem rendelkezik; ezek kidolgozását a jogalkotó az ezredfordulón teljes egészében a tagállamokra bízta.

2.3. Az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő gyakorlata

A szűkszavú jogszabályi előírások és az időközben kifejlődő új szolgáltatások szükségessé tették az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) innovatív jogértelmezését olyan kérdésekben, mint a platformok „tényleges tudomása”, a tartalom „nyilvánvalóan jogellenes” volta, az intézkedés „haladéktalansága”, valamint a szolgáltatók „aktív vagy passzív” szerepe.²⁹

²⁴ Eker irányelv (42) bek.

²⁵ Uo. (46) bek.

²⁶ Uo. 15. cikk (1) bek.

²⁷ KOLTAY, 19. lj. 125.

²⁸ OLSTER, Jan: *European and International Media Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2016) 229.

²⁹ GOSZTONYI Gergely: „Az Európai Unió Bírósága hozzájárulása az online platformok felelősségi és monitorozási kérdéseinek alaposabb megértéséhez” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 67–68.

2.3.1. Aktív és passzív szerep, „tényleges tudomás”

Az EUB első tárhelyszolgáltatóval kapcsolatos döntése a Google France v Louis Vuitton-ügy³⁰ volt. Az ügy alapjául szolgáló tényállás keretében a Google AdWords reklámszolgáltatása a Louis Vuitton által regisztrált védjeggyel azonos megjelölést használt – a Louis Vuitton hozzájárulása nélkül – kulcsszóként az említett védjegy árujegyzékében szereplő árukkal, valamint szolgáltatásokkal azonos áruk és szolgáltatások reklámozására. Az EUB értékelése alapján egy keresőmotor üzemeltetője tárhelyszolgáltatónak tekintendő.³¹

Két megállapítást fontos továbbá kiemelni a bíróság döntéséből. Először is a Google nem tekinthető aktív szolgáltatónak, annak ellenére, „hogy a reklámszolgáltatást ellenérték fejében nyújtják, hogy a fizetés feltételeit a Google rögzíti, vagy akár, hogy általános tájékoztatást nyújt ügyfelei részére”.³² Másrészt pedig „a kiválasztott kulcsszó és az internethasználó által bevitt keresőkifejezés közötti megfelelés önmagában nem elegendő” a tényleges tudomás megállapításához.³³ Mindezek alapján, bár a szolgáltató profitál a felhasználói jogsértő tevékenységéből, és nem tekinthető teljes mértékben jóhiszeműnek arra vonatkozóan, hogy elérhető jogsértő tartalom a felületén, csak akkor lesz egy adott jogsértő tartalom vonatkozásában tárhelyszolgáltatóként felelősségre vonható, amennyiben a konkrét jogsértő tartalomról kifejezetten tájékoztatták.³⁴

Egy évvel később az EUB finomíthatta értelmezését egy fokkal aktívabb tárhelyszolgáltató felelősségének kérdésében, a L’Oréal v eBay-ügyben.³⁵ A tényállás szerint a L’Oréal engedélye nélkül számos eredeti és hamisított L’Oréal-termék került fel az eBay által üzemeltetett online piacra. Az EUB értékelése alapján egy online piac üzemeltetője is tárhelyszolgáltatónak tekintendő.³⁶

Mindazonáltal az online piacra üzemeltetője aktív szolgáltatónak minősül, amennyiben „olyan segítséget nyújtott, amely különösen a szóban forgó eladásra való felkínálások megjelenítésének optimalizálásában vagy azok

³⁰ *Google France SARL and Google Inc. v Louis Vuitton Malletier SA and Others* (C-236/08–C-238/08), ECLI:EU:C:2010:159.

³¹ Uo. 121. bek.

³² Uo. 116. bek.

³³ Uo. 117. bek.

³⁴ SAVIN, Andrej: *EU Internet Law, Third Edition* (Cheltenham: Edward Elgar 2020) 176.

³⁵ *L’Oréal SA and Others v eBay International AG and Others* (C-324/09), ECLI:EU:C:2011:474.

³⁶ Uo. 145. bek.

elősegítésében áll”.³⁷ Továbbá, ha nem is játszott ilyen tevőleges szerepet, akkor sem mentesülhet a felelősség alól, „amennyiben tudomása volt azon tényekről vagy körülményekről, amelyek alapján valamely gondosan eljáró gazdasági szereplőnek fel kellett volna ismernie az eladási ajánlat jogszerűtlenségét”.³⁸

A gondosan eljáró gazdasági szereplő mércéjének bevezetése azonban nem kérdésektől mentes. Arra enged ugyanis következtetni, hogy egy tárhelyszolgáltató nem mentesülhet a felelősség alól, amennyiben általánosságban tudomása van arról, hogy az általa üzemeltetett felületen jogsértő tartalmak érthetők el. Mindez azonban általános nyomonkövetési kötelezettség bevezetéséhez vezethet, amely lehetőséget az Eker irányelv kifejezetten zár.³⁹

Szintén kritika, hogy a gondosság követelményének előírása egyfajta önbeteljesülő jóslathoz vezethet. Az aktívabb szolgáltatók ugyanis mentesülhetnek az őket terhelő felelősség alól, amennyiben nagyobb mértékű gondossági kötelezettségeket vállalnak. Azonban mindez azt is jelenti, hogy nagyobb ellenőrzésük van az általuk tárolt információkról, amely további gondossági követelmények előírásához vezethet, és így tovább.⁴⁰

Az EUB később pontosította az Eker irányelv által előírt „tényleges tudomás” követelményét. Az *Peterson v Google-ügy*⁴¹ alapjaként a YouTube nevű videómegosztó platformra szerzői jogvédelem alatt álló műveket töltöttek fel a felhasználók. Az EUB értékelése alapján egy videómegosztó platform vagy tárhely- és fájlmosztó platform üzemeltetője is tárhelyszolgáltatónak tekintendő.⁴² A *L’Oréal v eBay-ügy* által felvetett kétségeket is eloszlatta a testület, mikor leszögezte, hogy csak akkor vonható felelősségre a közvetítő szolgáltató, ha tudomással bír a „felhasználóinak a platformjára feltöltött védelem alatt álló tartalmakra vonatkozó konkrét jogellenes cselekményeiről”.⁴³

2.3.2. Általános nyomon követés

Az általános nyomonkövetési kötelezettség tilalma szintén a közvetítő szolgáltatók érdekeit szolgálja, és ezáltal közvetetten az internetes innovációt célozza. Egy ilyen köteleesség bevezetése rendkívüli anyagi és szervezeti terhet

³⁷ Uo. 116. bek.

³⁸ Uo. 124. bek.

³⁹ SAVIN, 34. lj. 177.

⁴⁰ VAN DER SLOOT, Bart: „Welcome to the Jungle: the Liability of Internet Intermediaries for Privacy Violations in Europe” *JIPITEC*, 2015/6. 222.

⁴¹ *Frank Peterson v Google LLC and Others and Elsevier Inc. v Cyando AG* (C-682/18–C-683/18), ECLI:EU:C:2021:503.

⁴² Uo. 145. bek.

⁴³ Uo. 118. bek.

róna a vállalatokra, főleg a felhasználók által előállított tartalom robbanás-szerű növekedése miatt.⁴⁴

A *Scarlet v SABAM*-ügyben⁴⁵ az EUB-nak arra a kérdésre kellett választ adnia, megengedett-e egy internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatónak az olyan szűrőrendszer létrehozására való kötelezése, amely a szolgáltató hálózatán azonosítja a szerzői jog által védett zeneművet, filmet vagy audiovizuális alkotást tartalmazó fájlokat. A SABAM belga közös jogkezelő szervezet a tényállás alapján sérelmezte, hogy a Scarlet felhasználói sűrűn továbbítanak a SABAM által kezelt szerzői műveket.

A testület elutasító választ adott, mivel az ilyen szűrőrendszer alkalmazása a közvetítő szolgáltató „(i) szolgáltatásain áthaladó valamennyi elektronikus adatátvitelt érinti, (ii) teljes ügyfélkörére, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, (iii) megelőző jellegű, (iv) költsége kizárólag a szolgáltatót terhelő, és (v) időbeli korlátozás nélküli”.⁴⁶ Ítéletében az EUB hangsúlyozta, hogy egy ilyen „rendszer valószínűleg nem lenne képes különbséget tenni a jogellenes és a jogszerű tartalom között, így alkalmazása a jogszerű tartalmú adatátvitel blokkolását is kiválthatná”,⁴⁷ valamint a szűrő alkalmazása nem tartaná tiszteletben az alapvető jogok közötti igazságos egyensúly teremtésének követelményét.⁴⁸ Néhány hónappal később, a *SABAM v Netlog*-ügyben⁴⁹ az EUB analógiával hasonló tényállásra szinte teljesen azonos ítéletet hozott.

2018-ban az EUB több szempontból is említésre méltó ítéletet hozott a *Glawischnig–Piesczek*-ügyben.⁵⁰ Egy osztrák politikus egy poszt törlését kérte a Facebooktól, amely posztot egy jogerős bírósági ítélet már becsületsértőként értékelt. A testület végül megállapította, hogy nem sérti az általános nyomkövetési kötelezettség tilalmát, ha egy tagállami bíróság arra kötelez egy tárhelyszolgáltatót, hogy az általa tárolt, és korábban jogellenesnek nyilvánított információval azonos tartalmú információkat törölje, vagy akadályozza meg az azokhoz való hozzáférést.

A tagállami bíróságok továbbá arra is kötelezhetik a tárhelyszolgáltatókat, hogy töröljék a korábban jogellenesnek nyilvánított információval azonos értelmű információkat, vagy akadályozzák meg az azokhoz való hozzáférést, függetlenül attól, hogy az eredeti információ közzétevője vagy más felhasz-

⁴⁴ SAVIN, 34. lj. 178.

⁴⁵ *Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)* (C-70/10), ECLI:EU:C:2011:771.

⁴⁶ Uo. 55. bek.

⁴⁷ Uo. 52. bek.

⁴⁸ Uo. 53. bek.

⁴⁹ *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) v Netlog NV* (C-360/10), ECLI:EU:C:2012:85.

⁵⁰ *Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Ltd.* (C-18/18), ECLI:EU:C:2019:821.

náló tette-e közzé. E körben a tárhelyszolgáltató csak olyan információk vizsgálatára kötelezhető, amelyek (i) tartalma lényegében változatlan, (ii) tartalmazza a jogsértéstől való eltávolításban meghatározott elemeket, és végül (iii) az azonos értelmű megfogalmazás tekintetében fennálló különbségek nem követelik meg a tárhelyszolgáltatótól e tartalom önálló értékelését.⁵¹

Amint az kirajzolódik, a felelősség alóli mentesülés érdekében elvárt passzív szerep és a jogsértések felkutatása érdekében elvárt aktivitás kiegyensúlyozása nem teljesen konzisztens, inkább eseti jelleggel történik.⁵² Ahogy Gyetván fogalmaz, „az Eker irányelv 15. cikkének megfogalmazása eredendően hiányos, pontatlan és annak meghatározását a jogalkalmazás sem tudta egyértelműen kikristályosítani a húsz év alatt”.⁵³

3. AZ ONLINE PLATFORMOK ELTERJEDÉSÉNEK INDOKAI

Az apró lépésekben haladó jogfejlődéssel szemben robbanásszerűen alakult ki és terjedtek el különböző platformalapú internetes szolgáltatások az elmúlt negyed évszázadban. A platform egy felforgató, más néven romboló technológia (disruptive technology), hiszen „a hatályos jogi kereteket feszegeti” és „a korábbi technológiai szinthez igazodó szabályozási eszközök elégtelené, vagy éppen túlszabályozóvá válhatnak”.⁵⁴ E körben megjegyzendő, hogy már Platón is felemelte a hangját a korábban terjedő romboló technológia ellen. Az írás ugyanis Platón szerint „a társadalmak halálával és hanyatlásával analóg; magában hordozza az emberi emlékezet elpusztításának, az elme meggyengítésének, valamint a személyes és társadalmi passzivitásnak a lehetőségét”.⁵⁵

A platform azonban nem egyszerűen egy új üzleti modell, egy új társadalmi technológia vagy egy új infrastrukturális alakzat. A platform az infor-

⁵¹ Uo. 53. bek.

⁵² MARONI, Marta–BROGI, Elda: „Freedom of expression and the rule of law: the debate in the context of online platform regulation” in: PARCU, Pier Luigi–BROGI, Elda (szerk.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (Cheltenham: Edward Elgar 2021) 184–185.

⁵³ GYETVÁN Dorina: „Az általános nyomon követési kötelezettség mint a közvetítő szolgáltatók felelősségének jövője?” in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2021* (Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2021) 311.

⁵⁴ KLEIN Tamás: „A közösségi (média)platformok társadalmi integrációs és dezintegrációs hatásai” *Glossa Iuridica*, 2020/1-2. 71.

⁵⁵ YADLIN-SEGAL, AYA–OPPENHEIM, Yael: „Whose dystopia is it anyway? Deepfakes and social media regulation” *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 2021/27. 38.

mációs társadalom alapvető szervezeti formája, „egy általános kontrollmechanizmus”.⁵⁶ A platformok nem belépnek a piacokra vagy bővítik azokat, hanem felváltják őket.⁵⁷ A digitális környezetben az információhoz való hozzáférés, sokszorosítás és terjesztés minimális határkölttségei versenyelőnyhöz juttatja a platformokat a már létező struktúrákkal szemben, és lehetővé teszi számukra, hogy egy minimális algoritmus alapú infrastruktúra által ellenőrizzék és irányítsák szolgáltatásaik nyújtását több millió ember részére.⁵⁸

Az online platformok kétoldalú piacokon működnek, amelyek „két, egymástól jól elkülönülő csoporttal jellemezhető, amely csoportok találkozásánál az igénynek megfelelő szolgáltatás nyújtása révén egy közvetítő áll”.⁵⁹ Ezzel szemben létezik olyan nézet is, amely szerint a platform valódi célja nem a közvetített tranzakciók utáni jutalék beszedése, hanem a tranzakciók közben kinyert adattömeg monetarizálása. Vagyis a két- vagy többoldalú piaci jelleg előtérbe helyezése csak leplezi a valódi működést.⁶⁰

A platformok közös jellemzője, hogy minden kommunikációt adattá alakítanak, algoritmikusan vezérelnek, áruvá változtatnak, végső soron pedig pénzzé teszik, hasznosítják. Ezenkívül a platformok egy meghatározott területen jelentős súllyal bírnak, és arra törekednek, hogy minél nagyobb számú felhasználót érjenek el.⁶¹ E kettő tulajdonság egy szinte „öngerjesztő folyamat” eredményez, ahol „minél többen használják az adott platformot”, „annál nagyobb adatmennyiség generálódik”, és „minél nagyobb mennyiségű adat generálódik”, annál többen csatlakoznak a platformhoz, az egyre inkább személyre szabott szolgáltatás miatt.⁶²

⁵⁶ ZÓDI Zsolt: „Algoritmikus koordinációs a platformuniverzumban. A platform mint új koordinációs mechanizmus és ennek jogi következményei” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021) 492.

⁵⁷ COHEN, Julie E.: „Law for the Platform Economy” *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 2017.

⁵⁸ SARTOR, Giovanni: „The secondary liability of online intermediaries” in: PARCU, Pier Luigi – BROGI, Elda (szerk.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (Cheltenham, Edward Elgar 2021) 142.

⁵⁹ SZABÓ Endre Győző: „A kétoldalú piacok elmélete és a személyes adatok védelme – a Google-ítélet elemzése versenyjogi és adatvédelmi szempontok szerint” *In Medias Res*, 2017/1. 173.

⁶⁰ ZÓDI Zsolt: „A platform mint elméleti konstrukció és mint narratív keret – A platformfogalom kialakulásának története” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 27–28.

⁶¹ ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog* (Budapest: Gondolat Kiadó 2018) 102–103.

⁶² PÓK László Gábor: „Védeni vagy megosztani? – A személyes adatok szerepe az internetes platformok szabályozásában” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest, NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 381.

További jellemzőjük a zéró áras üzleti modell, vagyis a felhasználók pénzbeli ellenszolgáltatás helyett a személyes adataikkal és a figyelmükkel „fizetnek” a szolgáltatásért.⁶³ A fogyasztók lényegesen nagyobb valószínűséggel választanak egy „ingyenes” terméket, mint egy hasonló, nem „ingyenes” terméket, még akkor is, ha az „ingyenes” termék rosszabb minőségű.⁶⁴ Szintén idekapcsolódik az adatvédelmi paradoxon (privacy paradox), amely alapján annak ellenére, hogy a felhasználók tisztában vannak az ezzel járó adatvédelmi kockázatokkal, továbbra is apránként feladják a magánéletüket, mivel túl gyakran és túl olcsón adják ki az adataikat.⁶⁵

A platformok versenyjogi vonatkozású sajátossága, hogy a felhasználók bizonyos számának elérése (kritikus tömeg) esetén könnyen monopolhelyzet alakulhat ki. A hálózati hatás következtében ugyanis a felhasználók azon platformokhoz csatlakoznak, ahol már alaptól minél több felhasználó van jelen, a kilépés költségei pedig ezáltal egyre súlyosabbak lesznek. A platform a méretgazdaságosság következtében végezetül kiszorítja a piacról a többi versenytársat.⁶⁶ A tipping point elérése után a verseny már nem a piacon, hanem a piacért folyik. Mindezek következtében a felhasználóknak nincsen többé reális lehetősége, hogy szolgáltatást váltson. Az extrém megtérülési ráta és a külső hálózati hatások miatt az inkumbens vállalkozás rendkívüli piaci fölényre tesz szert.

Mindezt kiegészíti a domináns platformtól eltérő szolgáltatások igénybevételenek (multi-homing) megnehezítése és a különböző forrásokból gyűjtött és összekapcsolt adatok által előidézett, a „győztes mindent visz” jelenség. A platformokon belül a keresőmotorok kifejezetten olyan szolgáltatások, „amelyek működésével kapcsolatban a felhasználó nagyon kevés információval rendelkezik, ezért a kockázatok csökkentése érdekében hajlamos a már bevált szolgáltatást igénybe venni”.⁶⁷ Ez a jelenség az „automatikus beidegződés”, miszerint „a felhasználó számára ismeretlen típusú oldalakat a Google segítségével keres meg”.⁶⁸

⁶³ TÓTH András: „Fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, médiajogi és versenyjogi eszközök együttes alkalmazása az online figyelemplacok kudarcainak kiküszöbölésére” *Infokommunikáció és Jog*, 2021/2. 8.

⁶⁴ PÁSZTÉLYI Emese – BORDÁCS Bálint: „Competition concerns in zero price markets” *Versenytükör*, 2020/2. 27.

⁶⁵ FROSIO, Giancarlo F.: „Why Keep a Dog and Bark Yourself? From Intermediary Liability to Responsibility” *Oxford International Journal of Law and Information Technology*, 2018/1. 10.

⁶⁶ ZÓDI, 61. lj. 109.

⁶⁷ POLYÁK Gábor: „A forgalomirányító szolgáltatások mediaszabályozási kérdései” in: POLYÁK Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog – A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása* (Budapest: HVG-ORAC 2020) 109.

⁶⁸ POLYÁK Gábor–PATAKI Gábor: „Google Shopping: a 2017-es versenyjogi „gigabíróság” elemzése, avagy milyen tanulságokkal szolgált a keresőmotorra kiszabott rekordbüntetés” in: POLYÁK Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a*

Külön aggodalomra ad okot az innovatív, feltörekvőben lévő vállalkozások felvásárlása (killer acquisition), mely nem akad fenn a versenyjog rostáján.⁶⁹ Az elmúlt 15 évben a technológiai óriások több mint 400 fúziót hajtottak végre, amelyek egyikét sem tiltották meg az uniós versenyhatóságok.⁷⁰ Egyre elterjedtebb jelenség ugyanis, hogy az adott piacon erőfölényben lévő vállalkozások vertikális integrációk által más piacokra is átmentik a befolyásukat, ezáltal teljes digitális ökoszisztémát létrehozva. Egyes szerzők szerint ilyen esetekben már nem is értékesítési láncról, hanem értékhalóról (value web) beszélhetünk.⁷¹

A platformok általi privatizált kormányzás (privatized governance) egészen addig nem volt szembetűnő probléma, míg e szolgáltatók jóval kisebb mértékben voltak képesek a felhasználók magatartásának befolyásolására. A felhasználók számára nyitott volt a kilépés, valamint egy másik szolgáltatáshoz való csatlakozás lehetősége, amennyiben nem értettek egyet a szolgáltató tartalommoderálási gyakorlatával.⁷² Napjainkban azonban „az online platformokon való jelenlét nem kényelem vagy szabad döntés, hanem társadalmi elvárások kérdése”.⁷³

4. A JELENLEG ALKALMAZANDÓ JOGI KERETRENDSZER HIÁNYOSSÁGAI

A tárhelyszolgáltatók felelősségét megalapozó indokok alapvetően nem változtak az 1990-es évek vége óta. Az anonimitás fátyla (veil of anonymity) mögött megbújva sokszor lehetetlen, de legalábbis aránytalanul nehéz a jogsértő tartalmat közzetevő természetes személy azonosítása,⁷⁴ a tárhelyszolgáltatók

jog – A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása (Budapest: HVG-ORAC 2020) 276.

⁶⁹ PRISKIN Boglárka–HANTOSI István: „A versenyjog kihívásai a digitális gazdaságban – Az Európai Bizottság tanácsadó testületének jelentése és a Furman-riport tükrében” *Versenytükkör*, 2019/2. 27–31.

⁷⁰ TÓTH András: „A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra” *Versenytükkör*, 2021/1. 39.

⁷¹ KONDRÁT Flóra: „A digitális platformok definiálási és szabályozási kérdései – A Digital Markets Act megoldási megközelítései” *Versenytükkör*, 2021/2. 7–8.

⁷² MUELLER, Milton L.: *Networks and States. The Global Politics of Internet Governance* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology 2010) 213.

⁷³ PÜNKÖSTY András: „Egy új digitális etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmusos döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021) 60.

⁷⁴ OOZEER, Ammar: „Internet and social networks: freedom of expression in the digital age” *Commonwealth Law Bulletin*, 2014/40. 356.

ugyanakkor rendelkeznek a jogsértő tartalom eltávolításához szükséges technikai tudással és kapacitással.

Ezen túl a szolgáltatók élvezik a platform használatának gazdasági előnyeit, így indokolt, hogy a használathoz kötődő ártalmak minimalizálásából is kivegyék a részüket.⁷⁵ Ezzel szemben már 20 évvel ezelőtt, alig két évvel az Eker irányelv elfogadása után is igényként merült fel a tárhelyszolgáltatók részére a szólásszabadság kereteit meghatározó és a cenzúrával szemben eljárási garanciákat nyújtó iránymutatás kidolgozása.⁷⁶

A platformok felületén általánosságban elérhető, valamint az egyes felhasználók számára láthatóvá tett tartalom szabályozása élesen elkülönül. Előbbit kemény szabályozásnak (hard control), míg utóbbit puha szabályozásnak (soft control) hívjuk.⁷⁷ Sorbán szemléletes megfogalmazása szerint „a platformok azáltal, hogy moderálnak egyes felhasználói közléseket, hatást gyakorolnak a véleménynyilvánítás szabadságára, azáltal pedig, hogy találati listákat állítanak össze, vagy éppen személyre szabott ajánlatokat tesznek, az információhoz jutás szabadságára”.⁷⁸

4.1. Hard control, vagyis a tartalommoderáció

A legfőbb kritikák szerint az államok kiszervezik a szólásszabadság gyakorlásának felügyeletét a technológiai óriások kezébe, anélkül, hogy azok eljárására vonatkoznának az államok tevékenysége esetén irányadó garanciák. Az online platformok tartalommoderálási gyakorlata, és kifejezetten az algoritmikus döntéshozatal nem átlátható, a hatékonysága még csak meg sem becsülhető.

Ezen túl a felelősség alóli mentesülés gazdasági érdekként arra ösztönözheti a szolgáltatókat, hogy jogi kötelezettségeiken túlterjeszkedve a bejelentésben megjelölt, esetleg jogszerű tartalmat is elérhetetlenné tegyék,⁷⁹ „mivel

⁷⁵ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3350693 6.

⁷⁶ FRYDMAN, Benoit–RORIVE, Isabelle: „Regulating Internet Content through Intermediaries in Europe and the USA” *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2002/23. 59.

⁷⁷ YORK, Jillian C.–ZUCKERMAN, Ethan: „Moderating the Public Sphere” in: JORGENSEN, Rikke Frank (szerk.): *Human Rights in the Age of Platforms* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology 2019) 140.

⁷⁸ SORBÁN Kinga: „Az online platformok által alkalmazott mesterségesintelligencia-alapú tartalomszűrés szabályozási kérdései” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021) 304.

⁷⁹ RIIS, Thomas–SCHWEMER, Sebastian Felix: „Leaving the European Safe Harbor, Sailing towards Algorithmic Content Regulation” *Legal Studies Research Paper Series*. 2019/64. 1-2.

az alaptalan törlésnek nincs jogkövetkezménye”.⁸⁰ A platformok az elszámoltathatóság nélkül az „igazság döntőbíráivá” (arbiters of truth) válhatnak.⁸¹

A tartalmak moderálásra során a platformoknak komplex és sokszor egymásnak ellentmondó elvárásokra kell figyelemmel lenniük. Egyrésztől felelősek azért, hogy megfelelően reagáljanak a tartalom eltávolítására irányuló jogi kérésekre, felelősséggel tartoznak részvényeseik és a hirdetőik felé. Ugyanakkor igyekeznek a tartalom moderálásának költségeit alacsonyan tartani, valamint csökkenteni a felhasználók közötti konfliktusokat, hogy azok ne hagyják el a platformot a visszaélések miatt.

Végül pedig a felhasználók, a média, az érdekvédelmi szervezetek és néha a saját alkalmazottjaik vagy részvényeseik részéről is nyomás nehezedik rájuk, hogy bizonyos típusú tartalmakat engedélyezzenek vagy tiltsanak.⁸² A felhasználók részvételének ösztönzése is kiemelendő faktor, hiszen a felhasználók által létrehozott tartalom nélkül a platformok egzisztenciája szűnne meg.⁸³

A tartalom jogszerűségéről való döntés alapvetően az államok jogalkalmazásának hatáskörébe tartozik, és ezáltal tipikusan a bíróságok feladata.⁸⁴ A döntést tovább nehezítik az államok között fennálló kulturális, morális, vallási, történelmi és jogi különbségek.⁸⁵ A sokszor középpontba kerülő gyűlöletbeszéd megítélésének kérdése pedig mindezekon kívül azért is különösen nehéz, mert sokszor közéleti-politikai diskurzusba ágyazódva jelenik meg.⁸⁶

A koronavírus-járvány végképp egyértelművé tette, hogy a tartalommoderálás kizárólag emberi résztvevők által egyszerűen megoldhatatlan az adatok pusztá tömege miatt. Az uniós jog is egyre szélesebb körben ösztönzi a közvetítő szolgáltatókat az önkéntes proaktív nyomon követés bevezetésére, annak ellenére, hogy jelen fejlettségi szintükön az algoritmusok nem alkal-

⁸⁰ POLYÁK, 67. lj. 116.

⁸¹ VAN DIJCK, José–POELL, Thomas–DE WAAL, Martijn: *The Platform Society* (Oxford: Oxford University Press 2018) 64.

⁸² YORK – ZUCKERMAN, 75. lj. 149.

⁸³ <https://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2021/06/dsa-and-its-impact-on-freedom-of-expression-joan-barata-pdli.pdf> 9.

⁸⁴ MENYHÁRD Attila: „Az információs technológiai fejlődés hatása az állam szerepválalásaira” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021) 68.

⁸⁵ AKDENIZ, Yaman: „To block or not to block: European approaches to content regulation, and implications for freedom of expression” *Computer Law & Security Review*, 2010/26. 261.

⁸⁶ NAGY Krisztina: „Facebook files – gyűlöletbeszéd törölve? A közösségimédia-platformok tartalom-ellenőrzési tevékenységének alapjogi vonatkozásai” in: POLYÁK Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog – A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása* (Budapest: HVG-ORAC 2020) 148.

masak teljes mértékben a jogszerű és a jogsértő tartalmak közti különbségtételre.⁸⁷ A megoldás valószínűleg azonban nem az emberi moderálás vagy a mesterséges intelligencia általi moderálás közötti választás lesz, hanem inkább a kettő kombinációja.⁸⁸

Egyesek szerint a jogsértő tartalmak jelzése és eltávolítása mellett a mesterséges intelligencia használatán alapuló megoldások a jövőben képesek lesznek a platformokon folyó diskurzus minőségét monitorozni, valamint az ideális elvárásokhoz közelíteni.⁸⁹ Az általános tartalmi elvek alkalmazása esetén azonban az online platformok még inkább a klasszikus médiavállalatok által betöltött aktív szerepet vállalnának magukra.

A kedvező felelősségi szabályok hatására virágzó online platformok mára nélkülözhetetlen szerepet töltenek be az életünkbe, és alapvetően meghatározzák, milyen információhoz juthatunk hozzá. A hálózatos társadalomban (networked society) a legnagyobb platformok kvázi szuverénként őröködnék több milliárd felhasználójuk tevékenysége fölött.⁹⁰ Balkin kifejezéseivel élve ez a „szólas magánszabályozásának” a problémája a „digitális világ új kormányzóit” által.⁹¹

Ezzel szemben a tartalommoderálási eljárásuk a jogi eljáráshoz képest más logikát követ, arra saját rendszert alakítottak ki. „A tartalom törléséről döntést hozók nem elvek mentén, hanem képletszerű, leegyszerűsített szabályok alapján döntenek, ami [merev], kevésbé rugalmas mérlegelést, a közlés kontextusát, valamint annak hatásának értékelését csak közvetetten és esetlegesen tartalmazza.”⁹² „A mennyiség által vezérelt működés, a szolgáltatás aggregátor jellege a konkrét tartalomról szóló döntés szintjén csak részben teszi lehetővé az alapjogi szemléletmód megjelenését.”⁹³

⁸⁷ RIIS–SCHWEMER, 77. l. 13.

⁸⁸ GOSZTONYI Gergely: „Some human and technical aspects of online content regulation” *Journal of Liberty and International Affairs*, 2021/3.

⁸⁹ PINTÉR Melinda: „Szólásszabadság vagy cenzúra a nagyobb jó érdekében? – A politikai diskurzus megvalósítható keretei és korlátai a közösségi médiában” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 242.

⁹⁰ CHAPDELAINÉ, Pascale–MCLEOD ROGERS, Jaqueline: „Contested Sovereignties: States, Media Platforms, Peoples, and the Regulation of Media Content and Big Data in the Networked Society” *Laws*, 2021/10. 2., 17.

⁹¹ BALKIN, Jack M.: „Free Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation” *University of California Davis Law Review*, 2018/51.

⁹² NAGY, 86. l. 166.

⁹³ Uo. 167.

4.2. Soft control, vagyis a rangsorolás

A felhasználók által közzétett tartalmak kezdetben az Internet demokratizálódását vetítették elő, ahol a korábbi frekvenciaszűkösség helyett minden vélemény helyet kaphat.⁹⁴ Ezzel szemben, ahogy Török rámutat, „ma már nem a rendelkezésre álló információ vagy vélemény a szűkös, hanem a figyelem, amivel az emberek az őket elárasztó információ- és véleménybőség egy részét igyekeznek befogadni”.⁹⁵

Az algoritmusok által személyre szabott tartalomkínálat által a „felhasználó idővel elszigetelődik a sajátjától különböző álláspontoktól, információktól, hiszen a szolgáltató folyamatosan monitorozza a tevékenységét, és annak figyelembevételével generálja a tartalmakat”.⁹⁶ Ezt a hatást sokan sokféleképpen nevezték el, például szűrőbuborék (filter bubble),⁹⁷ kiberkaszkádok (cyber cascades),⁹⁸ vagy éppen visszhangkamrák (echo chambers).

Az elnevezések sokszínűsége mellett az eredmény megegyező – a felhasználók csak olyan tartalmat fogyasztanak, amelyek „összhangban vannak ismereteikkel és attitűdjeikkel, megerősítik a maguk nézeteit, hiedelmeit, ráadásul nem kényszerítik őket mentális erőfeszítésekre”.⁹⁹ Egyes ellenvélemények szerint azonban a közéleti híreknek az Interneten fellelhető pusztá tömege miatt elkerülhetetlen, hogy a felhasználó a világfelfogásával ellentmondó hírekkel, tényekkel is találkozzon.¹⁰⁰

Míg a felhasználók számára előnyös lehet a tartalom személyre szabásának kényelme, hiszen elősegíti a releváns tartalom felfedezhetőségét a túláradó információbőségben, aggodalomra ad okot, ha a személyre szabás a felhasználók döntéseit vagy viselkedését olyan módon igyekszik befolyásolni, amely az érdekeik ellen hat, miközben a platform üzemeltetőjének vagy harmadik feleknek az érdekeit szolgálja.¹⁰¹ Mindezzel párhuzamosan a felhasz-

⁹⁴ POLYÁK, 67. lj. 140.

⁹⁵ TÖRÖK Bernát: „A szólásszabadság a közösségi platformokon és a Digital Services Act” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt: *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 199.

⁹⁶ KLEIN, 5. lj. 46.

⁹⁷ PARISER, Eli: *The Filter Bubble. What the internet is Hiding from You* (New York: The Penguin Press 2011)

⁹⁸ SUNSTEIN, Cass R.: *Republic.com 2.0* (Princeton: Princeton University Press 2009)

⁹⁹ GÁLIK Mihály: „A hálózati hírmédia sajátosságai, különös tekintettel a visszhangkamra- és a szűrőbuborék-jelenségre” *In Medias Res*, 2019/2. 340.

¹⁰⁰ GÁLIK Mihály: „Visszhangkamrák és szűrőbuborékok. A hírfogyasztásról szóló vita a digitális hálózati média-ökoszisztéma világában” *Médiakutató*, 2020/1. 29.

¹⁰¹ CHAPDELAINE – MCLEOD ROGERS, 90. lj. 21.

nálók egyre kevésbé bíznak az elérhető információk valódiságában, manipulációmentességében az elharapózó dezinformációs kampányok és a deep fake-k korában.¹⁰²

A platformszolgáltatók mint piaci vállalkozások elsődleges célja nem a demokratikus diskurzus kialakulásának előmozdítása, hanem a profitszerzés. „Ezért gazdasági érdekük azt diktálja, hogy a felhasználók minél több időt töltsenek el a felületeiken, és annak során a lehető legtöbb interakciót hajtsák végre.”¹⁰³ A videós tartalmak esetében a túlzott perszonalizáció függőséghez, valamint adott esetben akár olyan mentális betegségekhez is vezethet, mint a depresszió.¹⁰⁴

További probléma, „hogy a felhasználók nincsenek tisztában az algoritmusok működési elveivel, a rangsorolási eredmények személyre szabottságának következményeivel, vagy éppen a választható alternatívákkal”. A felhasználói tudatosság erősítésén túl éppen ezért fontos, hogy a felhasználó élhessen olyan alternatívával, amely nem a személyre szabáson alapul.¹⁰⁵

Esetleg elvárható lehetne az internetszolgáltatók részére előírt hálózatszemlegesség (net neutrality) mintájára keresősemlegesség (search neutrality) a platformoktól. Ez sem problémáktól mentes azonban, ugyanis egyrészt a semlegesség a szolgáltatók alap rendeltetésével lenne ellentétes, miszerint az információtengerben segítik a releváns és hasznos információ kiválasztását.¹⁰⁶ Másrészt pedig „teljes egészében semleges, objektív, minden tartalomnak azonos esélyt biztosító keresési és rangsorolási algoritmus nem létezik”.¹⁰⁷ Jelenleg a keresőprogramok szabályozásának a központi motívuma a találati rangsorokhoz kapcsolódó átláthatóság növelése, és ezáltal a torzításmentes fogyasztói döntések elősegítése.¹⁰⁸

4.3. Lehetséges megoldási irányok

Ahogy Polyák és szerzőtársai kiemelik, az online óriásplatformok „valódi társadalmi jelentőségének felismeréséhez szükség volt a Cambrige Analytica-

¹⁰² MEZEI Kitti–SZENTGÁLI–TÓTH Boldizsár: „Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai” in: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 332.

¹⁰³ SZIKORA Tamás: „A platformszabályozás egy új iránya Donald Trump Facebookról való kitiltásának példáján keresztül” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 211.

¹⁰⁴ SORBÁN Kinga: „Ethical and legal implications of using AI-powered recommendation systems in streaming services” *Információs Társadalom*. 2021/2. 64.

¹⁰⁵ POLYÁK, 67. lj. 138.

¹⁰⁶ Uo. 135-136.

¹⁰⁷ Uo. 109-110.

¹⁰⁸ GELLÉN Klára: „A keresőmotorok és az átláthatóság követelménye fogyasztóvédelmi jogi nézőpontból” *In Medias Res*, 2022/1.

ügyre, a Brexit- és a Trump-kampányra, a menekültválság idején elharapózó gyűlöletbeszédre, valamint a személyes adatokkal való folyamatos visszaélésekre”.¹⁰⁹ A koronavírus-járvány és az orosz-ukrán háború alatt elterjedt dezinformációs kampányok pedig még időszerűbbé tették a szabályozói beavatkozást.

Egyesek szerint a piaci dominanciájuk és státuszuk, az elérhető alternatívák hiánya és a demokráciára gyakorolt hatásuk alapján egyes platformok a modern kapuőrökké váltak, így speciális kötelezettségekkel rendelkeznek. A szakirodalomban felmerült a közszolgáltatásként való minősítés is, amely által minden megkülönböztetéstől mentes szerződés-kötési kötelezettség, és alapvető minőségi követelmények vonatkoznának a szolgáltatókra.¹¹⁰

Mások szerint az olyan domináns platformok, mint például a Facebook, egyenesen megfelelnek az amerikai közfórum (public forum) doktrína feltételeinek, és ezáltal működésükre az alapjogi garanciák ugyanúgy alkalmazandók, mint az államok tevékenységére.¹¹¹ Azonban, Menyhárd rámutat, hogy „a platformokat nem elegendő szabályozási tárgyként kezelni; eredményesebb megközelítés lenne [azokat] partnernek tekinteni, és erre felépíteni az egyébként valóban szükséges állami kontrollt”.¹¹²

Az uniós jogalkotás hiányosságait felismerve számos tagállam fogadott el nemzeti szintű szabályozást az online platformok tekintetében. A német NetzDG¹¹³ bizonyos német büntetőtörvénykönyvi tényállások esetében kötelezően alkalmazandó eljárásrendet fektet le az Eker irányelv kiegészítéseként. A nyilvánvalóan jogellenes tartalmat 24 órán belül, míg a nem nyilvánvalóan jogellenes tartalmat hét napon belül köteles törölni a közvetítő szolgáltató. A NetzDG szigorú szankciós szabályokat tartalmaz, akár 50 millió

¹⁰⁹ POLYÁK Gábor et al.: „Versenyjogi előzmények és piacsabályozási eszközök a digitális piacokról szóló európai rendelet tervezetében” in: VALENTINY Pál et al. (szerk.): *Verseny és szabályozás 2021* (Budapest: KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet 2021) 150.

¹¹⁰ LAND, Molly K.: „Regulating Private Harms Online: Content Regulation under Human Rights Law” in: JORGENSEN, Rikke Frank (szerk.): *Human Rights in the Age of Platforms* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology 2019) 304.

¹¹¹ PUETZ, Trevor: „Facebook: The New Town Square” *Southwestern Law Review*, 2014/44.; JACKSON, Benjamin F.: „Censorship and Freedom of Expression in the Age of Facebook” *New Mexico Law Review*, 2014/44.

¹¹² MENYHÁRD Attila: „A platformok polgári jogi felelőssége” in: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022) 132.

¹¹³ Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken BGBl. I S. 3352. (a továbbiakban: NetzDG).

euróig terjedő bírsággal.¹¹⁴ A szankcionálandó kötelezettség nem önmagában a bejelentett tartalom eltávolítása, hanem a bejelentési és a panaszjelzés működtetése.¹¹⁵ A rövid határidők és magas bírságok kérdéses hatékonysága miatt elterjedt a nézet, miszerint a német szabályozás nem szolgálhat egy egységes uniós szabályozás alapjaként, mivel a jogérvényesítést teljes mértékben az üzleti szereplőkre telepíti, valamint figyelmen kívül hagyja az alapjogok korlátozása esetén irányadó garanciákat.¹¹⁶

A NetzDG-hez hasonló szabályozást vezetett volna be két olasz törvényjavaslat is. Az egyik tervezet még általános nyomomonkövetési kötelezettséget is előírt volna az álhírek (fake news) elleni küzdelemben. Franciaországban a kampányidőszak alatt a jelölteket érintő hírek valós vagy valótlan természetét a bíróságok ítélik meg.¹¹⁷ Az Avia néven elhíresült francia törvény pedig terroristatartalom és gyermekpornográfia esetén 1 órás eltávolítási időt írt elő a szolgáltatóknak, azonban hatálybalépését követően az alkotmánybíróság a törvény főbb rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.¹¹⁸

A nemzeti jogalkotás azonban a nemzetállamokat is meghaladó óriásplatformok idejében aligha lehet adekvát válasz a felmerülő problémákra. Ennek megfelelően az uniós jogalkotó is felismerte a fragmentált nemzeti jogalkotás korlátozott hatását a célul kitűzött digitális egységes piac elérésében.

5. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁS JELENLEGI IRÁNYAI

5.1. A DSA és kritikái

Mivel a korábbi soft law ajánlások nem váltották ki a hozzájuk fűzött reményeket, az uniós jogalkotó elfogadta a Digitális szolgáltatások egységes piacáról szóló rendeletet¹¹⁹ (a továbbiakban: DSA), mely 2024. február 17-től válik alkalmazandóvá az Unió összes tagállamában. A DSA 6. cikke felváltja

¹¹⁴ SZÓKE Gergely László: „A közösségi oldalak szabályozási problémái” in: KIS Kelemen Bence – MOHAY Ágoston (szerk.): *A technológiai fejlődés jogi kihívásai: Kézikönyv a jogalkotás és jogalkalmazás számára* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2021) 113-114.

¹¹⁵ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.298> 8.

¹¹⁶ POLYÁK, 67. lj. 118., 121.

¹¹⁷ MONTI, Matteo: „The EU Code of Practice on Disinformation and the Risk of the Privatisation of Censorship” in: GIUSTI, Serena – PIRAS, Elisa (szerk.): *Democracy and Fake News. Information Manipulation and Post-Truth Politics* (Oxfordshire: Routledge 2020) 218.

¹¹⁸ <https://edri.org/our-work/french-avia-law-declared-unconstitutional-what-does-this-teach-us-at-eu-level/>

¹¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet).

az Eker irányelv 14. cikkét, azonban a hatályos rendelkezéseket csak pontosítja, azokat érdemben nem módosítja.¹²⁰ A 8. cikk kimondja az általános nyomkövetési kötelezettség tilalmát, hatályon kívül helyezve az Eker irányelv 15. cikkét.¹²¹

A DSA bevezeti az USA jogából „irgalmas szamaritánus” kedvezményként ismert rendelkezést, miszerint a közvetítő szolgáltatók felelősség alóli mentessége nem tagadható meg azon az alapon, hogy önkéntes vizsgálatokat folytatnak a jogsértő tartalmak felkutatása és eltávolítására.¹²² A DSA legnagyobb újítása, hogy differenciált, a nyújtott szolgáltatások sajátos jellemzőit figyelembe véve lépcsőzetes kellő gondossági kötelezettségeket állapít meg a közvetítő szolgáltatók, a tárhelyszolgáltatók, az online platformok és az online óriásplatformok részére. A megkülönböztetés lényege, hogy a szolgáltatótól elvárt gondosság szintje a szolgáltatásai által okozott potenciális kár mértékétől függ.

Minden közvetítő szolgáltató köteles a szerződési feltételeiben egyértelmű tájékoztatást nyújtani a tartalommoderálási eljárásairól, beleértve az algoritmikus döntéshozatalt, a korlátozások alkalmazása során figyelemmel lenni a felhasználók alapvető jogaira.¹²³ Az alapjogok horizontális jogviszonyokban, magánszereplők közötti alkalmazhatósága élénken foglalkoztatja a jogtudományt.¹²⁴ A kritikusok szerint azonban jelen rövid rendelkezés túlságosan homályos és bizonytalan ahhoz, hogy hatékonyan támogassa az alapvető jogok érvényesülését.¹²⁵

A tárhelyszolgáltatóknak lehetővé kell tenniük a felhasználók által jogellenesnek vélt tartalom bejelentését, mely bejelentés a felelősségük megállapítása szempontjából tényleges tudomásszerzőként minősül, amennyiben tartalmazza a meghatározott elemeket.¹²⁶ Minden olyan tartalom jogellenesnek minősül, amely „nem felel meg az uniós jognak vagy valamely tagállam jogának”.¹²⁷ Ez a homályos és tág megfogalmazás a tartalmak túlzott eltávolítását eredményezheti, valamint nem is tűnik szükségesnek és arányosnak, hogy a „csak” becsületsértő tartalom a terrorista tartalommal azonos következményekkel járjon.

¹²⁰ Uo. 6. cikk.

¹²¹ Uo. 8. cikk.

¹²² Uo. 7. cikk.

¹²³ Uo. 14. cikk.

¹²⁴ TÖRÖK Bernát: „Az alkotmányjog horizontális hatálya? Gondolatok az algoritmizált döntéshozatal szabályozásához” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest, NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021)

¹²⁵ <https://verfassungsblog.de/power-dsa-dma-06/> 2., 4.

¹²⁶ DSA, 117. lj. 16. cikk.

¹²⁷ Uo. 3. cikk h) pont.

A DSA jelenlegi formájában nagy hangsúlyt fektet az értesítési-eltávolítási rendszer eljárási garanciáinak lefektetésére. Bár az eljárások pontosítása segít egyfajta ellenőrzést gyakorolni a platformok működése felett, fennáll a veszélye, hogy összességében a platformok domináns pozíciójának legitimálására szolgálnak. Másként fogalmazva, a platformok az eljárási normákat teljes mértékben betartva is korlátozni tudják több milliárd ember alapjogait, sőt így akár kevésbé is tűnne az fel.¹²⁸

Az értesítési-eltávolítási rendszeren kívül ismert más jellegű eljárás is a jogsértő tartalom hozzáférhetetlenné tételére. A Kanadában alkalmazott értesítési-értesítési rendszer (notice and notice) lehetőséget teremt a bejelentő és az állítólagosan jogellenes tartalmat közzétevő felhasználó összekapcsolására, így a tartalom jogellenességéről nem a közvetítő szolgáltatónak kell döntenie.¹²⁹

Mások is az értesítési-eltávolítási rendszer differenciálását javasolják a jogellenes tartalom típusától függően. Az értesítési-eltávolítási eljárás megfelelőnek bizonyulhat gyűlöletbeszéd esetén, azonban szerzői jogi jogsértésekkel kapcsolatban indokoltabb lehet az értesítési-értesítési; rágalmozás, valamint becsületsértés pedig az értesítési-várakozási-eltávolítási rendszer alkalmazása.¹³⁰ Visszaeső felhasználók esetében pedig az értesítési-felfüggesztési eljárás is alkalmazandó lehetne.¹³¹

Már korábban is felmerült az igény, hogy a platformszolgáltatók definíciója uniós szinten, jogi kötőerővel rendelkező dokumentumban rögzítve legyen.¹³² A DSA fogalom meghatározása alapján az online platform olyan tárhelyszolgáltató, amely nemcsak tárolja a felhasználó kérésére az információt, hanem nyilvánosan terjeszti is azt.¹³³ Az online platformoknak biztosítaniuk kell az online interfészükön megjelenített hirdetések átláthatóságát,¹³⁴ valamint fokozott átláthatósági jelentési kötelezettségeik vannak.¹³⁵ Mindezekon túl, az online platformok szerződési feltételeiben meg kell határozni az alkal-

¹²⁸ MARONI – BROGI, 52. lj. 189.

¹²⁹ KLEIN Tamás: „Az online diskurzus egyes szabályozási kérdései” in: KLEIN Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről* (Budapest: Médiatudományi Intézet 2018) 24.

¹³⁰ TATÁR Attila: „A tárhelyszolgáltatók körében felmerülő felelősségi kérdésekről” *Infokommunikáció és Jog*, 2019/1.

¹³¹ KUCZERAWY, Aleksandra: „Safeguards for freedom of expression in the era of online gatekeeping” *Auteurs & Media*, 2018/3. 12.

¹³² https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/lse2019-03_between-anarchy-and-censorship.pdf 2.

¹³³ DSA, 117. lj. 3. cikk i) pont.

¹³⁴ Uo. 26. cikk.

¹³⁵ Uo. 24. cikk.

mazott ajánlórendszerük által használt fő paramétereket, a paraméterek befolyásolására való lehetőségeket, valamint a rendelkezésre álló alternatívákat.¹³⁶

Azon online platform, amely havonta átlagosan legalább 45 millió aktív felhasználónak kínálja szolgáltatásait az Unióban, online óriásplatformnak minősül.¹³⁷ Egyes szerzők rámutatnak, hogy a felhasználói számok önmagukban nem feltétlen jelentenek nagyobb kockázatot a védett jogokra és értékekre, és ennek következtében egy árnyaltabb megközelítés szükséges. Szintén indokolt lehetne tagállami szintű óriásplatformok kijelölése, melyek az adott tagállam vonatkozásában potenciálisan súlyos károkat okozhatnak, azonban nem érik az uniós szinten óriásplatformmá minősítés kritériumait.¹³⁸

Az online óriásplatformok kötelesek minden ajánlórendszerük esetében legalább egy olyan alternatívát biztosítani, mely nem profilalkotáson alapul.¹³⁹ Erre példa lehet, mikor a „legnépszerűbb”, „legrelevánsabb” vagy éppen „neked ajánlott” tartalmak helyett kronologikus sorrendben jeleníti meg az információkat az ajánlórendszer. Az online hirdetések további átláthatóságának biztosítása érdekében a megjelenítésüktől számított egy évig kötelesek az online óriásplatformok a hirdetések adatait tartalmazó adattárat közzétenni.¹⁴⁰

Összességében úgy tűnik, a DSA inkább a közvetítő szolgáltatóknak nyújt jogi védelmet és biztonságot, mint a szolgáltatásaikat igénybe vevő felhasználóknak.¹⁴¹ Az eljárási garanciák mellett az átláthatóság követelménye alapozza meg a platformok szabályozását az elszámoltathatóságra gyakorolt pozitív hatása miatt.¹⁴² Azonban az átláthatóság önmagában nem képes a szabályozás helyettesítésére.

Egyrésztől a vállalatok törekedhetnek kizárólag a minimálisan szükséges információk nyilvánosságra hozatalára, míg egyéb releváns, általuk ismert információk a közvélemény elől titokban maradhatnak. Másrésztől a túlzott,

¹³⁶ Uo. 27. cikk.

¹³⁷ Uo. 33. cikk (1) bek.

¹³⁸ https://cerre.eu/wp-content/uploads/2021/10/211019_CERRE_IP_What-is-the-harm-in-size_FINAL2.pdf 17.

¹³⁹ DSA, 117. lj. 38. cikk.

¹⁴⁰ Uo. 39. cikk.

¹⁴¹ CAUFFMAN, Caroline–GOANTA, Catalina: „A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection” *European Journal of Risk Regulation*, 2021/12. 767-768.

¹⁴² GORWA, Robert–GARTON ASH, Timothy: „Democratic Transparency in the Platform Society” in: PERSILY, Nathaniel–A. TUCKER, Joshua (szerk.): *Social Media and Democracy. The State of the Field and Prospects for Reform* (Cambridge: Cambridge University Press 2020) 286–287.

részletekbe menő információszolgáltatás sem ideális, hiszen az információ-tengerben könnyű szem elől téveszteni az értékes információkat.¹⁴³ A nagyobb átláthatóság követelménye elé további akadályt állíthat az egyre szélesebb körben alkalmazott automatikus tartalommoderáló rendszerekben jelentkező algoritmikus komplexitás.¹⁴⁴

Az algoritmusok körében azért sem várható el a teljes átláthatóság biztosítása, hiszen azok a platformok legféltebb kincsként, az üzleti modelljük alapjaként az üzleti titkokra vonatkozó védelemben részesülnek. Felfedésük nemcsak a szolgáltatókat érné negatívan, hanem feltehetően a véleménypluralizmust is, hiszen a felhasználók tartalmukat az algoritmus elvárásaihoz igazíthatnák, így tovább szűkülne az elérhető információk köre.¹⁴⁵ Továbbá, az amerikai felfogás szerint a keresőmotor-szolgáltatók algoritmusai által generált rangsor önmagában az alkotmány által védett szólást valósít meg.¹⁴⁶ Ezen túlmenően a rosszhiszemű felhasználók az algoritmusok kijátszására is felhasználhatnák az ilyen információkat.

5.2. A tartalomszabályozás szabályozásán túl

A médiajogi eszközrendszer alkalmazását tovább nehezíti, hogy a technológiai óriások tevékenysége „a tartalomszerkesztés mértékét közel sem éri el, de túlmutat az egyszerű továbbítási tevékenységen, afféle sajátos, a tartalmak szabad áramlását befolyásoló forgalomirányító tevékenységként jellemezhető”. Vagyis nem saját maguk állítják elő, vagy rendelik meg a tartalmat, hanem azt a felhasználók teszik, a szolgáltatók pedig csak bizonyos szempontok szerint szelektálják, rangsorolják a tartalmakat, valamint hatást gyakorolnak érzékelhetőségükre.¹⁴⁷

Mindezek fényében egyesek szerint a klasszikus médiajogi analógiák egyenesen meghaladottá váltak, folyamatos felhívásuk pedig alkalmatlan az új média által generált problémák megfelelő megoldására.¹⁴⁸ A médiakonvergencia a jogterületek közötti konvergencia kialakulásához is vezet.¹⁴⁹ A platformok által támasztott gazdasági kihívásokra reflektálva az uniós szabályozásban is megjelent a közvetítő szolgáltatókra vonatkozó és a médiajogi jellegű megközelítés mellett a versenyjog eszközrendszere.¹⁵⁰

¹⁴³ Uo. 291., 303.

¹⁴⁴ Uo. 298.

¹⁴⁵ POLYÁK, 67. lj. 134.

¹⁴⁶ NAVRATYIL Zoltán: „A gépek nem beszélnek. A keresőmotor-szolgáltatók találati listája mint szólás az Egyesült Államok jogfelfogása tükrében” *In Medias Res*, 2015/1.

¹⁴⁷ KLEIN, 54. lj. 80.

¹⁴⁸ FRANK, A. Pasquale: „Platform Neutrality. Enhancing Freedom of Expression in Spheres of Private Power” *Theoretical Inquiries in Law*, 2016/487. 512.

¹⁴⁹ CHAPDELAINE – MCLEOD ROGERS, 90. lj. 5.

¹⁵⁰ Uo. 155.

A digitális piacokon történő felvásárlások szigorúbb vizsgálata a 2014-es Facebook/Whatsapp összeolvadást követően merült fel.¹⁵¹ A technológiai óriások tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatait is számos uniós és tagállami versenyjogi eljárás vizsgálta az elmúlt években. Az online platformok fentebb bemutatott közös jellemzői több eljárásban merültek fel olyan kihívásként, amelyekre a klasszikus versenyjog nem mindig volt képes adekvát válaszokat adni. Mára például nyilvánvaló vált, hogy a Google keresési és böngészési adatokat kombináló hirdetési algoritmusának nincsen életképes versenytársa, vagyis az összefonódás következményeként „a Google olyan vertikálisan integrált online hirdetési vállalkozássá vált, amely mára az online hirdetési piac főbb problémáinak egyike lett”.¹⁵²

Az online platformokkal szembeni differenciáltabb, versenyjog eszköztárát is alkalmazó fellépés jegyében fogadta el az uniós jogalkotó a Digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról szóló rendeletet¹⁵³ (a továbbiakban: DMA), mely 2023. május 2-től alkalmazandó minden tagállamban.

A DMA kiindulópontja, hogy az alapvető platformszolgáltatások korábban azonosított negatív jellemzői, kombinálva a szolgáltatók tisztességtelen gyakorlataival, „jelentős mértékben aláássák az alapvető platformszolgáltatások versengő jellegét, valamint befolyásolják az ilyen szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások, valamint üzleti felhasználók és végfelhasználók közötti kereskedelmi kapcsolat tisztességes jellegét”.¹⁵⁴ A kapuőrök esetében mindezekre alapozva indokolt a klasszikus, utólag reagáló versenyjogi szabályrendszer kiegészítendő, a digitális ágazat piaci számára versengő jellegét és tisztességességét biztosító ex ante jellegű szabályozás kialakítása.¹⁵⁵

6. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK A JÖVŐ MÉDIAJOGÁSZAI SZÁMÁRA

A Bizottság világszinten is élen jár az új technológiák szabályozásában. Egyesek szerint a szabályozás útján próbálja behozni az öreg kontinens hátrányát az amerikai és kínai gazdaságokhoz képest. Tény, hogy az Európai Unió egyre

¹⁵¹ GOSZTONYI Gergely: „Early Regulation of Social Media Liability Issues in the United States of America and the European Union” *Jogtörténeti Szemle*, 2021/Special Issue. 21.

¹⁵² TÓTH, 68. lj. 52.

¹⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály).

¹⁵⁴ Uo. (2) bek.

¹⁵⁵ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4136146

nagyobb technológiai lemaradásban van a riválisokhoz képest, ezáltal „a digitális kor szabályozása maga az Európai Unió útja az önálló hang megtalálása felé”.¹⁵⁶ Azonban, ahogy Koltay emlékeztet rá, nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt sem, hogy a nagy platformoknak „számos országban található jelentős mennyiségű felhasználójuk, több állam jogrendszere is alkalmazható a feltöltött tartalmakkal szemben, ebből eredően a szólásszabadság több, különböző megközelítése is hatást gyakorol a platformok működésére”.¹⁵⁷

A platformok által felvetett komplex problémákra komplex jogi megoldásokat kell adni. Zódi a kialakulóban lévő, a klasszikus jogterületeken átívelő, de azok alapvető mintázatait áttemelő új szabályozást „platformjognak”, valamint „felhasználóvédelmi jognak” nevezi. A szabályozás alapvető célja a fekete doboz platformok átláthatóvá tétele és a „formális-eljárási” garanciák biztosítása a felhasználók számára a „platformhatalom” visszaszorítása érdekében.¹⁵⁸ Tóth a médiajogi beavatkozásokon túl a versenyjogi, az adatvédelmi jogi és a fogyasztóvédelmi jogi eszköztár összehangolt alkalmazását hangsúlyozza.¹⁵⁹ Newman a jog keretein is túllép, és filozófiai, pszichológiai, közgazdaságtani, valamint neurológiai szempontok beemelését is szükségesnek tartja a figyelemplacok működésének megértése és hatékony szabályozása érdekében.¹⁶⁰

Ahogy Gosztonyi fogalmaz, „a szólásszabadságért való küzdelem az internet megjelenésével csak új irányokat vett, de a régi félelmek új köntösben velünk maradtak”.¹⁶¹ A helyes jogalkotás és a jogalkalmazás előfeltétele a holisztikus jogász felfogás, amely egyre inkább kezd elterjedni a hazai és az uniós szakmai diskurzusban, és amelyhez igyekezett jelen tanulmány is hozzájárulni.

¹⁵⁶ TÓTH András: „Az Európai Unió (szabályozási) útja a szuverenitás felé az adatalapú gazdaságban” *Európai Tükör*, 2021/2. 29.

¹⁵⁷ KOLTAY András: „A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából” *In Medias Res*, 2019/1. 56.

¹⁵⁸ ZÓDI Zsolt: „Az európai platformszabályozás jellegzetességei. Platformjog és felhasználóvédelem” *In Medias Res*, 2022/1.

¹⁵⁹ TÓTH András: „Médiaszabályozási indikációk az online figyelemplacok kudarcai-kiküszöböléséhez” *In Medias Res*, 2021/2. 294.

¹⁶⁰ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3350693

¹⁶¹ GOSZTONYI Gergely: *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig. A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása* (Budapest: Gondolat Kiadó 2022) 260.

IRODALOMJEGYZÉK

Önálló művek

1. BADOUARD, Romain: *Les nouvelles lois du web. Modération et censure* (Párizs: Le Seuil 2020)
2. GOSZTONYI Gergely: *Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig. A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása* (Budapest: Gondolat Kiadó 2022)
3. OLSTER, Jan: *European and International Media Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2016)
4. KOLTAY András: *Az új média és a szólásszabadság* (Budapest: Wolters Kluwer 2019)
5. MUELLER, Milton L.: *Networks and States. The Global Politics of Internet Governance* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology 2010)
6. PARISER, Eli: *The Filter Bubble. What the internet is Hiding from You* (New York: The Penguin Press 2011)
7. SAVIN, Andrej: *EU Internet Law*, Third Edition (Cheltenham: Edward Elgar 2020)
8. SUNSTEIN, Cass R.: *Republic.com 2.0* (Princeton: Princeton University Press 2009)
9. VAN DIJCK, José–POELL, Thomas–DE WAAL, Martijn: *The Platform Society* (Oxford: Oxford University Press 2018)
10. ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog* (Budapest: Gondolat Kiadó 2018)

Cikkek folyóiratból

1. Yaman AKDENIZ: „To block or not to block: European approaches to content regulation, and implications for freedom of expression” *Computer Law & Security Review*, 2010/26.
2. Aya YADLIN-SEGAL–Yael OPPENHEIM: „Whose dystopia is it anyway? Deepfakes and social media regulation” *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 2021/27.
3. Benoît FRYDMAN–Isabelle RORIVE: „Regulating Internet Content through Intermediaries in Europe and the USA” *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2002/23.
4. Susan BENESCH: „But Facebook’s Not a Country, How to Interpret Human Rights Law for Social Media Companies” *Yale Journal on Regulation Online Bulletin*, 2020/38.
5. CAUFFMAN, Caroline–GOANTA, Catalina: „A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection” *European Journal of Risk Regulation*, 2021/12.

6. CHAPDELAINÉ, Pascale–MCLEOD ROGERS, Jaqueline: „Contested Sovereignties: States, Media Platforms, Peoples, and the Regulation of Media Content and Big Data in the Networked Society” *Laws*, 2021/10.
7. COHEN, Julie E.: „Law for the Platform Economy” *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 2017.
8. FARGO, Anthony: „Az internetszolgáltatók felelőssége az Egyesült Államokban és Európában, Középutat találni a lehetőségek óceánjában” *In Medias Res*, 2015/2.
9. PASQUALE, Frank A.: „Platform Neutrality. Enhancing Freedom of Expression in Spheres of Private Power” *Theoretical Inquiries in Law*, 2016/487.
10. GÁLIK Mihály: „A hálózati hírmédia sajátosságai, különös tekintettel a visszhangkamra- és a szűrőbuborék-jelenségre” *In Medias Res*, 2019/2.
11. GÁLIK Mihály: „Visszhangkamrák és szűrőbuborékok. A hírfogyasztásról szóló vita a digitális hálózati média-ökoszisztéma világában” *Médiakutató*, 2020/1.
12. GELLÉN Klára: „A keresőmotorok és az átláthatóság követelménye fogyasztóvédelmi jogi nézőpontból” *In Medias Res*, 2022/1.
13. FROSIO, Giancarlo F.: „Why Keep a Dog and Bark Yourself? From Intermediary Liability to Responsibility” *Oxford International Journal of Law and Information Technology*, 2018/1.
14. GOSZTONYI Gergely: „Early Regulation of Social Media Liability Issues in the United States of America and the European Union” *Jogtörténeti Szemle*, 2021/Special Issue.
15. GOSZTONYI Gergely: „Some human and technical aspects of online content regulation” *Journal of Liberty and International Affairs*, 2021/3.
16. GOSZTONYI Gergely: „Special Models of Internet and Content Regulation in China and Russia” *ELTE Law Journal*, 2021/2.
17. BALKIN, Jack M.: „Free Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation” *University of California Davis Law Review*, 2018/51.
18. JACKSON, Benjamin F.: „Censorship and Freedom of Expression in the Age of Facebook” *New Mexico Law Review*, 2014/44.
19. NEWMAN, John M.: „Regulating Attention Markets” *University of Miami Legal Studies Research Paper*, 2019.
20. KLEIN Tamás: „A közösségi (média)platformok társadalmi integrációs és dezintegrációs hatásai” *Glossa Iuridica*, 2020/1-2.
21. KOLTAY András: „A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából” *In Medias Res*, 2019/1.

22. KONDRÁT Flóra: „A digitális platformok definiálási és szabályozási kérdései – A Digital Markets Act megoldási megközelítései” *Versenytükkör*, 2021/2.
23. KUCZERAWY, Aleksandra: “Safeguards for freedom of expression in the era of online gatekeeping” *Auteurs & Media*, 2018/3.
24. NAVRATYIL Zoltán: „A gépek nem beszélnek. A keresőmotor-szolgáltatók találati listája mint szólás az Egyesült Államok jogfelfogása tükrében” *In Medias Res*, 2015/1.
25. OOZEER, Ammar: „Internet and social networks: freedom of expression in the digital age” *Commonwealth Law Bulletin*, 2014/40.
26. PÁSZTÉLYI Emese – BORDÁCS Bálint: „Competition concerns in zero price markets” *Versenytükkör*, 2020/2.
27. PRISKIN Boglárka – HANTOSI István: „A versenyjog kihívásai a digitális gazdaságban – Az Európai Bizottság tanácsadó testületének jelentése és a Furman-riport tükrében” *Versenytükkör*, 2019/2.
28. PUETZ, Trevor: „Facebook: The New Town Square” *Southwestern Law Review*, 2014/44.
29. RIIS, Thomas – SCHWEMER, Sebastian Felix: „Leaving the European Safe Harbor, Sailing towards Algorithmic Content Regulation” *Legal Studies Research Paper Series*. 2019/64.
30. SORBÁN Kinga: „Ethical and legal implications of using AI-powered recommendation systems in streaming services” *Információs Társadalom*. 2021/2.
31. SZABÓ Endre Győző: „A kétoldalú piacok elmélete és a személyes adatok védelme – a Google-ítélet elemzése versenyjogi és adatvédelmi szempontok szerint” *In Medias Res*, 2017/1.
32. TATÁR Attila: „A tárhelyszolgáltatók körében felmerülő felelősségi kérdésekről” *Infokommunikáció és Jog*, 2019/1.
33. TÓTH András: „A technológiai óriások piaci meggregulázásának versenyjogi mozzatjai és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra” *Versenytükkör*, 2021/1.
34. TÓTH András: „Az Európai Unió (szabályozási) útja a szuverenitás felé az adatalapú gazdaságban” *Európai Tükör*, 2021/2.
35. TÓTH András: „Fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, médiajogi és versenyjogi eszközök együttes alkalmazása az online figyelemplacok kudarcainak kiküszöbölésére” *Infokommunikáció és Jog*, 2021/2.
36. TÓTH András: „Médiaszabályozási indikációk az online figyelemplacok kudarcainak kiküszöböléséhez” *In Medias Res*, 2021/2.
37. VAN DER SLOOT, Bart: „Welcome to the Jungle: the Liability of Internet Intermediaries for Privacy Violations in Europe” *JIPITEC*, 2015/6.
38. ZÓDI Zsolt: „Az európai platformszabályozás jellegzetességei. Platformjog és felhasználóvédelem” *In Medias Res*, 2022/1.

Cikkek tanulmánykötetből

1. GORWA, Robert–GARTON ASH, Timothy: „Democratic Transparency in the Platform Society” in: PERSILY, Nathaniel –TUCKER, Joshua A. (szerk.): *Social Media and Democracy. The State of the Field and Prospects for Reform* (Cambridge: Cambridge University Press 2020)
2. GOSZTONYI Gergely: „Az Európai Unió Bírósága hozzájárulása az online platformok felelősségi és monitorozási kérdéseinek alaposabb megértéséhez” in: TÖRÖK Bernát–ZŐDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
3. GYETVÁN Dorina: „Az általános nyomon követési kötelezettség mint a közvetítő szolgáltatók felelősségének jövője?” in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2021* (Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2021)
4. KLEIN Tamás: „A web 2.0. egyes szabályozási kérdései – különös tekintettel az alkotmányjogi vonatkozásokra” in: KLEIN Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről* (Budapest: Médiatudományi Intézet 2018)
5. KLEIN Tamás: „Az online diskurzus egyes szabályozási kérdései” in: KLEIN Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről* (Budapest: Médiatudományi Intézet 2018)
6. KOLTAY András: „Az újmédia kapuőreinek hatása a médiaszabályozásra” in: KOLTAY András (szerk.): *Tíz tanulmány a szólásszabadságról* (Budapest: Wolters Kluwer 2018)
7. LAND, Molly K.: „Regulating Private Harms Online: Content Regulation under Human Rights Law” in: JORGENSEN, Rikke Frank (szerk.): *Human Rights in the Age of Platforms* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology 2019)
8. MARONI, Marta–BROGI, Elda: „Freedom of expression and the rule of law: the debate in the context of online platform regulation” in: PARCU, Pier Luigi –BROGI, Elda (szerk.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (Cheltenham: Edward Elgar 2021)
9. MENYHÁRD Attila: „A platformok polgári jogi felelőssége” in: TÖRÖK Bernát – ZŐDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
10. MENYHÁRD Attila: „Az információs technológiai fejlődés hatása az állam szerepvállalásaira” in: TÖRÖK Bernát – ZŐDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021)

11. MEZEI Kitti–SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai” in: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
12. MONTI, Matteo: „The EU Code of Practice on Disinformation and the Risk of the Privatisation of Censorship” in: GIUSTI, Serena –PIRAS, Elisa (szerk.): *Democracy and Fake News. Information Manipulation and Post-Truth Politics* (Oxfordshire: Routledge 2020)
13. MRÁZ Attila: „Platformszabályozás és kampányszabályozás a demokráciában” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
14. NAGY Krisztina: „Facebook files – gyűlöletbeszéd törölve? A közöségimédia-platformok tartalom-ellenőrzési tevékenységének alapjogi vonatkozásai” in: POLYÁK Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog – A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása* (Budapest: HVG-ORAC 2020)
15. PINTÉR Melinda: „Szólásszabadság vagy cenzúra a nagyobb jó érdekében? – A politikai diskurzus megvalósítható keretei és korlátai a közösségi médiában” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
16. PÓK László Gábor: „Védeni vagy megosztani? – A személyes adatok szerepe az internetes platformok szabályozásában” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
17. POLYÁK Gábor: „A forgalomirányító szolgáltatások médiaszabályozási kérdései” in: POLYÁK Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog – A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása* (Budapest: HVG-ORAC 2020)
18. POLYÁK Gábor–PATAKI Gábor: „Google Shopping: a 2017-es versenyjogi „gigabírság” elemzése, avagy milyen tanulságokkal szolgált a keresőmotorra kiszabott rekordbüntetés” in: POLYÁK Gábor (szerk.): *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog – A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása* (Budapest: HVG-ORAC 2020)
19. POLYÁK Gábor et al.: „Versenyjogi előzmények és piacsabályozási eszközök a digitális piacokról szóló európai rendelet tervezetében” in: VALENTIN Pál et al. (szerk.): *Verseny és szabályozás 2021* (Budapest: KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet 2021)
20. PÜNKÖSTY András: „Egy új digitalis etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmosus döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021)

21. SARTOR, Giovanni: „The secondary liability of online intermediaries” in: PARCU, Pier Luigi – BROGI, Elda (szerk.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (Cheltenham: Edward Elgar 2021)
22. SORBÁN Kinga: „Az online platformok által alkalmazott mesterségesintelligencia-alapú tartalomszűrés szabályozási kérdései” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021)
23. SZIKORA Tamás: „A platformszabályozás egy új iránya Donald Trump Facebookról való kitiltásának példáján keresztül” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
24. SZÓKE Gergely László: „A közösségi oldalak szabályozási problémái” in: KIS Kelemen Bence–MOHAY Ágoston (szerk.): *A technológiai fejlődés jogi kihívásai: Kézikönyv a jogalkotás és jogalkalmazás számára* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2021)
25. TÖRÖK Bernát: „A szólásszabadság a közösségi platformokon és a Digital Services Act” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
26. TÖRÖK Bernát: „Az alkotmányjog horizontális hatálya? Gondolatok az algoritmizált döntéshozatal szabályozásához” in: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021)
27. YORK, Jillian C.–ZUCKERMAN, Ethan: „Moderating the Public Sphere” in: JORGENSEN, Rikke Frank (szerk.): *Human Rights in the Age of Platforms* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology 2019)
28. ZÓDI Zsolt: „A platform mint elméleti konstrukció és mint narratív keret – A platformfogalom kialakulásának története” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2022)
29. ZÓDI Zsolt: „Algoritmikus koordinációs a platformuniverzumban. A platform mint új koordinációs mechanizmus és ennek jogi következményei” in: TÖRÖK Bernát–ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* (Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2021)

1. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/lse2019-03_between-anarchy-and-censorship.pdf
2. https://cerre.eu/wp-content/uploads/2021/10/211019_CERRE_IP_What-is-the-harm-in-size_FINAL2.pdf
3. <https://edri.org/our-work/french-avia-law-declared-unconstitutional-what-does-this-teach-us-at-eu-level/>
4. <https://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2021/06/dsa-and-its-impact-on-freedom-of-expression-joan-barata-pdli.pdf>
5. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.298>
6. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3350693
7. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4136146
8. <https://verfassungsblog.de/power-dsa-dma-06/>

Jogszabályok

47 USC 230.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló [római] egyezmény (1950). Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény

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

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet)

Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken BGBl. I S. 3352.

Jogesetek

Amerikai Egyesült Államok

Cubby, Inc v. Compuserve Inc., 776 F Supp 135 (SDNY 1991)

Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Services (N.Y. Sup. Ct. May 24, 1995)

Emberi Jogok Európai Bírósága

Handyside v the United Kingdom App no 5493/72 (ECtHR, 7 December 1976)

Afrikai Emberi Jogi és Népjogi Bíróság

Ingabire Victoire Umuhoza v Rwanda App no 003/2014 (AfCHPR, 7 December 2018)

Európai Unió Bírósága

Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) v Netlog NV (C-360/10), ECLI:EU:C:2012:85

Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Ltd. (C-18/18),
ECLI:EU:C:2019:821

Frank Peterson v Google LLC and Others and Elsevier Inc. v Cyando AG (C-
682/18–C-683/18), ECLI:EU:C:2021:503

Google France SARL and Google Inc. v Louis Vuitton Malletier SA and Ot-
hers (C-236/08–C-238/08), ECLI:EU:C:2010:159

L'Oréal SA and Others v eBay International AG and Others (C-324/09),
ECLI:EU:C:2011:474

Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs
SCRL (SABAM) (C-70/10), ECLI:EU:C:2011:771

Dr. BELCSÁK PÉTER

Az Európai Unió regionális és bővítési politikájának aranyment-szete – avagy az európai területi együttműködések mint az europanizáció eszközei

1. Bevezetés
 2. Az Európai Unió regionális és bővítési politikája
 - 2.1 Az Európai Unió szakpolitikai rendszere
 - 2.2 A regionális (kohéziós) politika
 - 2.3 A bővítési politika
 3. Európai területi Együttműködések
 - 3.1 Európa Tanács – Madridi Keretegyezmény
 - 3.2 Európai Unió jogi háttér
 - 3.2.1 1086/2006/EK rendelet
 - 3.2.2 1302/2013/EU rendelet
 4. Az EGTC-k katalizátor szerepe az europanizáció folyamatában
 - 4.1 Nyugat-balkáni bővítés
 - 4.2 Törökország
 - 4.3 Ukrajna
 5. A területi együttműködések jövője – Quo Vadis?
 - 5.1 Következtetések
 - 5.2 Lehetséges jövő
- Irodalomjegyzék
Táblázatok

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió kialakulásában és fejlődésében az *együttműködés* mint kulcsszó alapvetően határozta meg azt az utat, amelyet máig megtett. A kiinduló állapothoz képest napjainkra a felgyorsult globalizáció, a megváltozott világgazdasági helyzet vagy éppen a konfliktusok és krízisek kialakulási esélyének megnövekedése következtében egyértelműen kijelenthető, hogy 2023-ban a korábbiakhoz képest sokszorosára növekedett az együttműködési képesség meglétének vagy éppen hiányának a jelentősége.

Alapvető célkitűzés a gazdasági és politikai versenyképesség fenntartása, ám e mellett számos olyan terület azonosítható, ahol az EU előrelépést akar: ilyen például a mélyítés és a bővítés vagy a felzárkóztatás és regionális együttműködés területe. Az EU-nak ahhoz, hogy felvegye a versenyt a modern világ megváltozott rendszerében, fejlődnie és bővülnie egyaránt szükséges, miközben a már meglévő együttműködés folyamatos mélyítésén dolgozik, nemcsak a tagállamok, de a régiók és különböző területek közötti együttműködések keretében is.

2023-ban a 27 tagú EU több irányban is tárgyalásokat folytat a bővítés érdekében. Az egyik legfontosabb irány a nyugat-balkáni országok EU-s csatlakozása, emellett megemlíthető a hosszú évek óta tartó törökországi irányvonal, továbbá 2022-től, az orosz–ukrán háborús konfliktus következtében előtérbe került az ukrajnai bővítési irány is.

Lényeges azt látnunk, hogy az új bővítési irányok olyan célországokra irányulnak, amelyek történelmileg, kulturálisan, társadalmilag és nem utolsósorban gazdaságilag is rendkívül eltérő adottságokkal rendelkeznek, mint a 27 tagú EU. Ahhoz, hogy ezek az országok sikeresen le tudják zárni a csatlakozási tárgyalásokat, elengedhetetlen a csatlakozni vágyó országok számára az EU-s értékrend átvétele, meghatározott szabályok betartása és jogok elismerése, egyszóval „*europanizációs*” folyamatokat kell végrehajtaniuk. Ehhez fontos a meglévő határok lebontása, legyen szó akár fizikai, vagy akár gazdasági és kulturális értelemben vett határokról. Hosszú ideig a történelem folyamán az egyes országok közötti határookra leginkább elválasztó funkcióként tekintettek, azonban az EU fejlődésével ezt a szemléletet egyre inkább felváltotta a határok összekötő funkciójára történő megközelítés.

1990-től az európai egység vívmányait már nem lehetett megfelelően értelmezni az addig rendelkezésre álló ún. *nagy elméletek* magyarázataival: föderalisták, funkcionalisták, neofunkcionalisták, valamint kormányköziek tézisei¹. Caporaso ekkor fogalmazta meg az új koncepciót, az „*europanizációt*”, amelynek fogalmi keretei lehetőséget adtak az európai integráció tagállamokra gyakorolt hatásának magyarázatára². Kialakulásban volt továbbá a közös európai identitás³ is, amely egyre inkább erősítette a meglévő tagállamok együttműködését.

Az europanizáció inkább fogalmi keret, mintsem önálló elmélet, amely többértű fogalom és számos definíciója létezik. Leginkább elfogadottnak Claudio Radaelli meghatározása tűnik, aki szerint az europanizáció olyan folyamat, amely „*magában foglalja formális és informális szabályok, folyamatok, közpolitikai modellek, stílusok, továbbá közös meggyőződések és normák megalkotását, elterjedését és intézményesítését, amelyeket először az*

¹ Lásd HAAS, Ernst B.: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57*. Stanford University. 1958; LINDBERG, Leon N.: *The Political Dynamics of European Integration*. Oxford University Press. 1963; HOFFMAN, Stanley: „Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe.” *Daedalus*, Vol. 95, No. 4. 862–916. 1966; TAYLOR, Paul: „Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives”. *International Organisation*, Vol. 36, No. 4. 741–766. 1982.

² CAPORASO, James A.: „The three world of regional integration theory.” In GRAZIANO, Paolo R.–VINK, Maarten Peter eds.: *Europeanization: New Research Agendas*. Palgrave Macmillan. 25. 2008.

³ FEJES Zsuzsanna: „Az Európai Unió államtani jellege”. *Acta Juridica et Politica* Vol. 4 No. 1. 55–67, 2014. 62.

*Európai Unió döntéshozatali folyamatai határoztak meg és terjesztettek el, és amelyek később átültetésre kerültek a tagállami (nemzeti és szubnacionális) politikai diskurzusokba, struktúrákba és intézményekbe*⁴. Az idő múlásával aztán a 2000-es években már, a kelet-európai államok csatlakozásakor az ún. „koppenhágai kritériumok” meghirdetése volt az, ami hatékony módnak bizonyult arra, hogy a tagjelöltek politikai, gazdasági és jogi értelemben is „közelebb kerüljenek” az EU-hoz, vagyis europeanizálódjanak.

Az europeanizáció fogalmának meghatározásánál külön ágat képviselnek azok az írások, amelyek az európai integrációs folyamat külső, azaz a nem tagállamokra vonatkozó hatását vizsgálják, tipologizálják⁵ amellett érvelve, hogy az EU több szempontból is ún. *normatív hatalomnak* tekinthető (NPE = Normative Power Europe), hiszen egy többszintű eszközrendszeren keresztül képes az európai normák, minták, modellek EU-n kívüli elterjesztésére. Ian Manners amellett érvel, hogy „a csatlakozási folyamat önmaga az EU normatív hatalma érvényesítésének hatékony eszközeként értelmezhető. A csatlakozni kívánó tagjelölt vagy éppen tagjelölti státuszra pályázó külső államok ugyanis a csatlakozást megelőzően, éppen a kondicionalitás miatt adaptációs kényszerben vannak. Teljesíteniük kell az EU felől érkező feladatokat, különben nem nyernek bebocsátást a közösségbe. Az europeanizáció tehát a teljes jogú tagsághoz vezető úton jelentős kényszerítő erőt jelent, amely a tagsággal sem szűnik meg, csak onnantól fogva más formában érvényesül.”⁶

Az EU eszközrendszerében kidolgozásra kerültek ugyanakkor az évek folyamán az europeanizációs folyamatot segítő eszközök is. A regionális (vagy más néven kohéziós) politika keretében a tagállamok felzárkóztatását segítő területi együttműködési programokat a kezdeti belső működési keretből idővel kiterjesztették, és mára a nem tagállamok számára is nyitva áll a lehetőség az ezekhez való csatlakozásra. A területi együttműködések rendszeréből kiemelendő európai kontinensen az *eurorégió*, míg az EU-ban az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (European Grouping of Territorial Cooperation – a továbbiakban: *EGTC*), amelyek közül előbbi a nemzetközi jog, utóbbi pedig az európai jog szabályozási keretei között jött létre. A munkában azt kívánjuk bemutatni, hogy az EGTC az alapvető rendeltetésén túl képes arra, hogy az europeanizáció katalizátorává váljon, így ötvözve egymással a regionális (kohéziós) és a bővítési politika célkitűzéseit, megteremtve a

⁴ RADAELLI, Claudio: „The Europeanization of Public Policy”. In FEATHERSTONE, Kevin–RADAELLI, Claudio: *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press. 27–56. 2003.

⁵ MANNERS, Ian: „The normative ethics of the European Union.” *International Affairs*, Vol. 84, No. 1.45–60. 2008.

⁶ KOLLER Boglárka–ÖRDÖGH Tibor (szerk): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019. 19–21. o.

két terület harmóniáját és az így kialakult szinergia minél nagyobb fokú kiaknázását.

Ennek érdekében a tanulmányban bemutatásra kerül a regionális és a bővítési politika rövid ismertetése, majd az európai területi együttműködések rendszerére. Kitérve a nemzetközi jog által szabályozott intézményesült együttműködési formára: az eurorégióra, majd az európai jog által kimunkált EGTC-re. Ezt követően ismertetésre kerülnek az EU legfontosabb bővítési irányai: Nyugat-Balkán, Törökország, Ukrajna. Végül a mű a következtetések levonását követően a jövőbeli lehetséges irányok számbavételével zárul.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS ÉS BŐVÍTÉSI POLITIKÁJA

Az EU-val foglalkozó szakirodalom legnagyobb része leginkább annak történetével, jogrendszerével, intézményi kereteivel vagy valamilyen speciális területével (például eurózóna) foglalkozik, ugyanakkor az uniós szakpolitikák tárgyalását már jóval kevesebb szakirodalom végzi el. A tanulmány elején így mindenképpen nélkülözhetetlen egy rövid áttekintéssel bevezetnünk a szakpolitikai rendszer legfontosabb jellemzőit.

2.1 Az Európai Unió szakpolitikai rendszere

Az EU egyedülálló politikai és gazdasági rendszer, amely intézmények, politikák és szabályozások összetett hálózatán keresztül működik. Az EU szakpolitikai rendszerét úgy alakították ki, hogy az EU céljainak elérése érdekében a legmegfelelőbb szinten és a leghatékonyabb módon szülessenek meg a döntések.

Az EU-t a létrehozásától fogva mindig is érték kisebb vagy nagyobb megpróbáltatások (gazdasági, társadalmi stb.), így a kezdetektől fogva lényeges volt, hogy az eredményes működés, illetve a megfelelő és hatékony válaszok megtalálása érdekében, a Közösség (Unió) szintjén megfelelő hatáskörök alapján közös politikákat kell kialakítani. Persze kezdetben ez csak néhány közös politikát jelentett, azonban idővel a számuk jelentősen nőtt.

A lisszaboni szerződést megelőzően az európai integráció két alapdokumentuma az Európai Közösséget létrehozó szerződés⁷ (EKSz) [amely lényegében az Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződésen alapult], valamint az Európai Unióról szóló szerződés⁸ (EUSz), amelyet Maastrichtban fogadtak el. Az 1993 novemberében hatályba lépett maastrichti szerződéssel létrejött az ún. hárompilléres modell, amelynek az 1. pillérét a korábbi közösségek alkották (bevezették az *Európai Közösségek* elnevezést), valamint a kormányközi jellegű 2. és 3. pillér: a közös kül- és biztonságpolitika, valamint

⁷ Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés - EKSz (Link)

⁸ Európai Unióról szóló szerződés - EUSz (Link)

a bel- és igazságügyi együttműködés (1999. májusától „büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés”). A lisszaboni szerződés 2009-es hatálybalépését követően, az a korábbi EKSz-t átnevezte az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek⁹ (EUMSZ) míg a másik szerződés elnevezését változatlanul hagyta. A szakpolitikák vonatkozásában pedig jelentős változás volt a pilléres rendszer megszüntetése, továbbá a változás lehetőséget adott az EKSz meghaladásra is, mivel itt már definiálására kerültek a közösségi hatáskörök az egyes politikák esetében.¹⁰

Az EUSz 3. cikke részletesen körülírja az EU célkitűzéseit. Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg¹¹. Az Unió a hatáskör-átruházás elvének megfelelően 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 marad¹². A hatáskörök gyakorlására a hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó¹³. Az Unió célkitűzései megvalósításában kiemelkedő jelentőséggel bír a jog ereje és az uniós jogrendszer sajátosságai.¹⁴

Az EUMSZ 2. cikke definiálja az EU hatásköreinek típusait és területeit. A rendelkezések alapján három területet különböztethetünk meg: (1) olyan területek, ahol az EU-nak kizárólagos hatásköre van, (2) olyan területek, ahol a hatásköröket a tagállamok és az EU megosztva gyakorolják, valamint (3) olyan területek, ahol az EU-nak a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörei vannak.

Az EU a következő területeken rendelkezik kizárólagos hatáskörrel: vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, monetáris politika, azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euró, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében és a közös kereskedelempolitika. Megosztott hatáskör olyan területeken érvényesül például, mint a belső piac, gazdasági, társadalmi és területi kohézió, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedés, energiaügy stb. Végül az EU a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására vonatkozó hatásköre a következő területekre terjed ki: ipar, kultúra, idegenforgalom, polgári védelem stb.¹⁵

⁹ Európai Unió működéséről szóló szerződés - EUMSZ (Link)

¹⁰ KENGYEL Ákos (szerk): *Európai Uniói politikák*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2020. 18.

¹¹ EUSz 3. cikk 6. bekezdés

¹² EUSz 4. cikk (1) bekezdés, 5. cikk (2) bekezdés

¹³ EUSz 5. cikk (1) bekezdés

¹⁴ GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. 2019. (Link)

¹⁵ EUMSZ 3–6. cikk

A téma szempontjából, a szakpolitikák közül leginkább a regionális (kohéziós) és a bővítési politikának van jelentősége, így a továbbiakban erre a két területre koncentrálunk a tanulmányban. Fontos látnunk azt, hogy ugyan első ránézésre ennek a két területnek nincsen sok közös pontja, de mint azt később kifejtjük majd, e két területnek harmonikusan együtt kell működnie a siker érdekében.

2.2 A regionális (kohéziós) politika

Regionális (kohéziós) politikán azoknak a céloknak, intézkedéseknek és eljárásoknak az összességét értjük, amelyek egy adott földrajzi, igazgatási vagy statisztikai-tervezési egységnek más ilyen egységhez vagy az adott egységet magába foglaló társadalmi-gazdasági-politikai közösséghez, régióhoz vagy tagállamokhoz képest fennálló, számszerűsíthető gazdasági jellemzők alapján kimutatható, tartós elmaradottságának csökkentésére vagy megszüntetésére irányulnak. Az EU regionális politikája az egyes régiók között fennálló különbségek csökkentésére irányuló szakpolitika, amely a régiók integrációjának támogatása révén szolgálja a társadalmi, gazdasági és területi kohézió közösségi szintű előmozdítását.¹⁶

Az integrációs folyamat sikeressége szempontjából rendkívül fontos a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, valamint a tagországok és a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése. A regionális politika a gazdasági tevékenység befolyásolása és a régiók közötti társadalmi és gazdasági különbségek mérséklése érdekében történő beavatkozást is jelent. Különböző célokat szolgálhat, de alapvető feladata az adott régió kihasználatlan erőforrásainak mozgósítása, más régiókból származó beruházások vonzása, végső soron a termelés és a jövedelmek növelése.¹⁷

Martonyi János művében úgy fogalmaz, hogy a kohéziós politika nélkül nincs valóságos egységes piac, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása pedig a jelentős fejlettségi különbségek miatt feltétlenül szükségessé teszi a forrásoknak a fejletlenebb régiókba történő áramoltatását. A kohéziós politika a bírálókat ellenére korántsem tekinthető eredménytelennek, a felzárkózási folyamat halad előre, és a közép-európai országok gyorsabb gazdasági növekedésének az egyik tényezője éppen a kohéziós politika.¹⁸

Az EU valamennyi régióját és városát megelőzza a munkahelyteremtés, a vállalkozások versenyképességének, a gazdasági növekedés, a fenntartható fejlődés, valamint a polgárok életminőségének javítása érdekében. A 2021–

¹⁶ KENDE Tamás (szerk): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Wolters Kluwer. 2019. 72. o.

¹⁷ KENGYEL (2020) i.m. 56.

¹⁸ MARTONYI János: *Nemzet és Európa – Emlékirat helyett*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó. 2021. 152.

2027-es költségvetési időszakban 392 milliárd eurót különítettek el e politikára.¹⁹ A regionális politika a szubszidiaritás elvén alapul, ami azt jelenti, hogy a finanszírozás felhasználásáról szóló döntéseket a legmegfelelőbb szinten, a polgárokhoz a lehető legközelebbi szinten kell meghozni. Az EU szorosan együttműködik a tagállamokkal és a regionális hatóságokkal annak biztosítása érdekében, hogy a finanszírozást hatékonyan használják fel a regionális fejlődés és a gazdasági növekedés támogatására.

A kohéziós politika speciális befektetési eszközöket biztosít a területek számára a határ régiók és a határon átnyúló együttműködések keretében is, ez az ún. „*Interreg*”²⁰ vagy magyarul Európai Területi Együttműködés (a továbbiakban: Interreg). Az Interreg több szála szerveződik: határon átnyúló, transznacionális-, interregionális, valamint legkülső régiók együttműködése. Ezek közül a határon átnyúló együttműködések esetében 6,5 milliárd eurós költségvetéssel valósítanak meg különböző programokat az EU-n belül, és az EU külső határain. Ezek közül tíz program is²¹ az EU bővítési politikájához járul hozzá.²²

2019 óta a portugál Elisa Ferreira felel a kohézió és reformok területéért az Európai Bizottságban (a továbbiakban: EB). 2021 októberi beszédében²³ úgy fogalmaz, hogy *a regionális politika keretében határozottan a zöld átmenet, valamint a digitális forradalom felé kell „vitorlázni” és gondoskodni kell arról is, hogy minden hajó egy irányba vitorlázzon, egyetlen régió se maradjon le, és egyetlen hely se érezze magát elfeledettnek.* Továbbá itt emelte ki azt is, hogy a Nyugat-Balkánnal és Törökországgal folytatott határon átnyúló együttműködést célzó előcsatlakozási programok keretösszege több mint 33%-kal megemelkedik, és a programoknak továbbra is alapvetően híd szerepet kell betölteniük a régióban, segítve a kétoldalú kérdések megoldását és a határon áthúzódó akadályok enyhítését.

Itt kell továbbá szót ejteni arról, hogy a regionális politika egyik meghatározó szereplője az 1994-ben létrehozott Régiók Bizottsága (a továbbiakban: RB). Az RB tanácsadó szerv, amelyet a maastrichti szerződés hozott létre abból a kívánalomból, hogy a regionális és helyi hatóságok számára teremtsen intézményesített lehetőséget az uniós folyamatokba való bekapcsolódásra. Az összes uniós tagállam helyi és regionális képviselőiből áll, és fórumot biztosít a helyi és regionális önkormányzatok számára, hogy kifejhessék nézeteiket és véleményüket az uniós politikákkal és kezdeményezésekkel kapcsolatban. Feladata a helyi és regionális önkormányzatok érdekeinek képviselete az uniós politikaalkotási folyamatban. Fórumot biztosít a helyi és regionális

¹⁹ Forrás: *The EU's main investment policy* (Link)

²⁰ 1059/2021/EU rendelet (Link) [Megtekintés: 2023.02.18.]

²¹ Interreg IPA programok (csatlakozás előtt álló országokat segítő programok), melyek az EU IPA országokkal határos részén működnek.

²² Forrás: *Interreg: European Territorial Co-operation* (Link)

²³ Forrás: *Opening speech – Commissioner Elisa Ferreira Interreg annual* (Link)

önkormányzatok számára, hogy megvitassák és véleményt cseréljenek az uniós szakpolitikák széles köréről, többek között a regionális politikáról, a környezetvédelemről, a foglalkoztatásról és a közlekedésről.

Az RB a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak. Maximum 350 tagból áll²⁴, tagjai nem utasíthatók és feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, csak az EU általános érdekében járnak el.²⁵

A legfőbb európai uniós szervek a Szerződésben meghatározott esetekben, továbbá minden olyan – különösen a határon átnyúló együttműködést érintő – esetben, amikor ezt az intézmények valamelyike indokoltnak tartja, konzultál a régiók bizottságával. A bizottság saját kezdeményezésére is adhat véleményt olyan esetekben, amikor ezt indokoltnak tartja, ám a véleménye nem kötelező erejű. Kötelező a konzultáció²⁶ a következő esetekben: az oktatási, szakképzési és ifjúsági ügyek, kultúra, közegészségügy, transzeurópai közlekedési, távközlési és energiahálózatok, valamint gazdasági és társadalmi kohézió.²⁷

2.3 A bővítési politika

A bővítési politika azért különösen érdekes magyar szempontból, mivel a 2019-től az EB szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős biztosa Várhelyi Olivér, magyar diplomata. E szakpolitikai területen az Ursula von der Leyen által vezetett EB hat fő prioritási területet jelölt meg, amelyek között szerepel az európai életmód előmozdítása és Európa globális szerepének megerősítése²⁸.

A bővítési politika az 1950-es évekre nyúlik vissza. 1957-ben az Európai Gazdasági Közösség azzal a céllal jött létre, hogy előmozdítsa a hat alapító tagállam – Belgium, Németország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia – közötti gazdasági integrációt és együttműködést. Az alapító hat tagállam sikeres együttműködését jelezte, hogy egyre több ország kezdett érdeklődni a velük való együttműködés lehetőségeiről. Napjainkig számos

²⁴ A taglétszám jelenleg a következők szerint alakul: Franciaország (24), Olaszország (22), Németország, Spanyolország (21), Lengyelország (20), Románia (15), Ausztria, Bulgária, Görögország, Magyarország (12), Belgium, Hollandia, Portugália, Csehország, Svédország (11), Horvátország, Dánia, Finnország, Írország, Litvánia (9), Észtország (7), Szlovákia, Lettország, Szlovénia, Ciprus, Luxemburg (6), Málta (4) tag.

²⁵ EUMSZ 300. cikk (1) és (3)–(4) bek.

²⁶ EUMSZ 165; 167; 168; 172; 175; 177; 178. cikk

²⁷ BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019. 120–122.

²⁸ Forrás: *The European Commission's priorities* (Link)

ország csatlakozott hozzájuk, a csatlakozásokat pedig általában bővítési körnként²⁹ szokták említeni – általában ugyanis az EU országcsoportokat vett fel tagjai közé.³⁰ 2013-ra az EU 28 tagúvá vált, ami azóta 27-re csökkent az Egyesült Királyság távozásával (= Brexit).

A bővítés az a folyamat, amikor új államok csatlakoznak az EU-hoz. A csatlakozáshoz azonban nagyon lényeges követelmény a meghatározott politikai és gazdasági kritériumok teljesítése. A bevezetésben az europanizáció fogalmi tisztázásánál jeleztük már, hogy 1993-ban az Európai Tanács a koppenhágai ülésén határozta meg azokat az elengedhetetlen feltételeket, amelyeket minden tagjelölt országnak teljesítenie kell ahhoz, hogy az EU tagállamává válhasson, ezeket nevezzük az ún. *koppenhágai kritériumoknak*. A politikai kritériumok között található a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását és védelmét garantáló intézmények stabilitása. A gazdasági kritériumok között található a működő piacgazdaság megléte, valamint képesség arra, hogy az adott ország meg tudjon birkózni a verseny nyomásával és a piaci erővel. További kritérium a közigazgatási és intézményi kapacitás az uniós vívmányok hatékony végrehajtására és az uniós tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére.³¹

Ha egy ország benyújtotta az uniós tagság iránti kérelmét és azt valamennyi uniós tagállam jóváhagyta, akkor veheti kezdetét a csatlakozás folyamata. A hivatalos csatlakozási tárgyalás megkezdéséhez minden uniós tagállam egyetértésére van szükség (egyhangúság). A tárgyalások célja, hogy felkészítsék a tagjelöltet az esetleges tagságra, és a tárgyalások középpontjában a már meglévő uniós jogszabályok elfogadása, valamint a szükséges igazságügyi, közigazgatási és gazdasági reformok végrehajtása áll. Ha valamennyi szükséges területen lezárultak a tárgyalások, a csatlakozás feltételeit beépítik az ún. *csatlakozási szerződésbe*. Szükség van az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) egyetértésére és az Európai Unió Tanácsának (a továbbiakban: Tanács) egyhangú jóváhagyására is, mielőtt valamennyi uniós tagállam és a tagjelölt ország aláírhatja ezt a csatlakozási szerződést. Azt követően, hogy valamennyi szerződő fél saját alkotmányos szabályaival összhangban megerősíti a csatlakozási szerződést, a tagjelölt a csatlakozási szerződésben meghatározott időpontban uniós tagállammá válik.³²

²⁹ 1973: Dánia, Egyesült Királyság és Írország, 1981: Görögország, 1986: Spanyolország és Portugália, 1995: Ausztria, Finnország és Svédország, 2004: Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia, 2007: Bulgária és Románia, 2013: Horvátország.

³⁰ ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka: *Az EU bővítési politikái és a bővítés jövője*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2018. 5.

³¹ Forrás: *Az Európai Tanács ülése – Koppenhága – 1993. június 21–22.* (Link)

³² Forrás: *Az EU bővítési politikája* (Link)

A Tanács 2022. december 23-án hagyta jóvá a bővítésről szóló legutóbbi következtetéseket. A dokumentumban³³ hangsúlyozzák, hogy méltányos és szigorú feltételekhez kötöttségre, valamint a saját érdekek elvére van szükség. A Tanács továbbá leszögezte, hogy a bővítési folyamat felülvizsgált módszertana még nagyobb hangsúlyt fektet az alapvető reformokra, célja pedig a csatlakozási folyamat felélénkítése azáltal, hogy azt kiszámíthatóbbá, hitelesebbé és dinamikusabbá teszi, a csatlakozási folyamat politikai irányítását pedig megerősíti.

Jelenleg kilenc tagjelölt ország szerepel az EU bővítési listáján: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Grúzia, Moldova, Montenegró, Szerbia, Törökország és Ukrajna. Az országok legtöbbször a Nyugat-Balkánhoz tartozik, így ez az EU egyik legfontosabb bővítési iránya jelenleg, emellett szintén fontos a törökországi és az ukrajnai bővítés helyzete is.

3. EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Az együttműködési formák igen változatos formát öltenek az európai kontinens életében. Az európai területi együttműködés a kohéziós politika önálló célkitűzése 1990 óta, amelyet az Európai Regionális Fejlesztési Alap finanszíroz a határokon átnyúló problémák megoldása és a különböző területekben rejlő lehetőségek együttes kiaknázása érdekében. Három kategóriát tudunk megkülönböztetni:

- határokon átívelő együttműködés – a közös határ két oldalán található régiók és helyi hatóságok közreműködésével megvalósuló projektek finanszírozása;
- transznacionális együttműködés – olyan projektek finanszírozása, amelyek tagállami, regionális és helyi hatóságok közreműködésével valósulnak meg nagyobb kiterjedésű földrajzi területen;
- régiók közötti együttműködési programok – az innovációval, energiahatékonysággal, városfejlesztéssel és egyéb területekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok egymással való megosztásának elősegítése.³⁴

Itt említhetők meg a téma szempontjából releváns eurorégiók, valamint az EGTC-k. Az eurorégiók és az EGTC-k is olyan jogi formák, amelyek az európai kontinensen/EU-n belüli régiók és területek közötti határokon átnyúló együttműködést segítik elő. Jogi és adminisztratív jellemzőik tekintetében azonban különböznek egymástól³⁵.

³³ Forrás: *Enlargement and Stabilisation and Association Process Council conclusions* (Link)

³⁴ Forrás: *Európai Területi Együttműködés* (Link)

³⁵ Lásd 1. számú táblázat.

Az eurorégió a határokon átnyúló együttműködési kezdeményezés egy olyan típusa, amelyet különböző országokban található régiók vagy területek hoznak létre. Az eurorégiók informális szervezetek, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel. Céljuk az együttműködés és a koordináció előmozdítása olyan területeken, mint a gazdasági fejlődés, a környezetvédelem és a kultúra. Az eurorégiókkal kapcsolatos nyilvántartást³⁶ az AEBR (*Association of European Border Regions*) szervezete vezeti.

Az EGTC ezzel szemben olyan jogi személy, amelyet az uniós jogszabályok hoztak létre. Jogi keretet biztosít az EU különböző országaiban található régiók és területek közötti határokon átnyúló együttműködéshez. Az EGTC-k jogi személyiséggel rendelkeznek, ami azt jelenti, hogy szerződéseket köthetnek, tulajdonnal rendelkezhetnek, és részt vehetnek bírósági eljárásokban. Az EGTC-ket két vagy több, különböző tagállamokban található régió vagy terület közötti megállapodással hozzák létre, illetve az EP és a Tanács által elfogadott rendelet³⁷ szabályozza őket. Az EGTC-k hivatalos nyilvántartását³⁸, listáját az RB vezeti.

Az egyik fő különbségük, hogy bár mind az eurorégió, mind az EGTC a régiók és területek közötti határokon átnyúló együttműködés előmozdítását szolgálja, az EGTC jogilag létrehozott, hivatalos struktúrával rendelkező szervezet, míg az eurorégió jogi személyiséggel nem rendelkező informális szervezet. További lényeges különbségük, hogy az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) égisze alatt létrejövő együttműködések inkább a politikai célok mentén öltenek testet, amelyben a kisebbségi és kulturális kérdések dominálnak, addig az EGTC „a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére jön létre”³⁹.

A szubnacionális szint kialakításában és megerősítésében, valamint a helyi és a regionális demokrácia és az önkormányzatiság értékeinek, jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az ET játszott kiemelkedő szerepet. Később aztán az eszme összekapcsolódott az EU regionális (kohéziós) politikájával is.

A folyamatok eredményeként a területi politikák esetében a regionalizáció vált a fő mozgatórugóvá, amely jellemzően egy „top-down” (felülről lefelé irányuló) folyamat, mivel az államoknak a szuverenitást meg kellett osztania az alsóbb szintekkel, valamint az uniós intézményekkel is. Ezzel párhuzamosan erősödött egy „bottom-up” (alulról felfelé irányuló) folyamat, amely az alulról építkező, etnikai és kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmakat keltette életre.

Idővel az EU-ban felismerték azt is, hogy a határon átnyúló együttműködések problémáinak megoldása érdekében szükség van az európai, nemzeti,

³⁶ Forrás: AEBR – Our members (Link)

³⁷ 1082/2006/EK rendelet (Link) és 1302/2013/EU rendelet (Link)

³⁸ Forrás: *Official list of registered EGTCs* (Link)

³⁹ 1082/2006/EK rendelet 7. cikk (2) bekezdés

regionális és helyi döntéshozók intenzív együttműködésére. Az EB 2001. évi Fehér Könyvében⁴⁰ meghirdette az új európai kormányzás fogalmát⁴¹, amely szerint az új kormányzás az Európa szerzte hálózatként működő, határon átvéelő együttműködések és a szubszidiaritás elvének tényleges alkalmazása teszi szükségessé.

A határokon átnyúló együttműködések létrehozása és fejlődése lényegében az integráció folyamatával párhuzamosan indult. Kezdetben a spontaneitás jellemezte az alulról felfelé építkező „bottom-up” típusú kooperációkat, melyek nélkülöztek minden formalitást. Az intézményesülést az sem segítette igazán, hogy a részes országokban eltérő jogrendszerek és közigazgatási struktúrák működtek.⁴² Idővel aztán az intézményi struktúrák kialakultak ugyan, ám ez nem jelentette a meglévő államigazgatás megváltozását, mivel a már meglévő szintek összekapcsolására törekedtek ezek az új intézményesült formák a határok nélküli Európa koncepció megerősítése érdekében. Első körben a nemzetközi szerződéskötési joggal rendelkező szubnacionális szintek kezdték meg az együttműködést, vagyis olyan entitások, ahol a helyi vagy a regionális hatóságok önállóan is köthettek ilyen jellegű megállapodásokat. Más esetekben viszont az államok között létrejött kétoldalú szerződések biztosították az alacsonyabb szintek számára határon átvéelő együttműködési lehetőségeket.⁴³

3.1 Európa Tanács – Madridi Keretegyezmény

A tagállamok eltérő államszervezeti területi megosztásából⁴⁴ következő belső jogi korlátok miatt a határon átnyúló együttműködések kezdetben a nemzetközi jog keretein belül tudtak csak kikristályosodni. Elsőként multilaterális vagy kétoldalú megállapodások biztosították az alacsonyabb szintek számára a határon átnyúló kapcsolatok kialakításának lehetőségét, azonban ezek csak származtatott jogköröket biztosítottak a benne szereplők részére. Továbbá szintén nagy hátrányuk volt, hogy a létrejövő együttműködések, kooperációs formák nem rendelkeztek önálló jogi személyiséggel, működésük során a résztvevők a saját országuk joga alapján járt el.

⁴⁰ *Commission European Governance – A White Paper* COM(2001) 428 final (Link)

⁴¹ FEJES (2014) 62–63. o

⁴² Elsőként a német, a holland, a dán, a francia és a belga határok mentén kezdődött meg az akadályok felszámolása és a korábban összetartozó területi egységek elválasztásának mérséklése.

⁴³ FEJES Zsuzsanna: *Határok nélkül – A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2013. 50–51.

⁴⁴ Lásd: Unitárius (centralizált), Decentralizált, Regionalizált, Föderatív modell eltérő működése

Az európai szervezetek közül az ET volt az első, amely a nemzetközi regionális együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében kiemelkedő szerepet játszott a határmenti kapcsolatok megerősítésében.⁴⁵ Az ET 1980-ban fogadta el a Madridi keretegyezményt⁴⁶ (a továbbiakban: Keretegyezmény). Ez volt az első jelentős dokumentum, amely a határmenti együttműködések átfogó szabályozását kísérelte meg. Fontos volt, hogy a kidolgozott Keretegyezménynek egyszerre kellett alkalmazhatónak lennie az ET valamennyi ratifikáló tagországában, azok helyi és területi közigazgatási viszonyaira is tekintettel.⁴⁷

A Keretegyezmény preambulumból és 14 cikkből áll. A preambulumból rögzíti az együttműködési célokat, valamint az 1. cikk kiemeli, hogy a keretegyezmény csupán jogi keretet biztosít, amelyet konkrét tartalommal ratifikáló államok belső törvényhozása tölt meg. A 2. cikk definiálja a határmenti együttműködések fogalmát és meghatározza az együttműködések alanyait, ugyanakkor nem tér ki arra, hogy milyen keretek között van lehetőség az együttműködési megállapodások megkötésére. A 3. cikk rendelkezik az együttműködések konkrét formáiról és a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodó együttműködési formákat ajánl.

A Keretegyezmény legfőbb érdeme, hogy elismeri a helyi és regionális hatóságok jogát az önálló, állami jóváhagyás nélkül kialakítandó, határon átnyúló együttműködések létrehozására⁴⁸. A probléma azonban ott jelentkezik, hogy ahol az államok jogrendje eddig is lehetővé tette a helyi és regionális hatóságok számára állami jóváhagyás nélkül nemzetközi szerződés megkötését, a Keretegyezmény rendelkezései nem hoztak lényeges változást. Ennek egyik oka, hogy a Keretegyezmény kidolgozásakor törekedtek arra, hogy a legnagyobb mértékben tiszteletben tartsák az részes államok szuverenitását. További nagy érdemként említhető, hogy nem ragad meg a fennálló állapotknál, sőt ösztönzi a tagországokat, hogy „*minden olyan javaslatot, amelyet egy vagy több szerződő fél tett annak érdekében, hogy kiegészítse vagy fejlessze az egyezményt, illetőleg a minta megállapodásokat és egyezményeket, továbbítsák az Európa Tanács főtitkárához*”⁴⁹. A Keretegyezmény egyik legnagyobb hátránya, hogy csupán az azt ratifikáló országok esetében alkalmazandó, ám esetükben is csak a belső jog keretein belül történik ösztönzés

⁴⁵ Soós Edit–FEJES Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány. 2009. 56–67.

⁴⁶ ETS No. 106: *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (Link)

⁴⁷ Soós, Edit–FEJES, Zsuzsanna: „A határon átnyúló együttműködések intézményszerűsége Magyarországon I.” *Európai Tükör*, Vol. 12 No. 7–8. 104–120. 2007. 110–112.

⁴⁸ ETS No. 106. 1. cikk

⁴⁹ ETS No. 106. 8. cikk (2) bekezdés.

arra, hogy segítség és támogassák a határmenti együttműködési kezdeményezéseket, azonban még nem ismeri el a területi önkormányzatok szerződéskötési jogát.

A Keretegyezményhez három kiegészítő jegyzőkönyvet fogadtak el napjainkig.

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvet⁵⁰ 1995-ben fogadták el, és 1998 decemberében lépett hatályba. Lényege abban foglalható össze, hogy leszűkítette a határmentiség fogalmát, kifejezetten az egymással határos területi önkormányzatokkal és közigazgatási szervezetekkel foglalkozik. Továbbá elismeri a területi önkormányzatok közjogi vagy magánjogi jellegű döntéshozó jogkörrel bíró, határon átnyúló szervezeteinek létrehozásához való jogát. Jelentős lépést tesz továbbá annak elismerésére, hogy a területi önkormányzatok vagy a közigazgatási szervek által kötött határmenti megállapodások közjogi vagy magánjogi jogi személyiséggel rendelkező határ menti együttműködési testületet is létrehozhatnak, azonban ezt csak opcionális lehetőségként ajánlja fel. A jogi személyiséggel rendelkező testületre a székhely szerinti állam joga az irányadó.⁵¹

A Második Kiegészítő Jegyzőkönyvet⁵² 1998-ban fogadták el és 2001-ben lépett hatályba. Ebben már olyan területi közösségek és hatóságok együttműködésének szabályozása történik, amelyeknek nincsen közös határuk – megjelent tehát a területköziség. Ennek háttéréhez a jegyzőkönyv preambuluma nyújt magyarázatot, amikor is rámutat arra, hogy a területi önkormányzatok a feladatok hatékony ellátása érdekében már nemcsak a szomszédos államok hatóságaival (határmenti együttműködés), hanem a közös érdekekkel bíró külföldi, nem szomszédos (területközi együttműködés) hatóságokkal is együttműködnek.

A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv⁵³ igazán markáns változásokat jelentett a korábbiakhoz képest. Ez 2009-ben került elfogadásra és 2013. március 1-jétől van hatályban. Mivel a korábbi két kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban elmondható, hogy azok nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, valamint időközben az EU részéről is kialakult az EGTC-modell, szükség volt a változásra. A Harmadik jegyzőkönyv rendelkezései létrehoznának egy új jogi eszközt, amely az Euroregionális Együttműködési Csoport (Euroregi-

⁵⁰ ETS No. 159: *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (Link)

⁵¹ ETS No. 159: 3. cikk és 4. cikk (1) bekezdés

⁵² ETS No. 169: *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation* (Link)

⁵³ ETS No. 206: *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (Link)

onal Co-operation Groupings, ECG) elnevezést kapta. A jegyzőkönyv lényegében három részből épült fel: az első rész az ECG működési szabályait tartalmazza, a második rész a végrehajtási és tájékoztatási kötelezettséget, a harmadik rész pedig a hatálybalépést és a jegyzőkönyvhöz való csatlakozás kérdéseit rendezi. Az új ECG rendelkezne jogi személyiséggel, saját költségvetéssel és szerződéskötési jogkörrel. Szűkebben került meghatározásra ugyanakkor a lehetséges résztvevők köre: tagjai a jegyzőkönyvhöz csatlakozó tagországok képviselői vagy azok területi önkormányzatai és hatóságai lehetnek, magánszemélyek nem. A tagoknak általános érdekű közfeladatot kell ellátniuk és nem végezhetnek gazdasági vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet.

A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv megoldást nyújthat az intézményi sokszínűségéből eredő problémákra, ugyanakkor az Európa Tanács szabályozásának nemzetközi jogi jellege nem teszi kötelezővé a jegyzőkönyv közvetlen alkalmazását. Nagy hiányossága, hogy a tagok köréből ki vannak zárva a magánjogi alapon szerveződő nonprofit szervezetek, illetve a civil szféra egésze. Az európai uniós szabályozáshoz képest. Napjainkig nem sikerült egyetlen ECG-t sem kialakítani, mivel a kiegészítő jegyzőkönyvet 2023-ig összesen 13 állam írta alá, amelyből csupán hét ratifikálta⁵⁴, így ez a lehetőség egyelőre kiaknázatlan.

3.2 Európai uniós jogi háttér

Az európai integráció fejlődésével, valamint a négy alapszabadság (árúk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad áramlása) kifejlődésével a belső határok egyre inkább átjárhatóvá váltak. Ez a folyamat természetesen magával hozta egy újfajta megközelítésű uniós szintű regionális politika kialakítását is, amelyet nem korlátoznak az államhatárok. Ezt a folyamatot segítette az 1994-ben életre hívott véleményező-konzultatív RB is. Az RB-ben lehetősége van a helyi és regionális képviselőknél az új uniós jogszabályok kidolgozásában történő részvételre, hozzászólás formájában. A lisszaboni szerződés továbbá ki is bővítette az RB szerepkörét: egyrészt feljogosította indításra az európai bíróságnál a szubszidiaritás elvének megsértése miatt, valamint semmisségi perben és eljárhat előjogainak megóvása érdekében.

3.2.1 1086/2006/EK rendelet

Az EU több szakpolitika keretében is támogatta a határon átnyúló együttműködések létrehozását, ám kezdetben ez inkább a pénzügyi eszközrendszerben nyilvánult meg, ezen belül is kifejezetten az Interreg-programok⁵⁵ működtetésében. A határon átnyúló együttműködések számára biztosított

⁵⁴ Forrás: *A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét aláíró és ratifikáló államok* (Link)

⁵⁵ Lásd: *Interreg honlap* (Link)

egységes jogi keret sokáig hiányzott az uniós jogalkotásból, amit nem könnyített meg a tagállamok eltérő jogi és közigazgatási berendezkedése sem.

A nemzetközi jogi, az uniós jogi és a nemzeti jogalkotási folyamatok nagyban hozzájárultak az együttműködések sikerét garantáló előfeltételek biztosításához. A folyamatban áttörést az Európai Unió regionális politikájának negyedik időszaka jelentette. A határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére az EU regionális politikájának keretében a 2007–2013 közötti programozási időszak támogatási rendszere kínálta a megoldást. Az *Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendeletével*⁵⁶ (a továbbiakban: EGTC-rendelet) megvalósult a határon átnyúló szervezetek uniós jogi és belső jogi megerősítése. Létrejött az egységes jogi modell, amely az uniós jog hatálya alatt rendeleti úton került szabályozásra. Noha a rendelet voltából kiindulva valamennyi tagállam jogrendjében közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó, a rendelet szabályozása mégis rendkívül megengedő, mivel a konkrét végrehajtási szabályok megalkotását a tagállamokra bízta. Nem teszi kötelezővé az EGTC intézményi struktúra kialakítását, ami azzal jár, hogy megmaradnak a tradicionálisan már meglévő korábbi intézményi formák, amelyek megnehezítik az egységesítés sikerét. Az EU ilyen irányú jogalkotása minőségi reformot hozott és ezen együttműködési formákkal is támogatta a belső piaci határokon átnyúló együttműködések és támogatja például a vállalkozásokat is.

Bár az EGTC szabályozás rendeleti úton jött létre, a végrehajtási szabályokat az egyes tagállamok alkotják meg, ami magában hordozza a differenciált megoldások alkalmazását, egyben az egységesség hiányát. A rendelet figyelembe veszi a szubszidiaritás és az arányosság elvét, amelyet a preambulumában ki is fejez. Nem szünteti meg és nem is korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, így azok az államok, amelyek már kialakították együttműködésüket a Keretegyezmény hatálya alatt, azok megválaszthatják a számukra legmegfelelőbb együttműködési formát.

Az EGTC-forma az önkéntességen alapult, nem volt kötelező ezt választani a határon átnyúló együttműködés intézményi formájaként. Jogi személyiséggel rendelkező intézményi forma volt. Tagjai lehettek tagállamok, regionális hatóságok, helyhatóságok, valamint bizonyos közjogi intézmények, illetve ezekbe tartozó társulások, ha azok legalább két tagállam területén helyezkedtek el. A rendelet kizárta a magánjogi jogi személyek gazdasági és civil szereplők szerepvállalását, ugyanakkor ki is bővítette a résztvevők körét azzal, hogy az eddigi, határon átnyúló együttműködésekben tagállam nem vehetett részt tagként, így az olyan országok számára biztosított előnyöket, ahol

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról.

nem voltak megfelelő jogi kompetenciákkal rendelkező régiók. Az alkalmazandó jog tekintetében a rendelet 1. cikke a meghatározó, és az EGTC-t létesítő okirat szerinti székhely az irányadó.

Hátránya ugyanakkor, hogy gyakran hivatkozik a nemzeti jogszabályokra, amelyek számos eltérő lehetőséget kínálnak. További hátránya, hogy a résztvevő országoknak el kell ismerniük a székhely szerinti állam joghatóságát, ami érzékeny pont a szuverenitásukat féltő államokkal szemben.

Az EGTC tehát az EU első olyan – intézményi együttműködést támogató – eszköze, amely jogi garanciákkal nyújt keretet a határmenti térségek integrált fejlesztésére. Legalább két EU-s tagállam vagy harmadik államok szereplőit fogja közös szervezetbe. Jogi személyiséggel és teljes jogképességgel rendelkezik, önálló jogalanyként léphet fel, saját költségvetéssel, szervezettel és szerződő képességgel bír. Az együttműködési forma kiválóan alkalmas a széles körű célok megvalósítására, ám legnagyobb értéke az lehet, hogy segíthet a tagfelvétel előtt álló potenciális tagjelölt országok számára az europanizációban, vagyis az európai értékek átvételében, valamint hatékony forrás lehívását biztosíthatja. Az EB a kohéziós és a regionális politika területén kifejezetten ösztönzi a tagállamokat ezen együttműködési eszköz és potenciál kiaknázására, a határokkal elválasztott térségek közös menedzsment feladatainak ellátására.⁵⁷

3.2.2 1302/2013/EU rendelet

Az EGTC-rendelet 17. cikke értelmében az EB-nek 2011. augusztus 1-jéig jelentést kellett készítenie az EGTC-rendelet tagállamokban tapasztalt alkalmazásáról, és amennyiben szükséges módosító javaslatot köteles benyújtani az EP-hez és a Tanácshoz⁵⁸. Az EB ennek alapján megküldte a Tanács számára a rendelet módosítására vonatkozó javaslatait, amelyben meghatározta azokat a területeket, ahol a rendelet korrigálására volt szükség.

A javaslatokat három kulcsszóban lehetne meghatározni: folytonosság átláthatóság és rugalmasság. A *folytonosság* tekintetében a lényeg, hogy az EGTC-k alaptermészetén nem szükséges változtatni, a meglévő együttműködési alapszabályok alapján működhetnek tovább. Az *átláthatóság* alapján kiemelik, hogy az időközben hatályba lépett lisszaboni szerződés rendelkezéseihez kell igazítani az EGTC szabályait, ezért van szükség a módosításra. Végül a *rugalmasság* keretében hangsúlyozzák a tevékenységek kiterjesztését a területi együttműködések bármely területére, hiszen korábban elsődlegesen projektek és programok irányítására hozták őket létre.

⁵⁷ Forrás: *Európai Területi Társulás* (Link)

⁵⁸ 1082/2006/EK rendelet 17. cikk

Így került megalkotásra az *Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete*⁵⁹ (a továbbiakban: módosító rendelet) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. A módosító rendelet a tagság esetében lényeges változás eredményezett, hiszen megteremtette a jogalapot arra, hogy harmadik, nem EU-tagállamok is csatlakozhassanak az EGTC-khez. Ezáltal kapcsolódhat a regionális politika egyik legfontosabb vívmánya a bővítési politika területéhez.

Jelenleg az EU-ban 84 EGTC működik és többéves működése alatt csupán három esetben került sor a megszüntetésre⁶⁰. Működnek már ugyanakkor nem csak tagállamok részvételével működő EGTC-k is. Mivel ezek az együttműködési formák elsősorban a gazdaság területén nyújtanak lehetőséget a csatlakozó államok számára, nem elhanyagolható ugyanakkor, hogy számos esetben megkönnyíthetik a részes államok későbbi EU-s csatlakozását is.

4. AZ EGTC-K KATALIZÁTOR SZEREPE AZ EUROPANIZÁCIÓ FOLYAMATÁBAN

Az EU bővítéspolitikája az elmúlt évtizedekben jelentős változásokon ment keresztül, aminek következtében a csatlakozni kívánó országoknak egyre szigorúbb elvárásoknak kell megfelelniük. Ezzel összhangban nemcsak az EB, de az uniós tagállamok is fokozott figyelemmel kísérik a tagjelöltek előrehaladását a csatlakozási feltételek teljesülése tekintetében, valamint értékeli felkészültségüket az uniós tagságra.

A határokon átnyúló együttműködés az EU szomszédaival kapcsolatos politikájának kulcseleme. Támogatja a fenntartható fejlődést az EU külső határai mentén, segít az életszínvonalbeli különbségek csökkentésében és a közös kihívások kezelésében e határokon átnyúlóan. Elősegíti az együttműködést az EU-országok és a szomszédos országok között, amelyeknek közös szárazföldi vagy tengeri határaik vannak. Finanszírozható egy több uniós és szomszédos ország közötti program is, amelyek például ugyanazon tengeri medencéhez tartoznak. Három fő célja van: (1) a gazdasági és társadalmi fejlődés elősegítése a határ menti területeken, (2) a közös kihívások kezelése (környezet, közegészségügy, biztonság és védelem) és (3) jobb feltételek megteremtése a személyek, az áruk és a tőke mobilitása számára.⁶¹

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

⁶⁰ Forrás: *European Committee of the Regions – List of European Groupings of Territorial Cooperation* (Link)

⁶¹ Forrás: *Cross Border Cooperation* (Link)

Jelenleg több irányt is azonostani lehet az EU bővítési politikájában. Ezek közül a legelőrehaladottabb állapotban a nyugat-balkáni országokat magába foglaló irány van, de megemlíthető a nagyon régóta húzódó és lényegében kevésbé előrehaladott törökországi irány, valamint az ukrajnai irány, amely napjainkban a területén kialakult, háborús konfliktussá eszkalálódó ellentétek miatt különösen érdekes helyzetben van.

A regionális (kohéziós) politika leginkább a tíz Interreg IPA (Instrument for Pre-accession Assistance, a továbbiakban: IPA) programmal kapcsolódik a felsorolt irányokhoz. Az IPA keretében EU 2007 óta pénzügyi és technikai segítséggel támogatja a bővítési régió reformjait. A program támogatja a kedvezményezett országokat a szükséges politikai és gazdasági reformok végrehajtásában, felkészítve őket az EU-tagsággal járó jogokra és kötelezettségekre. Az ennek keretében végrehajtott reformok jobb körülményeket és több lehetőséget biztosítanak polgárok számára, és lehetővé teszik olyan normák kidolgozását, amelyek megegyeznek azokkal, amelyeket az EU-ban alkalmazandók. Ugyanakkor az IPA az EU-t is segíti saját céljainak elérésében, ideértve a fenntartható gazdaság kialakítását, az energiaellátást, a közlekedést, a környezet- és éghajlatváltozást, valamint a stabilitást. Az IPA 2021–2027-es költségvetési időszakban lévő teljes kerete 14,162 milliárd euró.⁶² Az EB 2022 januári végrehajtási határozata⁶³ sorolja fel a tíz IPA-programra vonatkozó részleteket. A határozat I. melléklete alapján a tíz IPA-programból kilenc esetben nyugat-balkáni ország(ok) a résztvevő(k) és egy esetben Törökország is a résztvevők között szerepel. Az felsorolt államokra vonatkozó programok támogatási összege meghaladja az 502,5 millió eurót.⁶⁴

A kulcskérdés tehát az, hogy ha az EU fejlődni és bővülni akar, hogyan tudja ezeket a területeket, országokat – amelyek sok esetben rendkívül eltérő társadalmi gazdasági és kulturális jellemzők kell rendelkeznek – minél jobban integrálni az európai értékközösségbe, az európai gazdasági körforgásba, valamint az európai érdekek kölcsönös együttműködés rendszerébe.

4.1. Nyugat-balkáni bővítés

A történelem egyetlen pontján sem volt könnyű meghatározni a Balkánt csak földrajzi értelemben. Nincs általános egyetértés a régió összetevőit illetően. A Balkánt általában úgy jellemzik, hogy magában foglalja Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Bulgáriát, Horvátországot, Koszovót, Montenegrót, Észak-Macedóniát, Romániát, Szerbiát és Szlovéniát – ezek mindegyike vagy egy része a félszigeten található. Napjainkra egyre inkább elterjedt egy másik definíciós fogalom: Délkelet-Európa, amelyet a régió tágabb leírására

⁶² Forrás: *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance* (Link)

⁶³ C(2022)109 - COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/75 (Link)

⁶⁴ C(2022) 131 - COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/74 Annex I. N° 50-59. (Link)

használnak és Nyugat-Balkán, amelybe általában Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Koszovót⁶⁵, Észak-Macedóniát, Montenegrót és Szerbiát sorolják. E hat országot foglalja magába tehát a nyugat-balkáni bővítési irány.

A nyugat-balkáni országok európai uniós csatlakozásának egyik legfontosabb kezdő dátumát az 1999-ben újtárra indított stabilizációs és társulási folyamat jelenti, amely később, a 2000-es években a stabilizációs és társulási megállapodások révén szerződéses kereteket is teremtett a csatlakozni kívánó államokkal. Az Unió maga régióként kezeli a Nyugat-Balkánt, amire számos EU-s dokumentum megközelítése utal, de a blokkban történő tagfelvételt nem támogatja.⁶⁶ Jelenleg nagyon eltérő fázisban vannak ezek az országok a csatlakozási folyamat tekintetében.⁶⁷

Koszovó kivételével a többi nyugat-balkáni ország részt vesz legalább egy eurorégióban⁶⁸. Montenegró csupán egy, míg Szerbia hat különböző eurorégióban⁶⁹ vesz részt. A térség országai közül három is részt vesz az Adriatic Ionian Euroregion⁷⁰ együttműködésben, amelynek célja az Adriai- és Jón-médenca régiói és önkormányzatai közötti transznacionális és interregionális együttműködés előmozdítása. A másik jelentős – Szerbia és Észak-Macedónia részvételével megvalósuló – eurorégió az Euroregion Eurobalkans⁷¹, amely főként a kapacitásépítés (civil- és magánszektor) és regionális fejlesztési stratégiák kidolgozására és megvalósítására jött létre.

Mint az korábban kifejtésre került, az eurorégiók olyan határokon átnyúló együttműködési struktúrák, amelyek különböző országok régióit és területeit hozzák össze, hogy közös kérdésekben és kihívásokban működjenek együtt. A nyugat-balkáni országok eurorégiókban való részvétele platformot biztosít ezen országok számára az EU-val való integrációjuk szintjének növeléséhez, valamint a határokon átnyúló együttműködés és a regionális integráció előmozdításához. Az eurorégiókban való részvétel révén a nyugat-balkáni országok jó gyakorlatokat ültethetnek át saját rendszereikbe és tapasztalatokat cserélhetnek más régiókkal és területekkel, továbbá együttműködhetnek olyan kérdésekben, mint a gazdasági fejlődés, a környezetvédelem és a társadalmi befogadás.

⁶⁵ Koszovó nemzetközi jogi helyzete nem rendezett teljeskörűen, de mivel Magyarország 2008-ban elismerte az ország függetlenségét, így egyenrangú, hatodik országnak tekintjük a tanulmányban a másik öt mellett.

⁶⁶ KOLLER – ÖRDÖGH (2019) i.m. 24-25.

⁶⁷ Lásd 2. számú táblázat

⁶⁸ Lásd 3. számú táblázat

⁶⁹ FEJES, Zsuzsanna: *Republic of Serbia Towards the European Territorial Cohesion and Cross-Border Cooperation – with Special Focus on Vojvodina*. Deturope Vol. 5 No. 3. 88-104. 2013. 97-101. o.

⁷⁰ Lásd Adriatic Ionian Euroregion hivatalos weboldal (Link)

⁷¹ Lásd Euroregion Eurobalkans hivatalos weboldal (Link)

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a hat ország közül egyik sem ratifikálta⁷² még a Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét, amely jogi személyiséggel ruházná fel az eurorégiókat, így hiába mondható aktív részvétel eurorégiós szinten az mégis soft law keretekben működik, és jelenleg valódi europanizációs hatást nem fejt ki.

Az EGTC-k fontos szerepet játszhatnak az EU bővítési folyamatának támogatásában azáltal, hogy elősegítik a nyugat-balkáni régió és az EU-s régiók és területek közötti határokon átnyúló együttműködést. Ez hozzájárul a Nyugat-Balkán és az EU közötti integráció és együttműködés szintjének növeléséhez, ami a bővítési folyamat kulcsfontosságú szempontjának tekinthető. A csoportosulások segíthetnek a Nyugat-Balkán előtt álló kihívások kezelésében is a gazdasági fejlődés, a társadalmi befogadás és az széles értelemben vett felzárkózás területén. A határokon átnyúló együttműködés és a jó gyakorlatok cseréjének megkönnyítésével a csoportosulások hozzájárulhatnak az EU olyan elveinek és értékeinek előmozdításához, mint a jó kormányzás, a demokrácia és a jogállamiság. Ezen túlmenően a csoportosulások létrehozása a Nyugat-Balkánon hozzájárulhat az EU és a régió közötti szorosabb kapcsolatok kialakításához, valamint a régió stabilitásának, biztonságának és jólétének előmozdításához.

A nyugat-balkáni országok közül egyedüliként Albánia vesz részt jelenleg EGTC-ben. Az albán részvétellel megvalósuló *EGTC Amphictyony*⁷³, amelynek célja a tagok közös fellépése és együttműködése a szabadság, a demokrácia, az igazságosság, a biztonság és a környezetvédelem elveinek tiszteletben tartása érdekében, valamint a határokon átnyúló, államközi és/vagy régióközi együttműködés megkönnyítése és előmozdítása a tagok közötti társadalmi és pénzügyi kohézió megerősítése érdekében. Szükség lenne tehát a térséget sokkal jobban integrálni az EGTC rendszerébe, hiszen az előnyök, melyekkel a tagság járhat számos értelemben hozzájárulhatna a térség „közelítéséhez” az EU-hoz.

Az Interreg IPA programok keretében a legtöbb ilyen támogatási program a nyugat-balkáni országokhoz kötődik, tízből összesen kilenc. Szerbia négy, Észak-Macedónia, Albánia, Montenegró kettő-kettő és Bosznia-Hercegovina egy program keretében kap támogatásokat az EU-tól, több mint 500 millió euró összértékben.

Fontos látnunk ugyanakkor, hogy a nyugat-balkáni államok csatlakozása erősen átpolitizált környezetben zajlik, ahol az EU intézményes és politikai garanciákat kíván a nyugat-balkáni államoktól a jogállamiságra, a demokratikus működésre, az alapvető jogok biztosítására, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtésére.⁷⁴

⁷² Egyedüliként a hat államból Montenegró jutott el az aláírásáig 2009. november 11-én, ám máig nem ratifikálta a kiegészítő jegyzőkönyvet.

⁷³ Lásd EGTC Amphictyony hivatalos weboldal (Link)

⁷⁴ KOLLER – ÖRDÖGH (szerk) i.m. 24.

4.2. Törökország

Törökország az EU kulcsfontosságú stratégiai partnere olyan kérdésekben, mint az éghajlat, a migráció, a biztonság, a terrorizmus elleni küzdelem és a gazdaság. Az EU-val való együttműködése 1959-re nyúlik vissza.⁷⁵ Törökország 1987-ben nyújtotta be felvételi kérelmét az Európai Gazdasági Közösségbe, a tagjelölti státuszt pedig az Európai Tanács 1999. decemberi helsinki ülését követően kapta meg és 2005-ben kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat az EU-val, azonban azóta megakadtak a folyamatok.⁷⁶ Törökország jelenleg tehát tagjelölt ország, de az uniós bővítés folyamata Törökországban lassú és összetett.

Valójában arról, hogy mekkora a „távolság” Törökország és az EU között, valamint az érdekek és ellenérdekek számba vételéről számos tanulmány, könyv és egyéb szakirodalom értekezik, így ehelyütt csupán a területi együttműködésekben való aktivitással foglalkozunk.

Érdeemes továbbá külön megemlíteni Törökország stratégiaileg meghatározó szerepét a 2015 óta tartó menekülthullámok megfékezésében, továbbá kiemelkedő szerepe van az orosz–ukrán háborús konfliktusban is, hiszen a montreux-i egyezmény⁷⁷ alapján Törökországot illeti meg a jog, hogy kizárólagosan ellenőrizze a Boszporusz és a Dardanellák tengerszoros felett hadihajók és ellátó hajók áthaladását.

Az ország aktivitása tulajdonképpen elhanyagolható a területi együttműködések nemzetközi jogi értelmében, ami betudható a hosszú évek óta tartó csatlakozási folyamatnak, amely mára azt a látszatot kelti, mintha egyik fél érdekében sem állna igazán a csatlakozás. Törökország nem vesz részt egyetlen aktív eurorégióban sem. Az ország ugyan aláírta és ratifikálta is a Keretegyezményt, azonban egyik kiegészítő jegyzőkönyvvel sem történt meg ugyan ez. Törökország így lényegében nem vesz részt a határokon átnyúló együttműködés struktúráiban. Ugyanakkor nem vádolható teljes passzivitással, hiszen aktívan törekszik az EU-val való szorosabb kapcsolatokra, és számos együttműködési kezdeményezésben vett részt az EU tagállamaival és régióival.

Az EU-s regionális politika és az Interreg IPA programok keretében Törökország is kap támogatást az EU-tól, így regionális (kohéziós) vonalon megvan az alapvető kapocs a két entitás között. Ezt tovább gondolva az EGTC egy alkalmas eszköz lehetne a továbbiakban arra, hogy az EU törökországi bővítési folyamatát támogassa és megkönnyítse azáltal, hogy előmozdítja a törökországi és az uniós régiók és területek közötti határokon átnyúló együttműködést.

⁷⁵ Forrás: *Törökország – Tagsági állapot* (Link)

⁷⁶ Forrás: *Az EU bővítési politikája – Törökország* (Link)

⁷⁷ Forrás: *Montreux Convention* (Link)

Az EGTC-k hozzájárulhatnak a Törökország és az EU közötti integráció és együttműködés szintjének növeléséhez, ami a bővítési folyamat kulcsfontosságú szempontjának tekinthető. Emellett a törökországi EGTC-k létrehozása hozzájárulhatna az EU és Törökország közötti szorosabb kapcsolatok kialakításához, valamint a régió stabilitásának, biztonságának és jólétének előmozdításához.

A törökországi EU-bővítés folyamatát azonban számos politikai és gazdasági tényező nehezíti, többek között az emberi jogokkal kapcsolatos aggályok, a folyamatban lévő szíriai konfliktus, valamint a migrációval és a határellenőrzéssel kapcsolatos feszültségek. A törökországi EGTC-k fejlődését ezek a tágabb geopolitikai tényezők befolyásolhatják.

4.3. Ukrajna

Ukrajna 2022 februárjában nyújtotta be az európai uniós tagság iránti kérelmét, 2022 júniusában pedig megkapta az uniós tagjelölti státuszt. A bővítési folyamattal párhuzamosan az EU és Ukrajna együttműködik a politikai és gazdasági kapcsolatok megerősítése érdekében is, többek között a keleti partnerségen keresztül. Az EU és Ukrajna között 2017 óta társulási megállapodás van hatályban, és a partnerek folyamatosan dolgoznak a megállapodás végrehajtásán, azzal a céllal, hogy tovább mélyítsék Ukrajnának az EU-val való politikai társulását és gazdasági integrációját.⁷⁸ Az ukrajnai EU-bővítés folyamatát azonban számos politikai és gazdasági tényező nehezíti, többek között az Oroszországgal fennálló konfliktus és feszültségek, a krimi helyzet és a Kelet-Ukrajnában zajló háború.

Ukrajna a nemzetközi jog által szabályozott Keretegyezményt és annak mind a három kiegészítő jegyzőkönyvét aláírta és ratifikálta is. Így esetében már nem csak a korábbi értelemben vett eurorégió, hanem ECG-ben való részvétel lehetősége is adott lenne, ha nem lenne elhanyagolhatóan kevés (összesen öt másik) ország, amely rajta kívül ratifikálta volna. Az AEER nyilvántartása alapján összesen kilenc eurorégióban van tagsága, ám ebből hat (!) esetben orosz fél is van a tagok között, így ezek az együttműködések erősen kérdésesek.

Európai területi együttműködéshez kapcsolódóan Ukrajnának van EGTC-ben részvétele, méghozzá magyar partnerrel. A *Tisza EGTC*⁷⁹ általános célja, hogy a gazdasági, szociális és területi kohézió megerősítése céljából tagjai között, működési területén előmozdítsa a határon átnyúló együttműködést. Különös célja pedig, hogy a következő fejlesztési területeken megvalósítsa a határon átnyúló együttműködést: közlekedési és hírközlési infrastruktúra, energetika, idegenforgalom, oktatás és szakképzés, kultúra, sport,

⁷⁸ Forrás: *Az EU bővítési politikája – Ukrajna* (Link)

⁷⁹ Lásd Tisza EGTC hivatalos weboldal (Link)

Tisza és mellékfolyóinak védelme és fejlesztése, logisztika, KKV-k támogatása, környezet- és természetvédelem, mezőgazdaság, egészségügy, a határ menti lakosság problémáinak kezelése.⁸⁰

A jelenlegi helyzetben Ukrajna erőforrásait a védekezés és a háború okozta károk el-, illetve helyreállítása köti le, ugyanakkor elindult egy erőteljes EU felé fordulás. A folyamatok ugyan nem haladnak gyorsan, hiszen a vonatkozó előírások betartása alól nem lehet kivételt tenni, mégis Ukrajna megtette az első lépéseket a komolyabb elköteleződés irányába az EU felé. Az ország nagyobb aktivitása más EGTC-kben magas hozzáadott értékkel járulhatna hozzá a minél nagyobb fokú europanizációs hatások eléréséhez, továbbá jelentős gazdasági és pénzügyi forrásokhoz juthatna a jelenleg rendkívül rossz anyagi helyzetben lévő ország. A háború végét ugyan még nem látni, de Ukrajnának is gondolnia kell a háború utáni időkre, amikor is az újjáépítés és a kapcsolatok újradefiniálása lesz a fő prioritás.

5. A TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK JÖVŐJE – QUO VADIS?

5.1. Következtetések

Mint az eddigiekből egyértelműen következik, a területi együttműködések valójában átszövik az EU szakpolitikáit, különösen a regionális (kohéziós) és bővítési politikát és mind a két esetben számos hozzáadott értéket tudunk azonosítani.

A területi együttműködések azért kapcsolódnak a regionális (kohéziós) politikához, mert keretet biztosítanak a régiók közötti határokon átnyúló együttműködéshez, ami az EU regionális politikájának egyik célkitűzése. Az EU regionális politikájának további célja a régiók fejlődésének támogatása és a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése, különösen a fejlettebb és kevésbé fejlett régiók között. A régiók közötti határokon átnyúló együttműködés segíthet e célok elérésében, mivel lehetővé teszi a régiók számára, hogy egyesítsék erőforrásaikat, megosszák egymással a legjobb gyakorlatokat, és együtt dolgozzanak a közös kihívások megoldásán.

A határokon átnyúló együttműködés jogi formájának biztosításával az EGTC elősegíti a régiók közötti együttműködést, és segít leküzdeni a határokon átnyúló együttműködés akadályait, például a nemzeti jogszabályok és szabályozások közötti különbségeket. Az EGTC olyan eszköz, amelyet a régiók az EU regionális politikájának célkitűzéseivel összhangban álló, határokon átnyúló projektek és kezdeményezések megvalósításához használhatnak.

Az EGTC szerepet játszhat az EU regionális politikájának végrehajtásában is azáltal, hogy platformot biztosít a régiók számára a regionális politika

⁸⁰ Forrás: *Tisza ETT* (Link)

uniós szintű kialakításában és végrehajtásában való részvételre. Ez hozzájárulhat annak biztosításához, hogy a régiók igényeit és perspektíváit figyelembe vegyék az uniós politikák és rendeletek kidolgozásakor.

A területi együttműködések emellett több szempontból kapcsolódnak az EU bővítési politikájához is, hiszen egyrészt elősegíthetik a határokon átnyúló együttműködést az EU-tagjelölt országok régiói és az EU-tagállamok régiói között. Ez segíthet a régiók közötti hídépítésben, valamint az EU-tagjelölt országok és az EU-tagállamok közötti jobb megértés és együttműködés előmozdításában.

Másrészt elősegíthetik a regionális fejlődést és együttműködést az EU-tagjelölt országokban, ami az EU-tagság egyik feltétele. Az EU-tagjelölt országok régiói közötti, határokon átnyúló együttműködés előmozdításával az EGTC segítheti a regionális hálózatok és partnerségek kialakulását, amelyek hozzájárulhatnak az EU-tagjelölt országok fejlődéséhez és az EU-ba való integrációjukhoz.

Végül harmadrészt szerepet játszhatnak az EU bővítési politikájának végrehajtásában is azáltal, hogy platformot biztosítanak az EU-tagjelölt országok régiói számára az EU bővítési politikájának uniós szintű kialakításában és végrehajtásában való részvételre. Ez hozzájárulhat annak biztosításához, hogy az EU-tagjelölt országok régióinak szükségleteit és perspektíváit figyelembe vegyék az EU bővítési politikájának kialakítása során, és hogy a politikát e régiók szükségleteihez és prioritásaihoz igazítsák.

Az europánizáció folyamatához az előzőek mind hozzájárulnak és hatással megkönnyíthetik nemcsak a potenciális tagjelölt országok gazdasági helyzetét, de kifejezetten hozzá tudnak járulni az európai értékek, értékrend, továbbá a kulturális és társadalmi elvárások átadásához és azokhoz való könnyebb alkalmazkodásban segítenek. Az europánizáció sikeressége érdekében többféle mód is azonosítható, ahol hozzájárulhatnak az európai értékek átadásához a területi együttműködésben történő részvételek az EU-hoz még nem csatlakozott országok számára:

- Határokon átnyúló együttműködés: Az EU-n belüli és az EU-n kívüli régiók és területek közötti határokon átnyúló együttműködés előmozdításával az EGTC hozzájárulhat az együttműködés, a szolidaritás és az integráció értékeinek terjesztéséhez.
- A legjobb gyakorlatok megosztása: Elősegítheti a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok cseréjét az EU-n belüli és az EU-n kívüli régiók és területek között. Ez segíthet a jó kormányzás, a demokrácia és a jogállamiság értékeinek előmozdításában.
- Közös projektek és kezdeményezések: Segíthetnek olyan közös projektek és kezdeményezések megvalósításában, amelyek a fenntarthatóság, a környezetvédelem és a társadalmi befogadás értékeit mozdítják elő.

- A kulturális csere előmozdítása: Támogathatják a kulturális tapasztalatok és hagyományok cseréjét az EU-n belüli és az EU-n kívüli régiók és területek között, elősegítve ezzel a kulturális sokszínűség értékét.

Fontos azonban kiemelni, hogy egyfajta hajlandóság is szükséges a tagországok és a csatlakozás előtt álló országok részéről. Ez megnyilvánulhat egyrészt például a Keretegyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek ratifikálásban. Ennél azonban kevésbé körülményes intézményesült forma az EGTC-tagság, amely mintegy felkészítő „terepként”, nem mellesleg pedig fejlesztési források megszerzésének lehetőségeként szolgál a csatlakozás előtt álló országok számára, komolyabb elköteleződés nélkül.

5.2. Lehetséges jövő

A jövőt illetően két irányt érdemes figyelembe venni. Az egyik a támogatásokra vonatkozó jövőbeli kilátások és tervek, a másik pedig az EGTC mint az intézményesült európai uniós területi együttműködési forma esetében milyen lehetőségek irányok várhatók a következő években.

A támogatásokat illetően 2021 és 2027 között az Interreg program továbbra is támogatja a határokon átnyúló mobilitást, valamint a környezetvédelem, a segélyszolgálatok, a szakképzettséget igénylő munkahelyek és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket az EU következő generációja számára. Ezenkívül két új célkitűzés irányítja a területi együttműködést: (1) jobb együttműködési kormányzás és (2) egy biztonságosabb Európa. Az Interreg programok különböző szinteken vannak hatással a polgárok életére. Magukban foglalják a határokon átnyúló együttműködést az EU összes szárazföldi és tengeri határa mentén, transznacionális együttműködést, beleértve a makroregionális stratégiákat és a tengeri medencéket, valamint az interregionális együttműködést, amely hálózatokat épít, és lehetővé teszi a vezető régiók számára, hogy megosszák sikereiket és tapasztalataikat más területekkel. Az IPA programok elősegíti a tagállamok együttműködését a nyugat-balkáni országokkal és Törökországgal, és segíti a csatlakozó országokat a határákadályok enyhítésében és a programok kezelésében, a tagállamokhoz hasonlóan. Az ilyen jellegű együttműködés megerősíti az országok azon képességét, hogy javítsák az emberek életét, és bizalmat építenek a szomszédos területekkel.⁸¹

A területi együttműködés intézményesült formájával kapcsolatos jövőbeli kilátások 2018-ban megtorpantak. Az EB 2018-ban javaslatot⁸² tett

⁸¹ Forrás: *European Regional Development Fund* (Link)

⁸² Forrás: COM(2018) 373 final - *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context* (Link)

(COM(2018) 373 final) az ún. *European Cross-Border Mechanism* (a továbbiakban: ECBM, magyarul: Európai Határokon Átnyúló Mechanizmus) bevezetésére, amely lényegében jogi eszköz az EU belső határai mentén folytatott együttműködés fokozására. A koncepció a Tanács luxemburgi elnöksége⁸³ által 2015-ben végzett munka eredménye.⁸⁴

Az ECBM lényegében egy önkéntes mechanizmus lenne a határrégiók jogi akadályainak feloldására, amely a szomszédos EU szárazföldi határokra összpontosít, és lefedi a határon átnyúló régiókban működő bármely infrastruktúra vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatás közös projektjét. A mechanizmus lehetővé tenné egy adott tagállamban és egy közös határon átnyúló régióval kapcsolatban egy szomszédos tagállam jogszabályainak alkalmazását, ha az előbbi jogszabályai jogi akadályt jelentenek egy közös projekt megvalósításában.

A javaslat vizsgálatában a Tanács, az EP, az RB és a Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban: GSZB) is részt vett. A GSZB véleményének⁸⁵ és az RB véleményének⁸⁶ publikálását követően a Tanács és az EP egyidejűleg vizsgálta a javaslatot. A Tanácsban a strukturális intézkedésekkel foglalkozó munkacsoport vizsgálta az ügyet. Miközben támogatásukat fejezték ki az ötlet mellett, a tagállamok aggályok miatt (önkéntesség, adminisztratív terhek, alkotmányjogi kérdések) az ügy összetettségére és természetére tekintettel, az akkori osztrák elnökség a Tanács Jogi Szolgálatához fordult⁸⁷.

Az EP az eljárása során a javaslatot a Regionális Fejlesztési Bizottsága (a továbbiakban: REGI) tárgyalta. A REGI megerősítette az ECBM önkéntes jellegét. Kifejtette, hogy a határokon átnyúló akadály felszámolása során a tagállamok választhatnának, hogy alkalmazzák-e az ECBM-et, csatlakoznak egy meglévő mechanizmushoz, vagy teljesen újat hoznak létre. Ezenkívül leszögezték, hogy az ECBM alkalmazásáról minden egyes közös projekt esetében döntenek, szemben az eredeti EB-javaslattal, ami kimondta, hogy a mechanizmus nem projektre, hanem határokon átnyúló régióra vonatkozik. A mechanizmus alkalmazási körével kapcsolatban leszögezték, hogy a szabályozás alkalmazását és a mechanizmus alkalmazását ki kell terjeszteni az EU összes határrégiójára. Javasolták továbbá a nemzeti határokon átnyúló koordinációs pontok kötelező létrehozását minden tagállamban, ahelyett, hogy az EB javaslata szerint csak azokban, amelyek az ECBM mellett döntenek.⁸⁸

A javaslat 2022-ig lényegében zsákutcába került a vele kapcsolatos tagállami aggályok következtében. 2022. október 6-án a REGI tagjai jóváhagyták

⁸³ Forrás: *Informal Ministerial Meetings on Territorial Cohesion and Urban Policy* (Link)

⁸⁴ Forrás: *B-solution project* (Link)

⁸⁵ Forrás: *CESE 2790/2018* (Link)

⁸⁶ Forrás: *CDR 3596/2018* (Link)

⁸⁷ Forrás: *ECBM – Jogi Szolgálat vélemény* (Link)

⁸⁸ Forrás: *P8_TA(2019)0118* (Link)

a saját kezdeményezésű jogalkotási állásfoglalás (*Legislative Own-initiative Report*) elkészítésére irányuló kérést, hogy kijöjjenek a zsákutcából⁸⁹. Az új javaslatnak figyelembe kell vennie a tagállamok legtöbb aggályát anélkül, hogy az eredeti EB javaslat ambícióit gyengítené. Az EP állásfoglalásában a következő javaslatok szerepelnek példálózó felsorolással:

- Az „ECBM” nevének módosítása, mivel az egyes tagállamokban ellenérzést kelt;
- A rendelet „általános alkalmazása” és az általa létrehozott eszközök „használata” közötti különbség kifejezetten részletes leírása;
- Annak hangsúlyozása, hogy a határokon átnyúló akadályok feloldására elfogandó eszköz kiválasztása a tagállamok kezében van;
- A javaslat hatályának módosíthatónak kell lennie és az kizárólag a „határon átnyúló projektekre” vonatkozhat;
- Több pénzügyi forrás elkülönítése szükséges a rendelet megfelelő végrehajtásának támogatására a kis tagállamokban, amelyek a végrehajtással túlzott adminisztratív terhekkel szembesülhetnek.⁹⁰

Összességében tehát noha az EGTC mint intézményesült európai területi együttműködési forma jobbítása és továbbfejlesztése érdekében tett erőfeszítések egy időre megakadtak és jelenleg tárgyalás alatt vannak, mégis elmondható hogy a jelenlegi gyakorlat megfelelően működik az EU határain belül és határain túl is. Az eszköz továbbfejlesztése sokkal magasabb hozzáadott értékkel járulhat hozzá a potenciális tagjelöltek európai integrációs folyamata és az europanizáció területén. A nemzetközi jog és az ET által életre hívott eurorégiók mint együttműködési formák területén történő előrelépésre jelenleg nem mutatkozik nagy hajlandóság, már ami a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációját érinti. Ugyanakkor látni kell azt, hogy mindegyik esetben adott a lehetőség bármely európai ország számára a területi együttműködések bármely formájában való részvételre, amely már önmagában pozitívumként értelmezhető.

Pénzügyi oldaltól az EU-s pénzügyi források az Európai Regionális Fejlesztési Alap fejlesztési elemei és az Interreg programok keretében biztosítottak és a korábbi költségvetési ciklusokhoz képest magasabb fős szegekkel is rendelkeznek. Ez önmagában is jó hír a csatlakozás előtt álló országok részére, és remélhetőleg mindannyian rövid időn belül europanizálódnak és tagállamként csatlakoznak az EU-hoz.

⁸⁹ A saját kezdeményezésű jogalkotási állásfoglalással az Európai Parlament élhet a Szerződésekben meghatározott közvetett jogalkotási kezdeményezési jogkörével, és kezdeményezheti az Európai Bizottságnál, hogy dolgozzon ki és elő új jogalkotási javaslatot a parlamenti állásfoglalás mintájára.

⁹⁰ Forrás: *Proposal for a Regulation on a Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context* (Link)

IRODALOMJEGYZÉK

Önálló művek:

1. ARATÓ Krisztina–KOLLER Boglárka: Az EU bővítési politikái és a bővítés jövője. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2018.
2. BÓKA János–GOMBOS Katalin–SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019.
3. FEJES Zsuzsanna: *Határok nélkül – A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2013.
4. GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. 2019.
5. HAAS, Ernst B.: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57*. Stanford University. 1958.
6. KENDE Tamás (szerk): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Wolters Kluwer. 2019.
7. KENGYEL Ákos (szerk): *Európai Uniók politikák*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2020.
8. KOLLER Boglárka–ÖRDÖGH Tibor (szerk): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019.
9. LINDBERG, Leon N.: *The Political Dynamics of European Integration*. Oxford: Oxford University Press. 1963.
10. MARTONYI János: *Nemzet és Európa – Emlékirat helyett*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó. 2021.
11. SOÓS Edit–FEJES Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány. 2009.

Cikk folyóiratból:

1. FEJES, Zsuzsanna: „Az Európai Unió államtani jellege.” *Acta Juridica et Politica*, Vol. 4 No. 1. 55–67. 2014.
2. FEJES, Zsuzsanna: „Republic of Serbia Towards the European Territorial Cohesion and Cross-Border Cooperation – with Special Focus on Vojvodina.” *Deturope*, Vol. 5 No. 3. 88–104. 2013
3. HOFFMAN, Stanley: „Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe.” *Daedalus*, Vol. 95, No. 4. 862–916. 1966.
4. MANNERS, Ian: „The normative ethics of the European Union.” *International Affairs*, Vol. 84, No. 1. 45–60. 2008.
5. SOÓS, Edit – FEJES, Zsuzsanna: „A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon I.” *Európai Tükör*, Vol. 12 No. 7–8. 104–120. 2007.

6. TAYLOR, Paul: „Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives.” *International Organisation*, Vol. 36, No. 4. 741–766. 1982.

Cikk tanulmánykötetből:

1. CAPORASO, James A.: *The three world of regional integration theory*. In GRAZIANO, Paolo R.–VINK, Maarten Peter (eds.): *Europeanization: New Research Agendas*. New York: Palgrave Macmillan. 2008.
2. RADAELLI, Claudio: *The Europeanization of Public Policy*. In FEATHERSTONE, Kevin–RADAELLI, Claudio: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. 2003.

Nemzetközi szerződések és európai uniós jogi dokumentumok:

1. 1082/2006/EK rendelet ([Link](#))
2. 1302/2013/EU rendelet ([Link](#))
3. 1059/2021/EU rendelet ([Link](#))
4. C(2022)109 – Commission Implementing Decision (EU) 2022/75 ([Link](#))
5. C(2022) 131 – Commission Implementing Decision (EU) 2022/74 ([Link](#))
6. *CDR 3596/2018* ([Link](#))
7. *CESE 2790/2018* ([Link](#))
8. COM(2018) 373 final – *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context* ([Link](#))
9. *ECBM – Jogi Szolgálat vélemény* ([Link](#))
10. Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés – EK Sz ([Link](#))
11. Európai Unióról szóló szerződés – EUSz ([Link](#))
12. Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSz ([Link](#))
13. ETS No. 106: European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities ([Link](#))
14. ETS No. 159: Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities ([Link](#))
15. ETS No. 169: Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation ([Link](#))
16. ETS No. 206: Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) ([Link](#))

17. Montreux Convention (Link)
18. *P8_TA(2019)0118* (Link)

Internetes hivatkozás:

1. AEBR – Our members (Link)
2. Adriatic Ionian Euroregio hivatalos weboldal (Link)
3. A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét aláíró és ratifikáló államok (Link)
4. Az EU bővítési politikája (Link)
5. Az EU bővítési politikája – Törökország (Link)
6. Az EU bővítési politikája – Ukrajna (Link)
7. Az Európai Tanács ülése – Koppenhága – 1993. június 21–22. (Link)
8. B-solution project (Link)
9. Commission European Governance – A White Paper COM(2001) 428 final (Link)
10. Cross Border Cooperation (Link)
11. EGTC Amphictyony hivatalos weboldal (Link)
12. Enlargement and Stabilisation and Association Process Council conclusions (Link)
13. Európai Területi Együttműködés (Link)
14. Európai Területi Társulás (Link)
15. European Committee of the Regions – List of European Groupings of Territorial Cooperation (Link)
16. European Regional Development Fund (Link)
17. Euroregion Eurobalkans hivatalos weboldal (Link)
18. Informal Ministerial Meetings on Territorial Cohesion and Urban Policy (Link)
19. Interreg: European Territorial Co-operation (Link)
20. Interreg honlap (Link)
21. Official list of registered EGTCs (Link)
22. Opening speech – Commissioner Elisa Ferreira Interreg annual (Link)
23. Overview – Instrument for Pre-accession Assistance (Link)
24. Proposal for a Regulation on a Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context (Link)
25. The EU's main investment policy (Link)
26. The European Commission's priorities (Link)
27. Tisza EGTC hivatalos weboldal (Link)
28. Tisza ETT (Link)
29. Törökország – Tagsági állapot (Link)

Táblázatok

	Európa Tanács	Európai Unió
Jogforrás	Madridi Keretegyezmény (1980) + kiegészítő jegyzőkönyvek (1995, 1998, 2009)	az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról 1302/2013/EU rendelet
Célrendszer	<u>Politikai célok</u> <ul style="list-style-type: none"> – helyi és regionális demokrácia és jogállamiság védelme – kisebbségpolitikai, kulturális, társadalmi célok 	<u>Gazdasági célok</u> <ul style="list-style-type: none"> – EU kohéziós politikája – területfejlesztés – versenyképesség
Együttműködési forma	<ul style="list-style-type: none"> – eurorégió – munkaközösség – euroregionális együttműködési csoport 	<ul style="list-style-type: none"> – EGTC – ECBM (?)
Nemzetközi jogalanya	Nem kötelező, általában nincs (csak a kiegészítő jegyzőkönyvekben)	Van

1. számú táblázat

Eurorégió – EGTC összehasonlítás
(Forrás: saját szerkesztés)

Ország	Európai Unióval való viszonya		
	Tagállam	Tagjelölt	Potenciális tagjelölt
Albánia		X	
Bosznia-Hercegovina			X
Bulgária	X (2007)		
Horvátország	X (2013)		
Észak-Macedónia		X	
Szerbia		X	
Koszovó			X
Montenegró		X	

2. számú táblázat

Az egyes nyugat-balkáni államok Európai Unióval való viszonya
(Forrás: saját szerkesztés)

Ország	Euro régió tagság
Albánia	<ul style="list-style-type: none"> – Epirus Region – Adriatic Ionian Euroregion
Bosznia-Hercegovina	<ul style="list-style-type: none"> – Adriatic Ionian Euroregion – Danube–Drava–Sava Euroregion – Drina–Sava–Majevica euroregion
Észak-Macedónia	<ul style="list-style-type: none"> – Euroregion Eurobalkans – Belasica Euroregion
Szerbia	<ul style="list-style-type: none"> – Euroregion Nishava – Euroregion DKMT – Euroregion Eurobalkans – Danube 21 Euroregion – Drina–Sava–Majevica Euroregion – Stara Planina Euroregion
Koszovó	(-)
Montenegró	– Adriatic Ionian Euroregion

3. számú táblázat

Euro régiók a nyugat-balkáni államok részvételével
(Forrás: saját szerkesztés)

MOLNÁR ÁKOS ÁDÁM

Az Európai Unió válasza az új globális kihívásokra, kiberfenyegetésekre

1. Bevezetés
 - 1.1 Téma aktualitása
 - 1.2 Tudományos probléma megfogalmazása
 - 1.3 Kutatási célkitűzések
 - 1.4. Kutatási módszertan
 2. Kiberfenyegetések mint új globális kihívások
 - 2.1. Kibertámadásokról általában
 - 2.2 Álhírek mint kiberfenyegetés
 3. Kutatási eredmények és hipotézisek bemutatása
 - 3.1. Kérdőíves felmérés és eredményei
 - 3.2. Hálózat kutatás és eredményei
 4. Dezinformáció megelőzése és leküzdése
 - 4.1. Médiaműveltség és -szabadság előmozdítása
 - 4.2. ENISA és jövőkép
 5. Összefoglalás
- Irodalomjegyzék
Mellékletek

1. BEVEZETÉS

1.1. Téma aktualitása

A mai összekapcsolt világban a kiberfenyegetések egyre nagyobb szerepet kapnak. A kiberfenyegetések jelentős kihívást jelentenek az egyének, a szervezetek és a kormányok számára egyaránt, a lehetséges következmények pedig az érzékeny információk ellopásától a kritikus infrastruktúrák megzavarásáig terjednek. Az Európai Unió (EU) mint a tagállamok sokszínű csoportját magában foglaló regionális szervezet egyedülálló kihívásokkal néz szembe a kiberfenyegetésekre adott összehangolt válaszlépések kidolgozása során. Az EU felismerte a kiberbiztonság növekvő jelentőségét, és számos kezdeményezést tett a kérdés megoldására, többek között létrehozta az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökségét (ENISA), valamint elfogadta a hálózati és információs rendszerekről szóló irányelvet.¹ Ráadásul az olyan új technológiák megjelenésével, mint a mesterséges intelligencia, a tárgyak internete (IoT) és

¹ „About ENISA – The European Union Agency for Cybersecurity – ENISA”, elérés 2023. március 16., <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa>.

az 5G hálózatok, a fenyegetettségi környezet folyamatosan fejlődik, ami elengedhetetlenné teszi, hogy az EU továbbra is proaktívan lépjen fel a kiberfenyegetésekkel szemben. Ezért az új globális kihívásokra, különösen a kiberfenyegetésekre adott uniós válaszok témája kritikus jelentőségű.

1.2. Tudományos probléma megfogalmazása

A digitális technológiák széles körű használata az internetet mindennapi életünk szerves részévé tette, amely világszerte hozzáférést biztosít az információkhoz és szolgáltatásokhoz. Ugyanakkor sebezhetővé is tett bennünket a kibertámadásokkal szemben, amelyek veszélyeztetik a magánéletünket, a biztonságunkat, sőt demokráciáink stabilitását is. Az EU, különösen ki van téve a kiberfenyegetéseknek, mivel a tagállamok különböző szintű kiberbiztonsági felkészültséggel rendelkező, változatos csoportját foglalja magában. A gyakran a közösségi médián keresztül terjesztett álhíreket dezinformáció terjesztésére és a közvélemény manipulálására lehet felhasználni, ami az uniós tagállamok vagy intézmények elleni kibertámadásokhoz vezethet. Az álhírek propaganda és dezinformáció terjesztésére való felhasználása egyre nagyobb aggodalomra ad okot az EU-ban, és a régió kiberbiztonságát fenyegető komoly veszélyként azonosították. Az EU felismerte az álhírek jelentette veszélyt, és számos kezdeményezést tett a probléma kezelése érdekében, többek között létrehozta az „Unió Disinformációs Felülvizsgálatot” (EU Disinformation Review) és a „Disinformációs Gyakorlati Kódexet” (Code of Practice on Disinformation).^{2,3}

1.3. Kutatási célkitűzések

Kutatásom során megvizsgálom a különböző kiberfenyegetéseket, amelyek jellemzőek napjainkra. A szakirodalom feldolgozása során a hangsúlyt a különböző álhírekre mint kiberbiztonsági fenyegetésre fektetem. Ennek során megvizsgálom a különböző álhíreket, azoknak a fajtáit és jellemzőit. A dolgozat második fejezetében kutatási eredményeimet fogom bemutatni és az első kettő hipotézisemet fogom megvizsgálni. Ezt követően a harmadik feje-

² „The 2022 Code of Practice on Disinformation | Shaping Europe’s digital future”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

³ „ALEMANNO, Alberto & BROGI, Justine & FISCHER-ZERNIN, Maxime & Morrow, Paige, 2018.”, <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=79500610312402702510808208806409112110308207104202309412009309708802909502311800708703501306112111120055115096002103007074070009043053092041108125096083085116028119069016003025096024111122084008030000017089119124118079098104028000118071105087116002100&EXT=pdf&INDEX=TRUE>.

zetben a különböző Európai Unió által fogadatosított intézményeket, szakpolitikákat és jogszabályokat vizsgálom meg. A tanulmány célja annak feltárása, hogy az álhírek milyen módon használhatók fel dezinformáció terjesztésére és a közvélemény manipulálására. Emellett a tanulmány megvizsgálja az EU által az álhírek elleni küzdelem és a kiberfenyegetések mérséklése érdekében bevezetett meglévő intézkedések és szakpolitikák hatékonyságát. A tanulmány azt megvizsgálja, hogy a közösségimédia-platformok milyen szerepet játszanak az álhírek terjedésének elősegítésében, illetve az eredményei betekintést nyújtanak az álhírek, a kiberbiztonság és az EU kapcsolatába.

Vizsgálatomhoz az alábbi hipotéziseket fogalmaztam meg:

H1: A kérdőívem eredményei alapján a női kitöltők nagyobb eséllyel tartoznak az inkább aggódós klaszterbe.

H2: Az általam vizsgált szöveges kapcsolatok tekintetében, a Twitter felületén az álhírek terjedésében megfigyelhető az „Echo chamber” jelenség.

1.4. Kutatási módszertan

Kutatásomhoz első lépésben szekunder kutatást végeztem a különböző kibertámadások és fenyegetések tekintetében, itt a hangsúlyt az álhírekre fektetve. Az empirikus vizsgálatokhoz kérdőívet dolgoztam ki, az adatgyűjtést a Google Form szolgáltatással végeztem el és a válaszokat az IBM SPSS statisztikai programjával elemeztem ki. Az empirikus kutatás második részénél a Netlytic program segítségével végeztem kulcsszóelemzést és hálózatkutatást. Végül szakirodalom feldolgozásával megvizsgáltam, hogy az adott problémákra és folyamatokra az Európai Uniónak milyen megoldásai vannak.

2. KIBERFENYEGETÉSEK MINT ÚJ GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK

2.1. Kibertámadásokról általában

A kiberbiztonság a kritikus rendszerek és az érzékeny információk védelmét jelenti a digitális támadásoktól, és információtechnológiai biztonságként is ismert. Ez magában foglalja a hálózati rendszerek és alkalmazások védelmét a szervezeten belülről vagy kívülről érkező fenyegetésekkel szemben. Az adatvédelmi incidensek átlagos globális költsége 2020-ban 3,86 millió USD volt, az Egyesült Államokban pedig 8,64 millió USD. Ezek a költségek magukban foglalják a jogsértések felderítésével és az azokra való reagálással kapcsolatos kiadásokat, a leállási időt és a bevételkiesést, valamint a vállalkozás hírnevének hosszú távú károsodását. A kiberbűnözők célpontjai a személyazonosításra alkalmas információk, például nevek, címek, nemzeti azonosítószámok és hitelkártyaadatok, amelyeket az illegális digitális piactereken értékesítenek. A személyes adatok megsértése az ügyfelek bizalmának elvesztését, hatósági bírságokat és akár jogi lépéseket is eredményezhet.

A biztonsági rendszerek összetettsége, amelyet az eltérő technológiák és a házon belüli szakértelem hiánya okoz, növelheti ezeket a költségeket. A legjobb gyakorlatokat követő, átfogó kiberbiztonsági stratégiával rendelkező, fejlett analitikát, mesterséges intelligenciát (AI) és gépi tanulást alkalmazó szervezetek azonban hatékonyabban vehetik fel a harcot a kiberfenyegetésekkel szemben, és minimalizálhatják a jogsértések hatásait.⁴

A kiberbiztonság a modern élet alapvető szempontjává vált, mivel a digitális technológia egyre nagyobb szerepet játszik az üzleti, kormányzati és magánélet szinte minden területén. A kiberfenyegetések folyamatosan fejlődnek és egyre kifinomultabbá válnak, jelentős kockázatot jelentve a kritikus rendszerekre és az érzékeny információkra. E fenyegetések leküzdéséhez elengedhetetlen az erős kiberbiztonsági stratégia, amely a kiberbűnözés elleni védelem több rétegét tartalmazza.⁵

A kiberbiztonsági stratégia egyik kritikus területe a kritikus infrastruktúra biztonsága. Ez magában foglalja azon számítógépes rendszerek, hálózatok és egyéb eszközök védelmét, amelyekre a társadalom a nemzetbiztonság, a gazdasági egészség és/vagy a közbiztonság szempontjából támaszkodik. A Nemzeti Szabványügyi és Technológiai Intézet (NIST) létrehozott egy kiberbiztonsági keretrendszert, hogy segítse a szervezeteket ezen a területen, míg az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma (DHS) további útmutatást nyújt. A kiberbiztonság másik kritikus területe, amely a számítógépes hálózatok behatolókkal szembeni védelmét célzó intézkedéseket foglalja magában, beleértve a vezetékes és a vezeték nélküli kapcsolatokat is. Az alkalmazásbiztonság szintén fontos, és olyan folyamatokat foglal magában, amelyek segítenek megvédeni a helyben és a felhőben működő alkalmazásokat. A biztonságot már a tervezési szakaszban be kell építeni az alkalmazásokba, többek között az adatok kezelésének módjára és a felhasználói hitelesítésre vonatkozó megfontolásokkal. A felhőbiztonság, különösen a valódi bizalmas számítástechnika, amely a felhőben tárolt, mozgásban lévő és használt adatokat titkosítja, alapvető fontosságú az ügyfelek adatvédelmének, az üzleti követelményeknek és a szabályozási előírásoknak való megfelelésnek a támogatása érdekében. Az információbiztonság is fontos, az olyan adatvédelmi intézkedésekkel, mint a GDPR, amelyek az érzékeny adatokat védik a jogosulatlan hozzáféréstől, kitettségtől vagy lopástól. A végfelhasználók oktatása a kiberbiztonsági stratégia másik lényeges eleme, amely magában foglalja a biztonságtudatosság kiépítését a szervezeten belül a végpontok biztonságának megerősítése érdekében. Végül a katasztrófa utáni helyreállítás és az üzletmenet-folytonosság tervezés kulcsfontosságú eszközök és eljárások a nem

⁴ „What Is Cybersecurity? | IBM”, <https://www.ibm.com/topics/cybersecurity>.

⁵ „How To Plan & Develop An Effective Cyber Security Strategy”, PurpleSec (blog), <https://purplesec.us/learn/cyber-security-strategy/>.

tervezett eseményekre, például természeti katasztrófákra, áramkimaradásokra vagy kiberbiztonsági incidensekre való reagáláshoz, a kulcsfontosságú műveletek minimális megszakításával.⁶

A 2017-es Equifax-adatbetörés a történelem egyik legnagyobb és legjelentősebb adatvédelmi incidense volt. A jogsértés körülbelül 143 millió fogyasztó személyes adatait veszélyeztette, köztük neveket, születési dátumokat, társadalombiztosítási számokat, címeket és egyes esetekben jogosítványszámokat. Ezek az információk érzékeny adatoknak minősülnek, és a kiberbűnözők felhasználhatják őket személyazonosság-lopásra, pénzügyi csalásra és egyéb rosszindulatú célokra. Az Equifax adatainak megsértése a vállalat webes alkalmazásoftverének sebezhetőségéből adódott, amelyet a kiberbűnözők kihasználtak. A sebezhetőséget már hónapokkal a jogsértés előtt azonosították és jelentették az Equifaxnak, de a vállalat elmulasztotta megtenni a szükséges lépéseket annak orvoslására. Az Equifax adatsértése a vállalkozások és a magánszemélyek számára egyaránt ébresztő jel volt, amely rávilágított a kiberbiztonság fontosságára és arra, hogy proaktív intézkedéseket kell hozni az érzékeny adatok védelme érdekében.

A jogsértés a hitelinformációs ügynökségek szerepével és a fogyasztók e vállalatokba vetett bizalmával kapcsolatos aggályokat is felvetett. A vállalatnak számos perrel és vizsgálattal is szembe kellett néznie, többek között, közel 700 millió dollár bírságot is fizetnie kellett, és ingyenes hitelfelügyeleti szolgáltatásokat kellett nyújtania az érintett fogyasztóknak. Az Equifax adatsértése rávilágított arra, hogy a vállalkozásoknak prioritásként kell kezelniük a kiberbiztonságot, és proaktív intézkedéseket kell hozniuk az érzékeny adatok védelme érdekében. Ez magában foglalja az olyan erős biztonsági intézkedések bevezetését, mint a tűzfalak, a titkosítás és a kétfaktoros hitelesítés, valamint ezen intézkedések rendszeres tesztelését és frissítését az új fenyegetések kezelése érdekében. Az Equifax adatvédelmi incidens is hangsúlyozta az átláthatóság és a fogyasztókkal való időben történő kommunikáció fontosságát adatvédelmi incidens esetén. A vállalatoknak világos protokollokat kell kidolgozniuk az adatvédelmi incidensekre való reagálásra, beleértve az érintett személyek lehető leggyorsabb értesítését, valamint a személyazonosság-lopás és a pénzügyi csalás elleni védelemhez szükséges források biztosítását.⁷

Az ENISA, az Európai Unió kiberbiztonsági ügynöksége nyolc olyan kiberryfenyegetést azonosított, amelyek a 2021–2022-es évben a legjelentősebbek voltak. Az ügynökség jelentése erre a nyolc csoportra összpontosít, mivel

⁶ „Cybersecurity Domains: A Brief Overview [2023 Update]”, <https://www.knowledgehut.com/blog/security/cyber-security-domains>.

⁷ „Equifax data breach FAQ: What happened, who was affected, what was the impact? | CSO Online”, <https://www.csoonline.com/article/3444488/equifax-data-breach-faq-what-happened-who-was-affected-what-was-the-impact.html>.

a jelentéstételi időszakban kiemelkedtek, népszerűek és hatásuk is jelentős volt.⁸

Az első fenyegetés a zsarolóvírus, amelyet olyan támadásként definiál, amelyben a fenyegető szereplők átveszik az ellenőrzést a célpont eszközei felett, és váltságdíjat követelnek az eszköz rendelkezésre állásának visszaállításáért cserébe.⁹

A második fő fenyegetés a rosszindulatú szoftver: ez egy átfogó kifejezés, amelyet minden olyan szoftver vagy firmware leírására használnak, amelynek célja olyan jogosulatlan folyamat végrehajtása, amely káros hatással van a rendszer titkosságára, integritására vagy rendelkezésre állására. A jelentéstételi időszakban nagyszámú, rosszindulatú szoftverrel kapcsolatos incidens volt megfigyelhető, főként az EU országokban.¹⁰

A harmadik fő fenyegetéscsoport, a social engineering olyan tevékenységek széles körét foglalja magában, amelyek az emberi hibákat vagy viselkedést próbálják kihasználni azzal a céllal, hogy hozzáférjenek információkhoz vagy szolgáltatásokhoz. A social engineering arra csábítja a felhasználókat, hogy nyissanak meg dokumentumokat, fájlokat vagy e-maileket, látogassanak meg weboldalakat, vagy adjanak jogosulatlan személyeknek hozzáférést rendszerekhez vagy szolgáltatásokhoz.¹¹

A negyedik fő fenyegetéscsoport az adatok elleni fenyegetések, amelyek olyan fenyegetések gyűjteményét alkotják, amelyek az adatforrásokat célozzák meg azzal a céllal, hogy jogosulatlan hozzáférést szerezzenek és nyilvánosságra hozzák, valamint az adatokat manipulálják a rendszerek viselkedésének befolyásolása érdekében. Az adatok elleni fenyegetések főként az adatok megsértése és az adatszivárgás kategóriájába sorolhatók.¹²

Az ötödik fő fenyegetéscsoport a rendelkezésre állás elleni fenyegetések, különösen a szolgáltatásmegtagadás (DoS), amely a rendszer és az adatok rendelkezésre állását célozza. A támadások akkor következnek be, amikor egy rendszer vagy szolgáltatás felhasználói nem tudnak hozzáférni a releváns adatokhoz, szolgáltatásokhoz vagy egyéb erőforrásokhoz. Ez a szolgáltatás és

⁸ „ENISA Threat Landscape 2022”, Report/Study, ENISA <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022>.

⁹ „Ransomware Incident Response”, *Tictac* (blog), <https://tictaclabs.com/ransomware-incident-response/>.

¹⁰ „What Is Malware? - Definition and Examples - Cisco”, <https://www.cisco.com/site/us/en/products/security/what-is-malware.html>.

¹¹ „What Is Social Engineering | Attack Techniques & Prevention Methods | Imperva”, *Learning Center* (blog), <https://www.imperva.com/learn/application-security/social-engineering-attack/>.

¹² „What Is Data Protection | Principles, Strategies & Policies | Imperva”, *Learning Center* (blog), <https://www.imperva.com/learn/data-security/data-protection/>.

erőforrásainak kimerítésével vagy a hálózati infrastruktúra összetevőinek túlterhelésével érhető el.¹³

A hatodik fenyegetéscsoport az internetes fenyegetések, amelyek az internet rendelkezésre állását befolyásolják.¹⁴

A hetedik fő fenyegetéscsoport a dezinformációs és félretájékoztatási kampányok, amelyek a közösségimédia-platformok és az online média fokozott használata által ösztönzött, továbbra is növekvő tendenciát mutatnak. A hírek és a média számára ma már a digitális platformok jelentik a normát. A közösségi oldalak, a hír- és médiaközlemények, sőt a keresőmotorok is sok ember számára információforrást jelentenek.¹⁵

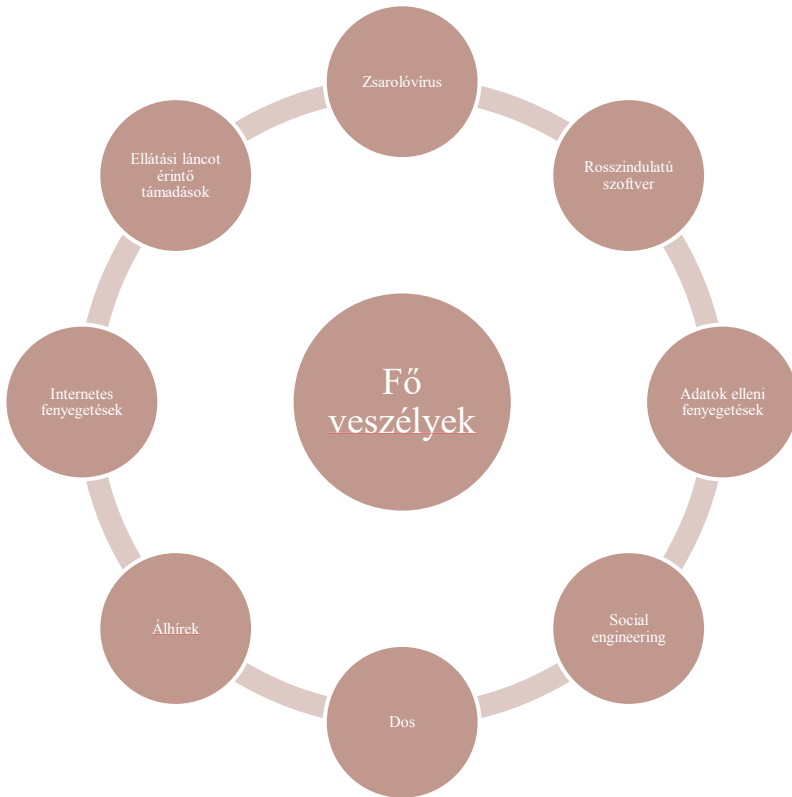
A nyolcadik fenyegetéscsoport az ellátási láncot érintő támadások, amelyek a szervezetek és szállítóik közötti kapcsolatot célozzák. Az ellátási lánc elleni támadás legalább két támadás kombinációjából áll, és mind a szállítóknak, mind a vevőnek célpontnak kell lennie.¹⁶

¹³ „What Is a Denial-of-Service (DoS) Attack?”, Cloudflare, <https://www.cloudflare.com/learning/ddos/glossary/denial-of-service/>.

¹⁴ „How Modern Security Teams Fight Today’s Cyber Threats”, Cisco Umbrella, <https://umbrella.cisco.com/info/ebook-how-modern-security-teams-fight-todays-cyber-threats>.

¹⁵ DESAI, Angel N és mtsai., „Misinformation and Disinformation: The Potential Disadvantages of Social Media in Infectious Disease and How to Combat Them”, *Clinical Infectious Diseases* 74, sz. Supplement_3 (2022. május 15.): e34–39, <https://doi.org/10.1093/cid/ciac109>.

¹⁶ Maria Korolov, „What Is a Supply Chain Attack? Why to Be Wary of Third-Party Providers”, CSO Online, 2021. december 27., <https://www.csoonline.com/article/3191947/supply-chain-attacks-show-why-you-should-be-wary-of-third-party-providers.html>.



1. ábra: Az ENISA által legjelentősebbnek vélt kibertámadások 2022-ben, saját szerkesztés. (forrás:enisa.europa.eu)

2.2. Álhírek mint kiberfenyegetés

A felosztás egy másfajta séma szerint építi fel az álhíreknek a felosztását. Megkülönböztetve mis-, dis- és malinformationt, amelyeknek nincs magyar megfelelőjük. Ezeken a halmazokon és közös részhalmazokon belül pedig megnevez 16 fajta álhír fajtát, ahogy ez a 2. számú ábrán is jól látható.

A főbb csoportoknak nincs magyar megfelelőjük, és fogalommeghatározásuk is viszonylag széles skálán mozog. A misinformation a szakirodalmakból megtalálható anyagok alapján olyan valótlan információforrásnak tekinthető, amelyek félrevezetőek lehetnek, azonban nem a megtévesztés szándékával hozták létre őket. A disinformation ezzel szemben azzal a céllal jön létre, hogy az olvasót megtévesse, félreinformálja. A malinformation pedig olyan

veszélyes és bántó tartalommal rendelkező valótlan információ, amely valóságalapú is lehet és könnyen használható személyek, csoportok, akár nemzetek ellen is.¹⁷

A disinformation halmazba tartoznak az álhírek, amik olyan információk, amelyek teljes mértékben kitaláltak, és azzal a céllal hozzák létre őket, hogy pénzügyi gyarapodást érjenek el vagy politikai előnyt kovácsoljanak mások lejáratásával.¹⁸ Az álhíreknek további három fajtáját különböztetjük meg. A kitalált koholmányokat, amik kitalációk és ellenőrizetlen forrásokat használnak fel, valamint kattintásvadász (clickbait) hírekkel próbálják növelni a nézettséget és így pénzügyi gyarapodást szerezni. A csalások (hoax) olyan fajtája az álhíreknek, amely szándékosan kitalált vagy meghamisított információkkal dolgozik, gyakran a közösségi média felületein, ilyenek a szóbeszéd, meghamisított táblázatok. A szatíra és paródia szintén együtt kerül említésre, itt legtöbbször iróniát használnak fel az emberek szórakoztatására. Ebbe a csoportba tartoznak az imposztor weboldalak is, amik az eredeti weboldalhoz hasonló webcímmel rendelkezve próbálják meg eladni magukat. Végül a halmaz utolsó tagjai, a hamis értékelések, amik különböző online boltokban érhetők el. Azáltal, hogy hamis kommentek kerülnek egy szolgáltatás alá, növelni tudják az eladások számát.¹⁹

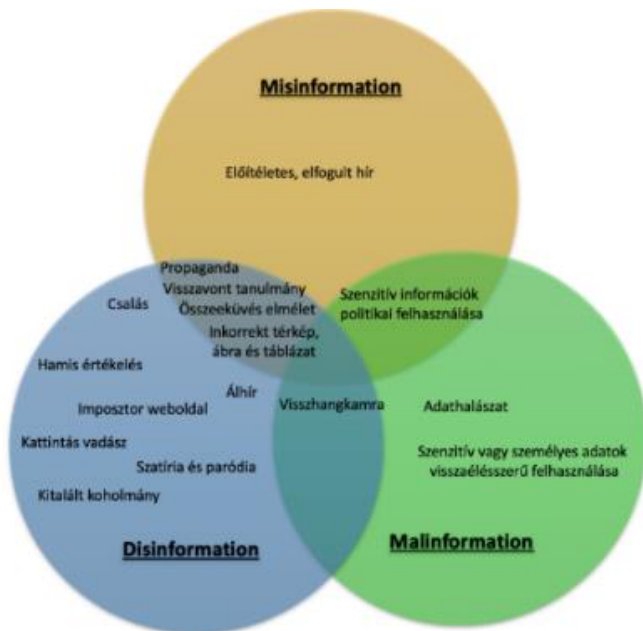
A misinformation csoportjába tartoznak az előítéletes, elfogult hírek, azonban ez a tulajdonság minden információforrásban megtalálható, ugyanakkor az előítélet némely esetben a tudatlanságból ered, ami miatt besorolható a misinformation csoportba.²⁰

¹⁷ SANTOS-D'AMORIM, Karen és FERNANDES DE OLIVEIRA MIRANDA, Májory, „Informação incorreta, desinformação e má informação: Esclarecendo definições e exemplos em tempos de desinfodemia”, *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação* 26 (2021. március 16.): 01–23, <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2021.e76900>.

¹⁸ WARDLE, Claire és DERAKHSHAN, Hossein, „Thinking about ‘Information Disorder’: Formats of Misinformation, Disinformation, and Mal-Information”, 2018, 12.

¹⁹ CONROY, Nadia K., RUBIN, Victoria L. és Yimin Chen, „Automatic Deception Detection: Methods for Finding Fake News”, *Proceedings of the Association for Information Science and Technology* 52, sz. 1 (2015): 1–4, <https://doi.org/10.1002/pr2.2015.145052010082>.

²⁰ GACKOWSKI, Zbigniew J, „Informing Systems in Business Environments: A Purpose-Focused View”, é. n., 22.



2. ábra: Álhírek felosztása hármasszerben
(saját szerkesztés)

(forrás: Karen Santos-D'Amorim: misinformation, disinformation, and malinformation)

A mis- és disinformation metszetbe tartozó elemek között szerepel a propaganda, ami az emberek és csoportok széles körét befolyásoló eszköz.

Fontos megemlíteni, hogy a propaganda nem minden esetben jelenik meg negatív üzenettel és nem mindig valótlan az üzenete. Ugyanakkor jellemzően az érzelmekre hat és azokat próbálja befolyásolni.²¹ A visszavont tanulmányok (retracted papers) olyan tudományos cikkek, tanulmányok, amelyek hamis információkat tartalmaznak. Ezeknek két fajtáját különböztetjük meg, a nem szándékos, azaz a misinformationbe tartozók, ilyen ha módszertani hibát vétünk, míg másik fajtája a szándékos, azaz disinformation csoportba tartozó, ilyen a plagizálás, a hamis hivatkozás.²² Következő közös metszetben lévő elem, az összeesküvés-elméletek potenciális veszélyt tudnak jelenteni az egyénekre és a társadalomra egyaránt. Az vakcinatagadóktól kezdve az 5G-

²¹ FALLET Laurent, „La désinformation, mal incontournable des médias ?”, é. n., 42.

²² „Correction for Jamieson et al., Signaling the trustworthiness of science | PNAS”, <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2003998117>.

tornyok veszélyes sugárzásán át egészen a laposföldhívőkig rengeteg formájuk létezik. Az inkorrekt térkép, ábra és táblázat használata olyankor fordul elő, amikor nem a megfelelő formátumot, mértékegységeket használják, nem a megfelelő vizualizációval, legtöbbször aktuális eseményeknél találkozhatunk ilyeneknél (koronavírus és ukrán konfliktus), ahol az adatok gyakran és gyorsan változnak.²³

A malinformation halmazba tartozik az adathalászat, ami egy személyes vagy bizalmas információ visszaélésszerű használata. Ezeket az adatokat gyakran használják fel személyazonosság meghamisítására, másolására, pénzügyi gyarapodás céljával legfőképp.²⁴

A mal- és disinformation metszetbe tartozik a visszhangkamra, amikor is a különböző egének azokat a híreket kapják vissza a hírfolyamukban, amivel egyetértenek a különböző algoritmusok miatt. Ezek a hatások növelik az ideológiai polarizációt és növelik a hamis információk terjedését.²⁵ A szenzitív információk politikai felhasználása egyszerre szerepel a mal- és disinformation és a mis- és malinformation metszetbe. Erről a félreinformálásról akkor beszélhetünk, amikor politikai okokból megváltoztatják különböző tudományos tények közlését, például egy koronavírussal kapcsolatos napi megbetegedések témájú táblázatot nem a valóságnak megfelelően közölnek.²⁶ Utolsó álhírforma a szenzitív vagy személyes adatok visszaélésszerű felhasználása. Ez az álhírforma a malinformation halmazba tartozik, és ilyen adatokkal való visszaélés volt a Cambridge Analytica botrány is, ahol több mint 50 millió Facebook-felhasználó adatával éltek vissza.^{27,28}

A dezinformációt a hidegháború óta használják az információs hadviselés eszközeként, és a 2016-os választások után, amelyek során Oroszországot a választási folyamatba való beavatkozással vádolták, az Egyesült Államokban újra felbukkant. A dezinformáció jelentősége a kiberhadviselésben az Orosz-

²³ SANTOS-D'AMORIM és FERNANDES DE OLIVEIRA MIRANDA i.m. l.j. 47.

²⁴ APTÉ, Manoj, PALSHIKAR, Girish Keshav és BASKARAN, Sriram „Frauds in Online Social Networks: A Review”, in: ÖZYER, Tansel, BAKSHI, Sambit és ALHAJJ, Reda *Social Networks and Surveillance for Society* (Cham: Springer International Publishing, 2019), 1–18, https://doi.org/10.1007/978-3-319-78256-0_1.

²⁵ KUMAR, Srijan és SHAH, Neil „False Information on Web and Social Media: A Survey”, *arXiv:1804.08559 [cs]*, 2018. április 23., <http://arxiv.org/abs/1804.08559>.

²⁶ PHILLIPS, Dom „Brazil Stops Releasing Covid-19 Death Toll and Wipes Data from Official Site”, *The Guardian*, 2020. június 7., szak. World news, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site>.

²⁷ Carole Cadwalladr és Emma Graham-Harrison, „Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach”, *The Guardian*, 2018. március 17., szak. News, <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>.

²⁸ SANTOS-D'AMORIM és FERNANDES DE OLIVEIRA MIRANDA i.m. l.j. 47.

ország és Ukrajna közötti konfliktusban mutatkozott meg, ahol a kiberhadviselés a kibertámadásokból dezinformációs kampányokká fejlődött. A fizikai konfliktus kezdete előtt tömeges dezinformációs kampányokat indítottak Ukrajna ellen az orosz invázió előkészítéseként, és ezek a kampányok a háború alatt tovább eszkalálódtak. Az Európai Szakértői Szövetség jelentése, amelyet a Global Disinformation Index független értékeléssel értékelt, rávilágított arra a számos megalapozatlan állításra, amelyet Oroszország katonai akciójának indoklására használt, többek között arra, hogy Ukrajna támadást tervez a Donbasz ellen.²⁹ Maria Avdeeva, az Európai Szakértők Szövetségének ukrán alapítója és kutatási igazgatója megjegyezte, hogy a dezinformációval szemben alkalmazott megközelítés a mennyiséget a minőséggel szemben helyezi előtérbe, azzal a céllal, hogy kimerítsék az emberek képességét a valódi és az álhírek megkülönböztetésére. Ez a megközelítés hasonlít a DDoS-támadásokhoz, amelyek során az erőforrások kimerítésével próbálják a fizikai gépeket használhatatlanná tenni. A konfliktusban részt vevő valamennyi fél fegyverként használta a dezinformációt. Az orosz dezinformáció az invázió indítékaira összpontosított, mint például a denazifikáció vagy Ukrajna felszabadítása, míg az ukrán és NATO-agresszió, valamint az Egyesült Államok által Ukrajnának biológiai fegyverekkel való ellátása is célkeresztbe került. Az ukrán dezinformáció ezzel szemben a csapatok moráljának növelésére és az orosz katonai veszteségek hangsúlyozására összpontosított. Más országok, köztük Kína is hozzájárult a dezinformáció terjesztéséhez, vegyi fegyverek használatára és katonai támogatásra vonatkozó állításokkal. A konfliktusban jelentős szerepet játszott a mesterséges intelligenciával támogatott dezinformáció, különösen a deepfakes alkalmazása. Ezek a deepfake-ek, amelyeken hamis videók voltak láthatóak, amelyeken az orosz Vlagyimir Putyin és az ukrán Volodimir Zelenszkij olyan üzeneteket közvetített, amelyek az ellenfelek nézeteit támogatták, az interneten terjedtek.³⁰

3. KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÉS HIPOTÉZISEK BEMUTATÁSA

3.1. Kérdőíves felmérés és eredményei

Kutatásom egyik eleme a kérdőívem, amellyel az vizsgáltam, hogy azok az emberek, akik jól informáltak a koronavírussal kapcsolatban, úgy találják, hogy az veszélyesebb és aggasztóbb, mint azok, akik rosszul informáltak. Több nemzetközi szakirodalom áttekintését követően ki Ahmed Naoras Bitar és munkatársai kérdőívét dolgoztam fel és alakítottam át, hogy az megfelelő

²⁹ „Disinformation and Russia’s War of Aggression against Ukraine”, OECD, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/disinformation-and-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-37186bde/>.

³⁰ „The Global Disinformation Index”, <https://www.disinformationindex.org/>.

legyen számomra. Azért ezen közlemény kutatómódszertanának adaptálását választottam, mert hipotézisem vizsgálatához megfelelő módszertant és kérdéseket használt, továbbá megfelelő alapot nyújtott a járvánnyal kapcsolatos kérdőívem kidolgozásához.³¹ A kérdéseket több helyen átfogalmaztam, illetve újakat tettem bele, régieket vettem ki. Ennek a legfőbb oka, hogy az eredeti kérdőív a koronavírus elleni oltóanyagok megjelenése előtt készült és a jemeni lakosság demográfiai és gazdasági helyzeteire lett megalkotva.

A kérdőívet 2021 őszén tettem elérhetővé és közel 1 hónapig volt elérhető a kitöltők számára. A válaszokat a Google Form szolgáltatásból Excel-táblázatban letöltöttem, összegeztem és számkódokkal láttam el. Erre azért volt szükség, mert az SPSS statisztikai program nem tud szöveges adatokkal dolgozni, csupán számkódokkal. Az SPSS-ben lefuttatott elemzések során elsősorban Sajtos László és Mitev Aurel³² útmutatása alapján jártam el. Ezt követően csoportosítottam a változókat, annak alapján, hogy azok nominális, ordinális vagy intervallumskálák. A nominális esetén az értékek között nincs értékváltozás, ilyen például a lakhely vagy a vallás. Az ordinális skála esetén már van különbség, azonban nem lehet tudni, hogy ezek mekkorák, ilyen például egy betegség fázisainak mérése. Az intervallumskálánál pedig az értékek közötti különbséget is mérni és értelmezni tudjuk, ilyen például a hőmérséklet vagy az életkor.³³ A szoftver ezt követően a bonyolult matematikai módszereket magától futtatja le, nekünk csak a megfelelő elemeket kell kijelölni hozzá³⁴, az eredmények értelmezhetőségének biztosítása azonban megköveteli az adatok jellegéhez igazodó eljárás megválasztását.

A vélemények és az eredmények további csoportosításához klaszterelemzést alkalmaztam. A csoportok számát Ward-féle eljárással határoztam meg, így olyan csoportokat tudtam elkülöníteni, amelyek belső szóródása a legkisebb. A klaszterelemzés során különböző homogén csoportokat hoztam létre az elemzésbe bevont kérdések és az azokra adott válaszok alapján. Ezeket a csoportokat azonban a Kruskal–Wallis-teszt során elvégzett egyéb változókkal való összevetés után tudtam elnevezni a kapott rangátlagok segítségével (pl. jól informáltak, kevésbé informáltak stb.). Az elemzés során az elnevezett

³¹ BITAR, Ahmad Naoras et al., Misinformation, Perceptions Towards COVID-19 and Willingness to Be Vaccinated: A Population-Based Survey in Yemen, preprint (Scientific Communication and Education, February 25, 2021), <https://doi.org/10.1101/2021.02.25.432838>.

³² SAJTOS László, MITEV, Ariel: SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv. Alinea Kiadó, 2007, *Marketing & Menedzsment* 41, no. 4–5 (2007): 156–57.

³³ Uo.

³⁴ CSALLNER András Erik, Bevezetés az SPSS statisztikai programcsomag használatába, n.d., 133.

csoportokat vizsgáltam tovább egyéb kérdésekre adott válaszokkal és demográfia adatokkal.³⁵

A kitöltők több mint fele (64,4%) nő volt. A kitöltők ugyanakkor 76,7%-a 16 és 24 éves kor közötti, míg 9,9%-uk 25 és 34 éves korú, a maradék 13,4% 35 éves kor felett van. Iskolai végzettség alapján a mintaalanynok 67,3%-a rendelkezik középfokú végzettséggel, 10,4%-uk általános iskolás bizonyítvánnyal és csupán a kitöltők 22,3%-nak van felsőfokú végzettsége. A településforma megoszlása alapján 43,1% lakik életvitelszerűen a fővárosban, 31,7% városokban, 12,9% megyei jogú városban és 12,4% községekben. A válaszadók továbbá 63,4%-a egyedülálló, özvegy vagy elvált, és 55%-nak 80 000 forint alatt van a havi nettó bevételük. A megkérdezettek 88,1%-a nem szenved semmilyen krónikus betegségben, továbbá 86,6%-uk be van oltva valamilyen Covid-19 elleni védőoltással.

		Fő	Százalékok
Nem	nő	130	64,4%
	férfi	72	35,6%
Iskolai végzettség	általános iskolai bizonyítvány	21	10,4%
	középfokú végzettség	136	67,3%
	felsőfokú végzettség	45	22,3%

1. táblázat: A kérdőívet kitöltők demográfiai adatai
(saját szerkesztés, forrás: Kérdőív)

Klaszterelemzés során két csoportot hoztam létre, amelyet a dendrogram is jól mutat. A két csoportot az aggodalom kérdéskörökre adott válaszaik alapján elneveztem, mint kevésbé aggodékony (96 fő) és inkább aggodékony (106 fő). Ezt követően a klasztereket először kereszt táblás elemzés során, majd Kruskal–Wallis-teszt alkalmazásával vettem össze a nemmel, életkorral és végzettségváltozókkal.

A kapott eredmények alapján a kereszt táblás elemzés során két esetben lett szignifikáns kapcsolat, ilyen a nem ($q=0.002$) és a kor ($q=0.252$). Vizsgálva a Cramer's V mutatót (amely minél közelebb van a 0 értékhez, annál erősebb kapcsolatot mutat) megállapítható, hogy mindkét esetben erős a kapcsolat (0.223 és 0.117). A végzettség témakörben mind a kereszt táblás

³⁵ „Kruskal–Wallis H Test in SPSS Statistics | Procedure, output and interpretation of the output using a relevant example.”, <https://statistics.laerd.com/spss-tutorials/kruskal-wallis-h-test-using-spss-statistics.php>.

elemzés ($q=0.0534$), mind a Kruskal–Wallis-teszt ($q=0.930$) során is bizonyosodott, hogy nincs szignifikáns kapcsolat a két változó között, illetve a végzettség nem befolyásoló tényező a klasztertartozást tekintve sem. Az életkor ugyanakkor szintén nem befolyásolja a klasztertartozást ($q=.665$), ellentétben azzal, hogy a keresztábrás elemzés szignifikáns kapcsolatot mutat a két változó között. A nemnél azonban a Kruskal–Wallis-teszt is kapcsolatot mutat ($q=.002$), a kapott rangszámok alapján pedig elmondható, hogy a kevésbé aggódós csoport magasabb pontszámot ($Ar=112.84$) kapott, ez alapján a nők nagyobb eséllyel tartoznak az inkább aggódós klasztercsoportba ($Ar=91.23$). Ennek oka, hogy a nőket 1-es számmal, míg a férfiakat 2-es számmal jelöltem az elemzés során, így ahol alacsonyabb eredmény jött ki, ott nagyobb eséllyel vannak nők.



3. ábra: Klasztertartozás eredményei (saját szerkesztés)

3.2. Hálózat kutatás és eredményei

A Netlytic egy olyan hatékony eszköz, amely lehetővé teszi a kutatók számára, hogy a közösségimédia-oldalakon folytatott nyilvános online beszélgetéseket elemezzék anélkül, hogy programozási vagy API-ismeretekre lenne szükségük. Kutatók tervezték kutatók számára, és közösségi támogatással működik. A Netlytic segítségével a felhasználók nyilvánosan elérhető bejegyzéseket rögzíthetnek a közösségimédia-oldalokról, például a Twitterről, a YouTube-ról, az RSS Feedről vagy egy szöveg/csv-fájlról, és felfedezhetik a népszerű témákat és a viták kialakulóban lévő témáit. A Netlytic lehetővé teszi továbbá, hogy a felhasználók online kommunikációs hálózatokat építsenek, vizualizáljanak és elemezzenek a közösségi hálózatelemzés segítségével, és feltérképezzék a geokódolt közösségimédia-adatokat.

A Netlytic egyik legnépszerűbb adatforrása a Twitter. A Twitterről történő adatgyűjtéshez a felhasználók operátorok segítségével megadhatnak egy olyan lekérdezést, amely kulcsszavakat, felhasználóneveket és hashtageket

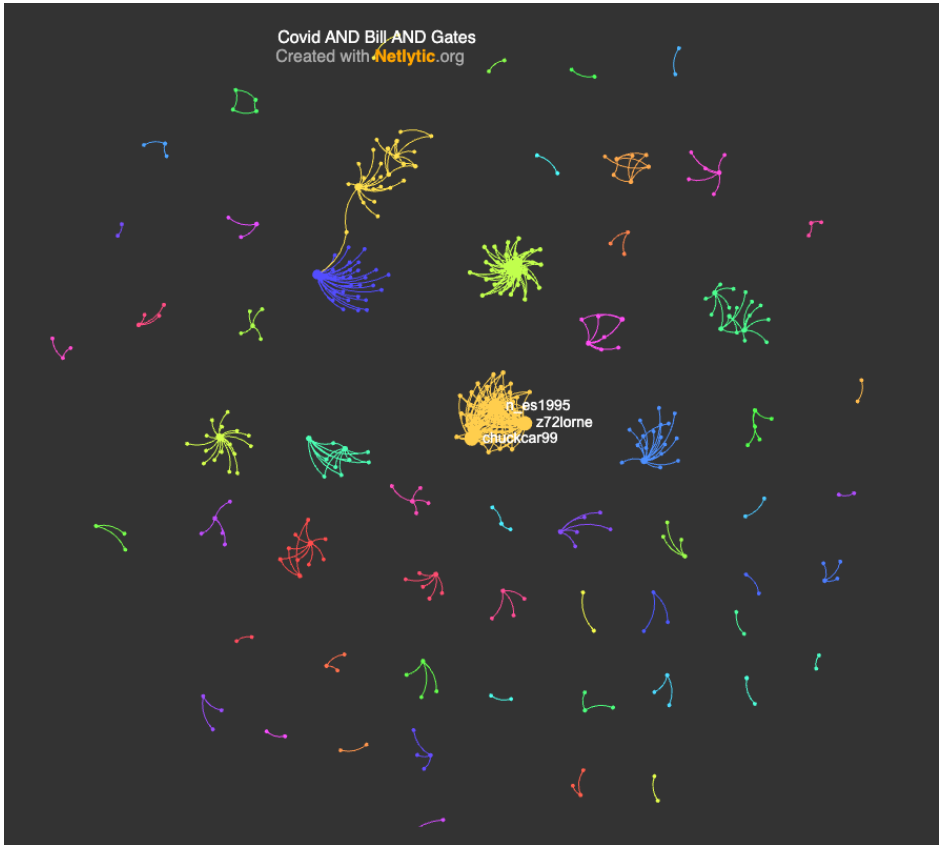
tartalmaz. A Netlytic Twitter-importálója a Twitter REST API v1.1 search/tweets végpontját használja, hogy 15 percenként akár 1000 releváns tweetet is lekérdezzon. Fontos azonban megjegyezni, hogy a Twitter keresőszolgáltatása és API-ja nem kimerítő forrása a tweeteknek, és nem minden tweetet indexel vagy tesz elérhetővé a keresőfelületen keresztül. Emellett a Twitter API sebességkorlátja körülbelül 10 aktív gyűjtőt enged meg felhasználóként, és jellemzően az egy hétnél régebbi tweetek nem kerülnek visszaküldésre. A Netlytic adatgyűjtési folyamata felhasználóbarát és egyszerű. A felhasználóknak azonban tekintettel kell lenniük a nyilvánosan elérhető közösségimédia-adatok felhasználásával kapcsolatos lehetséges korlátozásokra és torzításokra. Például a közösségi média felhasználói nem feltétlenül reprezentálják pontosan az általános népességet, és az adatgyűjtést olyan tényezők befolyásolhatják, mint az idő, a hely és a nyelv. A kutatóknak gondosan figyelembe kell venniük ezeket a tényezőket, és az eredményeik értelmezésekor el kell ismerniük azokat.

Az adatgyűjtést követően a Netlytic számos vizualizációs és elemzési eszközt kínál. A felhasználók felfedezhetik a népszerű témákat és a felmerülő vitatémákat, kommunikációs hálózatokat építhetnek, és feltérképezhetik a geokódolt közösségimédia-adatokat. Ezek az eszközök segíthetnek a kutatóknak betekintést nyerni az online beszélgetések szerkezetébe és tartalmába, azonosítani a kulcsfontosságú befolyásolókat, és megérteni az online interakciók társadalmi kontextusát.³⁶

Kutatásom során, amelyet 2022 őszén végeztem, a Netlytic nevű szoftverrel kerestem rá a „Covid” és „Bill” és „Gates” keresőszavakra, ugyanis a koronavírus-járvány idején a Bill Gatesszel kapcsolatos álhírek voltak a legmeghatározóbbak.³⁷ Az alábbi képen láthatók is a találatok, hogy mely személyek milyen más felhasználókat érnek el a Twitter felületén. A keresés alapján különböző „kisvilágok” vehetők észre, amelyek jellemzően nem kapcsolódnak egymáshoz, és pár éllel rendelkeznek, legyen az kifelé vagy befelé irányuló. A képen jól látható, hogy különböző úgynevezett csomók alakulnak ki.

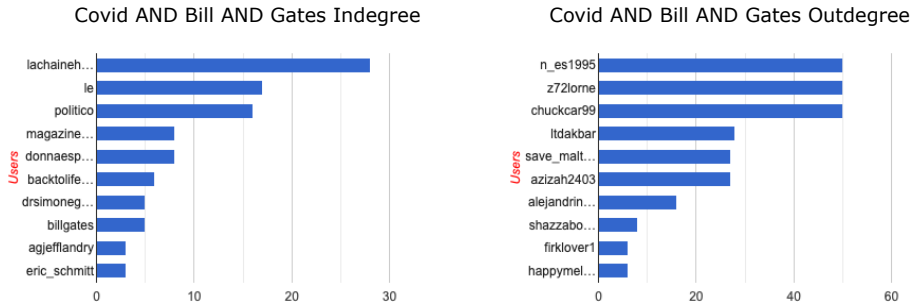
³⁶ „Netlytic.Org – Netlytic Is a Cloud-Based Text and Social Networks Analyzer That Can Automatically Summarize and Discover Communication Networks from Publicly Available Social Media Posts.”, <https://netlytic.org/home/>.

³⁷ „How Bill Gates Became the Voodoo Doll of Covid Conspiracies”, *BBC News*, 2020. június 5., szak. Technology, <https://www.bbc.com/news/technology-52833706>.



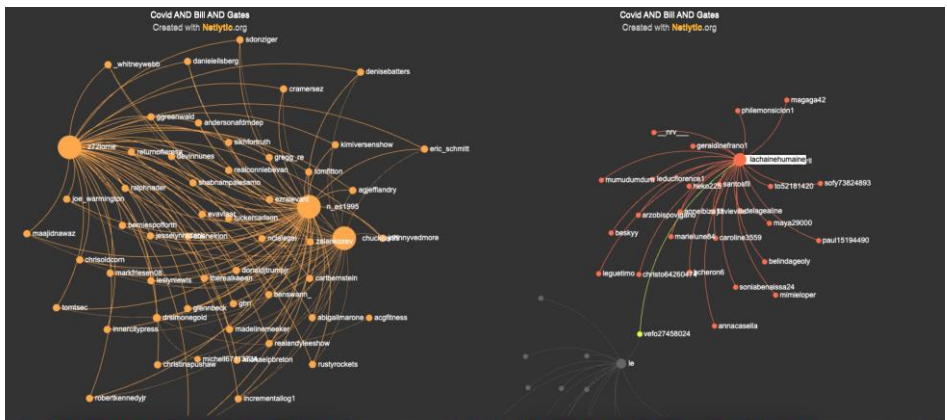
4. ábra: Covid és Bill Gates szavakra való keresés eredménye a Netlytic alkalmazásban. (saját szerkesztés)

Tovább vizsgálva a képeket és az adatokat megfigyelhető, hogy a legtöbb kapcsolattal rendelkező pont az a felhasználó, amelyik az információt megosztja, tehát a kapcsolat tőle áramlik kifelé (outdegree). Ezzel szemben az inegree, azaz a felhasználók felé irányuló kapcsolatok száma kevesebb. Ez azt jelenti, hogy ezen személyek legfőképp azok, akik megosztják a posztokat, míg a többiek csak hozzászólnak vagy reagálnak azokra.



5. ábra: A Covid és Bill Gates kulcsszavak esetén az Indegree és Outdegree számok (saját szerkesztés)

Szintén tovább vizsgálva a főbb felhasználókat és azok kapcsolatait látható, hogy a kisvilágokkal párhuzamosan, úgynevezett echo chamberek alakultak ki. Ezekkel a „visszhangkamrákkal” az a probléma, hogy a benne lévő felhasználók egymást erősítik azzal, hogy egymás véleményeit és információt osztják és erre reagálva a különböző algoritmusok több, ezekhez hasonló posztot és hirdetést fognak megjeleníteni.³⁸



6. ábra: Echo chamberek ábrázolása a Netlytic szoftverrel (saját szerkesztés)

³⁸ RUIZ, Carlos Diaz és NILSSON, Tomas „Disinformation and Echo Chambers: How Disinformation Circulates on Social Media Through Identity-Driven Controversies”, *Journal of Public Policy & Marketing* 42, sz. 1 (2023. január 1.): 18–35, <https://doi.org/10.1177/07439156221103852>.

Második hipotézisemet vizsgálva, miszerint az általam vizsgált szókapcsolatok tekintetében, a Twitter felületén az álhírek terjedésében megfigyelhető az „echo chamber” jelenség, szintén beigazolódott, így megállapítható, hogy ezen személyek egymást is erősítik sajátos nézeteikben.

Az Európai Unió megoldásai az álhírek ellen

Az Európai Uniónak egyre nagyobb politikai és biztonsági kihívással kell szembenéznie, amelyet külföldiinformáció-manipulációnak és -interferenciának, vagy más néven „dezinformációnak” neveznek. Amióta 2015-ben felkerült az EU politikai napirendjére, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) jelentősen megerősítette a dezinformáció elleni küzdelemre vonatkozó képességét. Az EKSZ szorosan együttműködött az uniós intézményekkel, a tagállamokkal, nemzetközi partnerekkel, például a G7-ekkel és a NATO-val, civil társadalmi szervezetekkel, tudományos körökkel, újságírókkal, a médiával és a magániparral a probléma jobb megértése és diagnosztizálása, valamint a FIMI megelőzésére, elrettentésére és az arra való reagálásra szolgáló eszközök kidolgozása és javítása érdekében. Emellett a három stratégiai kommunikációs munkacsoport segít reagálni a dezinformációs tevékenységekre az egyes régiókban, az EKSZ pedig a külföldi KBVP-missziók védelmén és az uniós küldöttségek FIMI-kezelési kapacitásainak kiépítésén dolgozik. A FIMI elsősorban olyan nem törvénytelen magatartásmintát jelent, amely szándékosan és összehangoltan manipulálja a politikai folyamatokat, értékeket és eljárásokat, és amelyet állami vagy nem állami szereplők, beleértve a meghatalmazottjaikat is, saját területükön belül és azon kívül is végrehajthatnak.³⁹

A következőkben megvizsgálom az Európai Unió által foganatosított megoldásokat az álhírek ellen, mégpedig két csoportra osztva. Első csoportban a dezinformáció megelőzését és leküzdését célzó uniós szerveket és intézkedéseket vizsgálom, míg a második csoportban a médiaműveltség és -szabadság előmozdítását célzó uniós szervek és intézkedések vannak – természetesen a csoportok között vannak átfedések.

4. DEZINFORMÁCIÓ MEGELŐZÉSE ÉS LEKÜZDÉSE

Az úgynevezett „Code of Practice on Disinformation” az Európai Unió által kidolgozott irányelv, amely az online dezinformáció, más néven az álhírek egyre növekvő problémájának kezelésére szolgál. A kódexet 2018 októberében indították útjára az EU azon szélesebb körű erőfeszítéseinek részeként,

³⁹ „Tackling Disinformation, Foreign Information Manipulation & Interference | EEAS Website”, elérés 2023. március 16., https://www.eeas.europa.eu/eeas/tackling-disinformation-foreign-information-manipulation-interference_en#45330.

amelyek célja a digitális egységes piac megerősítése, az online biztonság növelése és a médiaműveltség előmozdítása. A kódex egy önkéntes kezdeményezés, amely arra ösztönzi az online platformokat, a tényellenőröket és a kutatói közösséget, hogy növeljék az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az együttműködést a dezinformáció elleni küzdelem érdekében. A kódex nyitott minden olyan online platform, köztük a közösségimédia-vállalatok, keresőmotorok és hirdetési hálózatok előtt, amelyek híreket és más tartalmakat terjesztenek az EU nagyszámú közönsége számára. A kódexet aláíró platformok vállalják, hogy intézkedéseket tesznek a dezinformáció elleni küzdelem érdekében, például egyértelmű tájékoztatást nyújtanak a tartalom eredetéről, támogatják a megbízható tartalmakat, és javítják a tényellenőrző források láthatóságát.

A platformokat arra is ösztönzik, hogy korlátozzák a dezinformáció létrehozásának és terjesztésének gazdasági ösztönzőit azáltal, hogy csökkentik a hamis vagy félrevezető tartalmakat közlétevek bevételeit. A kódex arra is ösztönözi a platformokat, hogy a hamis vagy félrevezető információkat bejelenthessék a felhasználók, és növeljék digitális műveltségüket. A kódexet aláíró tényellenőrök vállalják, hogy munkájuk során magas szakmai, pártatlan és átláthatósági normákat tartanak be. A tényellenőröktől elvárják, hogy rendszeresen ellenőrizzék az online platformok, médiumok és közszereplők által közzétett információk pontosságát, és szükség esetén helyesbítsenek. A tényellenőröket arra is bátorítják, hogy osszák meg eredményeiket a szélesebb nyilvánossággal, hogy növeljék a dezinformációval kapcsolatos tudatosságot, és elősegítsék a médiaműveltséget. A kutatóközösséget is arra ösztönzik, hogy hozzájáruljon a dezinformáció jobb megértéséhez azáltal, hogy megosztja megállapításait a nyilvánossággal, és együttműködik az online platformokkal és a tényellenőrökkel. A kódex ösztönözi a dezinformáció okainak és következményeinek, valamint a dezinformáció elleni küzdelem különböző stratégiáinak hatékonyságával kapcsolatos kutatásokat. A kódexet aláíró platformoknak, tényellenőröknek és a kutatói közösségnek évente jelentést kell készíteniük a dezinformáció elleni küzdelemre irányuló intézkedéseikről. A jelentéseket az EU felülvizsgálja, és értékeli az elért eredményeket. Az EU támogatást is nyújt az aláíróknak, hogy segítse őket a dezinformáció elleni küzdelemben tett erőfeszítéseik javításában. A kódex fontos lépés az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a digitális tér különböző szereplői közötti együttműködés előmozdítása felé annak érdekében, hogy a nyilvánosság pontos és megbízható információkhoz juthassunk. A kódex hatékonyságát azonban korlátozza önkéntes jellege, mivel nem minden platform és tényellenőrző csatlakozott hozzá. Emellett az EU-nak korlátozott szabályozási jogköre van az online platformok felett, mivel sokuk székhelye az EU-n kívül található.⁴⁰

⁴⁰ „The 2022 Code of Practice on Disinformation | Shaping Europe’s digital future”.

A „Rapid Alert System” (RPS) az Európai Bizottság és az Európai Unió tagállamai közötti együttműködés keretében jön létre. Az RPD platformot biztosít majd az EU tagállamai számára a Covid-19-cel kapcsolatos dezinformációval kapcsolatos információk megosztására és a terjedés elleni küzdelemre irányuló erőfeszítéseik összehangolására. A rendszer lehetővé teszi az EU számára, hogy gyorsan azonosítsa a dezinformációs kampányokat, és reagáljon azokra, különösen azokra, amelyek veszélyt jelenthetnek a közegészségügyre. Az Európai Bizottság megjegyezte, hogy a Covid-19-vírussal kapcsolatos dezinformáció különösen káros lehet, mivel eltántoríthatja az embereket attól, hogy megtegyék a szükséges óvintézkedéseket, vagy szükség esetén orvosi ellátást kérjenek. A sürgősségi riasztórendszer célja, hogy ezt a problémát azáltal kezelje, hogy megkönnyíti a tagállamok közötti gyors információcserét, és biztosítja, hogy a pontos és megbízható információk eljussanak a nyilvánossághoz. A rendszer része az EU szélesebb körű erőfeszítéseinek, amelyek célja a dezinformáció elleni küzdelem és a közegészségügy védelme a Covid-19-világjárvány idején. Az Európai Bizottság kijelentette, hogy továbbra is együtt fog működni a tagállamokkal és más érdekelt felekkel a Covid-19-cel és más közegészségügyi kérdésekkel kapcsolatos dezinformáció azonosítása és kezelése érdekében.⁴¹

Európai Média- és Információs Alap (EMIF) célja a médiaműveltséggel kapcsolatos kezdeményezések támogatása Európa-szerte. Az EMIF egy olyan finanszírozó szervezet, amelynek célja a médiaműveltség előmozdítása, valamint a dezinformáció és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem. Az új pályázati felhívások négy kulcsfontosságú területre összpontosítanak: a gyermekek és fiatalok média- és információs műveltsége, a felnőttek médiaműveltsége, a médiaműveltséggel kapcsolatos kutatás, valamint a médiaműveltséggel kapcsolatos kezdeményezések kapacitásépítése. Az EMIF a szervezetek széles körétől vár pályázatokat, beleértve a nem kormányzati szervezeteket, tudományos intézményeket és médiaszervezeteket. Az EMIF hangsúlyozta a médiaműveltség fontosságát a mai digitális korban, megjegyezve, hogy az egyének számára elengedhetetlen, hogy képesek legyenek eligazodni és kritikusan értékelni az online elérhető hatalmas mennyiségű információt. A szervezet hangsúlyozta továbbá az együttműködés és az együttműködés fontosságát a médiaműveltség előmozdításában, és arra ösztönözte az európai szervezeteket, hogy pályázzanak támogatásra. Az új pályázati felhívások elindítása az EMIF szélesebb körű erőfeszítéseinek része, amelyek célja a médiaműveltség előmozdítása, valamint a dezinformáció és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem.⁴²

⁴¹ „Rapid Alert System”, Text, European Commission - European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1270.

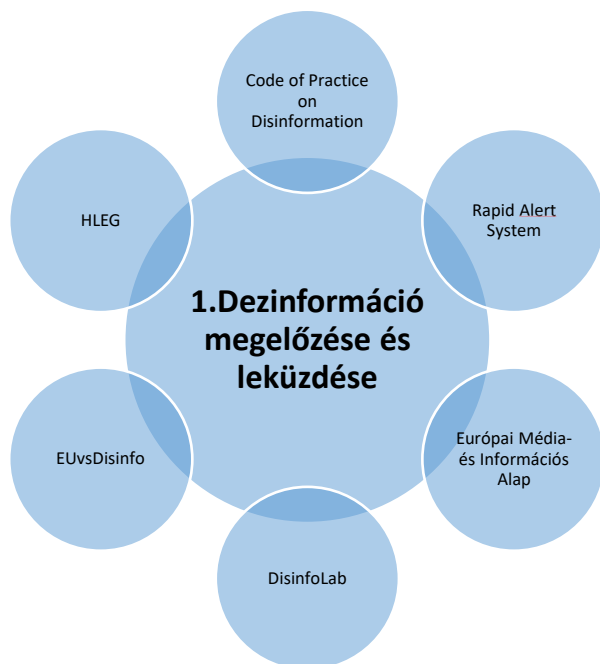
⁴² „European Media and Information Fund Launches New Calls for Proposals”, European University Institute, <https://www.eui.eu/news-hub?id=european-media-and-information-fund-launches-new-calls-for-proposals>.

Egy másik kiemelkedő tényellenőrzési kezdeményezés az EU-ban a DisinfoLab. A brüsszeli székhelyű DisinfoLab egy független nonprofit szervezet, amely az EU-ban és azon kívül zajló dezinformációs kampányok leleplezésén és elhárításán dolgozik. A szervezet újságírókkal, tényellenőrökkel és más érdekelt felekkel dolgozik együtt a hamis és félrevezető információk azonosítása és leleplezése érdekében. A szervezet az elmúlt években számos nagy horderejű dezinformációs kampányt azonosított, köztük olyanokat, amelyek célja a franciaországi és az egyesült államokbeli választások befolyásolása volt. A DisinfoLab munkája hozzájárult a dezinformáció jelentette fenyegetés tudatosításához, és az EU-ban és azon kívül is hozzájárult az e kihívás leküzdésére irányuló erőfeszítésekhez.⁴³

Az EUvsDisinfo egy kezdeményezés, amelynek célja az EU-n kívülről származó dezinformáció elleni küzdelem, valamint a dezinformáció veszélyeire való figyelemfelhívás. Az EUvsDisinfo csoport figyelemmel kíséri és elemzi a különböző médiaplatformokon – például a hagyományos és a közösségi médiában – zajló dezinformációs kampányokat, és megbízható információkkal látja el a nyilvánosságot ezekről a kampányokról. A kezdeményezés célja továbbá, hogy a kritikus gondolkodás és a felelős online magatartás előmozdításával erősítse a nyilvánosság médiaműveltségét. A kezdeményezés együttműködik az uniós tagállamokban és azokon kívül működő partnerekkel a legjobb gyakorlatok megosztása és a dezinformáció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítések összehangolása érdekében. Az EUvsDisinfo weboldal forrásként szolgál mindazok számára, akik többet szeretnének megtudni a dezinformációról és annak felismeréséről. A honlapon megtalálható a dezinformációs esetek adatbázisa, heti hírlevél a dezinformációval kapcsolatos legújabb trendekről és fejleményekről, valamint tanároknak és diákoknak szóló oktatási anyagok. Az EUvsDisinfo hangsúlyozza a média szabadságának és függetlenségének fontosságát, és elkötelezett a szólásszabadság és az emberi jogok elveinek tiszteletben tartása mellett. A kezdeményezés átláthatóan működik, és örömmel fogadja a nyilvánosság visszajelzéseit és kritikáit, hogy munkája hatékony és elsámoltatható maradjon.⁴⁴

⁴³ „About Us”, *EU DisinfoLab* (blog), <https://www.disinfo.eu/about-us/>.

⁴⁴ „About - EUvsDisinfo”, <https://euvsdisinfo.eu/about/>.



7. ábra: A dezinformáció leküzdésében és megelőzésében megalkotott EU-s intézkedések

Az Európai Bizottság 2018-ban hozta létre az álhírekkel és az online dezinformációval foglalkozó magas szintű szakértői csoportot (HLEG), hogy foglalkozzon a dezinformáció növekvő problémájával az EU-ban. A csoport a tudományos élet, a civil társadalom és az ipar szakértőiből állt, és megbízatása az volt, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a Bizottság számára a dezinformáció elleni hatékony küzdelemre vonatkozóan. Zárójelentésében a csoport több kulcsfontosságú kihívást is azonosított az uniós dezinformációval kapcsolatban. E kihívások közé tartozott a dezinformáció gyors terjedése a közösségimédia-platformokon keresztül, az online hirdetések átláthatóságának hiánya, valamint a tényellenőrzéshez és a médiaműveltséghez rendelkezésre álló korlátozott erőforrások. E kihívások kezelése érdekében a csoport egy sor intézkedést javasolt az EU számára, többek között a dezinformáció elleni küzdelemre vonatkozó online platformokra vonatkozó gyakorlati kódex kidolgozását, a tényellenőrzés és a médiaműveltség fokozott támogatását, valamint az online hirdetések átláthatóságának javítását. A csoport javasolta továbbá a tényellenőrzők európai hálózatának létrehozását és az európai digitális médiafigyelőközpont létrehozását a tényellenőrzés támogatása és a dezinformáció elleni küzdelem érdekében. A HLEG ajánlásai hozzájárultak az EU dezinformációval kapcsolatos megközelítésének kialakításához, és a

csoport számos javaslata beépült a dezinformáció elleni küzdelemre irányuló szélesebb körű uniós stratégiába. A csoport munkája hozzájárult ahhoz is, hogy felhívják a figyelmet a dezinformáció által jelentett veszélyre, valamint a kihívásra adott összehangolt és átfogó válasz szükségességére.⁴⁵

A Választási Osztály az Európai Külügyi Szolgálat (EOMs) egyik részlege, amely az Európai Unió választási megfigyelő misszióinak koordinálásáért és végrehajtásáért felelős világszerte. Ezeket a missziókat a nemzetközi normáknak megfelelően végzik, és céljuk a demokratikus folyamatok és intézmények előmozdítása a partnerországokban. A választási egység szorosan együttműködik az uniós intézményekkel, a tagállamokkal és a nemzetközi partnerekkel a választási megfigyelő missziók sikerének biztosítása érdekében. Feladatai közé tartozik a választási megfigyelőcsoportok előkészítése és kiküldése, technikai segítségnyújtás a választási hatóságoknak és a civil társadalmi szervezeteknek, valamint a partnerországokkal folytatott párbeszéd és együttműködés előmozdítása. Az EEAS honlapja forrásként szolgál mindazok számára, akik többet szeretnének megtudni az EU választási megfigyelő misszióiról. Információkat nyújt a korábbi és a közelgő missziókról, valamint a missziók eredményeiről szóló jelentéseket és értékeléseket. A honlap rávilágít továbbá az EU elkötelezettségére a demokratikus értékek és a jogállamiság partnerországokban való előmozdítása mellett. A Választási Osztály átlátható és pártatlan módon működik, és a partnerországok választási folyamataiba való objektivitás, függetlenség és beavatkozásmentesség elvei vezérlik. Az egység munkája a nemzetközi szabványokon és a legjobb gyakorlatokon alapul, és minden tevékenysége során a legmagasabb szintű szakmaiság és integritás fenntartására törekszik.⁴⁶

4.1. Médiaműveltség és -szabadság előmozdítása

A médiaszabadság és a pluralizmus az (EU) alapvető értékei, amelyeket az EU Alapjogi Chartája is rögzít. Az EU elismeri a média létfontosságú szerepét az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a szabad információáramlás biztosításában egy demokratikus társadalomban. A médiaszabadság és a pluralizmus előmozdítása érdekében az EU átfogó politikai keretet dolgozott ki, amely jogszabályokat, finanszírozási programokat, valamint a médiaszervezetek és újságírók támogatását foglalja magában. Az EU szakpolitikáinak célja olyan szabályozási környezet megteremtése, amely lehetővé teszi a füg-

⁴⁵ „Final Report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation | Shaping Europe’s Digital Future”, 2018. március 12., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

⁴⁶ „EU Election Observation Missions | EEAS Website”, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-election-observation-missions-1_en.

getlen és sokszínű média virágzását, és biztosítja, hogy az újságírók indokolatlan befolyástól és nyomástól mentesen végezhesék munkájukat. Az EU a médiaműveltség és az információhoz való hozzáférés előmozdításával is támogatja a médiapluralizmust. Olyan programokat finanszíroz, amelyek célja a polgárok médiamanipulációval kapcsolatos tudatosságának növelése és a kritikai gondolkodás elősegítése. Emellett az EU támogatja a médiainnovációt és az új üzleti modellek kidolgozását, amelyek segíthetnek a független média fenntartásában a gyorsan változó digitális környezetben.⁴⁷

A digitális szolgáltatásokról szóló törvény (DSA) az Európai Bizottság által javasolt jogszabálysomag, amelynek célja az online platformok és a digitális szolgáltatások szabályozása. A jogszabály célja, hogy biztonságosabb online környezetet teremtsen a felhasználók számára, védje jogaikat és szabadságaikat, és egyenlő feltételeket teremtsen a digitális piacon működő vállalkozások számára. A javasolt jogszabály új szabályokat tartalmaz az online közvetítőkre, például a közösségimédia-platformokra és az online piacokra vonatkozóan, amelyek célja, hogy felelősségre vonják őket a platformjaikon zajló illegális tartalmakért és tevékenységekért. Emellett új intézkedéseket tartalmaz az online hirdetések átláthatóságának növelése és a felhasználók magánéletének védelme érdekében. A digitális szolgáltatásokról szóló törvénycsomag két fő alkotóelemet tartalmaz: a digitális szolgáltatásokról szóló törvényt (DSA) és a digitális piacokról szóló törvényt (DMA). A DSA új szabályokat állapít meg az online közvetítőkre vonatkozóan, és tisztázza felelősségi körüket, míg a DMA célja a digitális kapuőrök problémájának kezelése, azaz a jelentős piaci erővel rendelkező, domináns online platformoké, amelyek károsíthatják a versenyt és az innovációt.⁴⁸

Európai Média- és Információs Alap (EMIF) célja a médiaműveltséggel kapcsolatos kezdeményezések támogatása Európa-szerte. Az EMIF egy olyan finanszírozó szervezet, amelynek célja a médiaműveltség előmozdítása, valamint a dezinformáció és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem. Az új pályázati felhívások négy kulcsfontosságú területre összpontosítanak: a gyermekek és fiatalok média- és információs műveltsége, a felnőttek médiaműveltsége, a médiaműveltséggel kapcsolatos kutatás, valamint a médiaműveltséggel kapcsolatos kezdeményezések kapacitásépítése. Az EMIF a szervezetek széles körétől vár pályázatokat, beleértve a nem kormányzati szervezeteket, tudományos intézményeket és médiaszervezeteket. Az EMIF hangsúlyozta a médiaműveltség fontosságát a mai digitális korban, megjegyezve, hogy az egyének számára elengedhetetlen, hogy képesek legyenek eligazodni és kritiku-

⁴⁷ „Media Freedom and Pluralism | Shaping Europe’s Digital Future”, 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/media-freedom>.

⁴⁸ „The Digital Services Act Package | Shaping Europe’s Digital Future”, 2023. március 10., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.

san értékelni az online elérhető hatalmas mennyiségű információt. A szervezet hangsúlyozta továbbá az együttműködés és az együttműködés fontosságát a médiaműveltség előmozdításában, és arra ösztönözte az európai szervezeteket, hogy pályázzanak támogatásra. Az új pályázati felhívások elindítása az EMIF szélesebb körű erőfeszítéseinek része, amelyek célja a médiaműveltség előmozdítása, valamint a dezinformáció és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem.⁴⁹

Az EU számos tényellenőrzési kezdeményezéssel válaszolt a dezinformáció elleni küzdelemre és a médiaműveltség előmozdítására. Ilyen az Európai Digitális Média Megfigyelőközpont (EDMO). Az Európai Digitális Média Megfigyelőközpont (EDMO) egy uniós finanszírozású kezdeményezés, amelynek célja a dezinformáció elleni küzdelem az egész EU-ban a tényellenőrzők és médiaszakértők hálózatának létrehozásával. Az EDMO a dezinformációs trendek nyomon követésére és elemzésére, tényellenőrző eszközök kifejlesztésére, valamint a tényellenőrzők és a médiaszervezetek számára nyújtott képzésre és támogatásra összpontosít. Az EDMO egyik fő jellemzője a dezinformáció elleni küzdelemben alkalmazott együttműködési megközelítés. A kezdeményezés tényellenőrző szervezeteket, médiaszakértőket és tudományos intézményeket hoz össze az egész EU-ból, hogy együtt dolgozzanak a dezinformáció elleni küzdelemben. Ez az együttműködésen alapuló megközelítés lehetővé teszi az EDMO számára, hogy partnerei szakértelmét felhasználva hatékonyabban azonosítsa a dezinformációt és reagáljon arra.⁵⁰



8. ábra: Az EU által a médiaműveltség és -szabadság előmozdítására hozott intézkedések (saját szerkesztés)

⁴⁹ „European Media and Information Fund Launches New Calls for Proposals”.

⁵⁰ „Fact-Checking Activities – EDMO”, <https://edmo.eu/fact-checking-activities/>.

4.2. ENISA és jövőkép

Az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynöksége (ENISA) az Európai Unió kiberbiztonsági szakértői központja. A 2004-ben létrehozott ENISA elsődleges célja az EU és tagállamai kiberbiztonsági képességének fokozása. E célkitűzés részeként az ENISA feladata, hogy a kiberbiztonsággal kapcsolatos kérdésekben iránymutatást, támogatást és tanácsadást nyújtson az uniós intézmények, a tagállamok és az érdekelt felek számára. Az elmúlt években az ENISA aktívan részt vett a dezinformáció elleni küzdelemben is. A dezinformáció növekvő fenyegetésére válaszul az ENISA proaktív szerepet vállalt a dezinformáció elleni küzdelemre irányuló stratégiák és eszközök kidolgozásában.⁵¹

Az ENISA egy sor intézkedést javasolt a dezinformáció és az álhírek elleni küzdelem elősegítésére, amelyek a rendeletek és a jogszabályok kiigazítását, a képzést és a tudatosságot, a minőségi tájékoztatás és újságírás támogatását, a médiaműveltséget, a tényellenőrzést, valamint a mesterséges intelligencia mintafelismerését, a hálózatfigyelést, a tartalom-ellenőrzést és a tanúsítást igénylik.

Az egyik legfontosabb ajánlás a rendeletek és jogszabályok kiigazításának szükségessége a dezinformáció és a mélyreható hamisítások szabályozására. A támadókat felelősségre kell vonni a tevékenységükért, például a csalásért és a dezinformáció célpontjára gyakorolt következményekért. Ugyanakkor a véleménynyilvánítás és a szólásszabadság megőrzése is elengedhetetlen. Ezért a szabályozásoknak és a törvényeknek egyensúlyt kell teremteniük az elszámoltathatóság és a véleménynyilvánítás szabadsága között. Az ENISA által javasolt másik kulcsfontosságú intézkedés a képzés és a tudatosítás. Az egyéneknek és szervezeteknek meg kell érteniük a dezinformációt és annak működését, és megfelelő ellenintézkedéseket kell kidolgozniuk a csalók elkerülése érdekében. Az alkalmazottak képzése a dezinformációs támadások kezelésére, az e-mailek és jelentések értékelésére, valamint a dezinformáció és a félretájékoztatás felismerésére segíthet a félretájékoztatás nem szándékos terjesztésének csökkentésében. Továbbá a médiaműveltség alapvető fontosságú a megbízható információk és azok kultúrájának előmozdításához, olyan eszközök biztosításával, amelyek támogatják az embereket az álhírek leleplezésében a források azonosítása, valamint a hírek és információk ellenőrzése révén.⁵²

A minőségi médiatájékoztatás és újságírás támogatása szintén kulcsfontosságú az álhírek és a dezinformáció leleplezésében. Az ENISA azt ajánlja,

⁵¹ „About ENISA - The European Union Agency for Cybersecurity — ENISA”.

⁵² „Fake News and Cyber Propaganda: The Use and Abuse of Social Media - Informazioni sulla sicurezza”, <https://www.trendmicro.com/vinfo/it/security/news/cybercrime-and-digital-threats/fake-news-cyber-propaganda-the-abuse-of-social-media>.

hogy a bizalmi láncot a megbízható hírszervezetekre alapozzuk, és a forrás hírnevét a vita középpontjába állítva számoljunk be róla. Emellett a tényellenőrzés és a hamis történetek leleplezése alapvető erőfeszítések a dezinformáció és a félretájékoztató hatásának csökkentése érdekében. Az ENISA javasolja továbbá a mesterséges intelligencia mintafelismerés alkalmazását a manipulált kommunikáció és tartalom felismerésének támogatására, a rosszul indult multimédiás tartalmak azonosítására. A vállalkozások számára elengedhetetlen, hogy rugalmasabb gyakorlatokat alakítsanak ki a kritikus információgyűjtési és -terjesztési folyamatok egyértelmű azonosítása érdekében, amelyeket meg kell erősíteni a dezinformáció terjedésének korlátozása érdekében. Továbbá a tartalom-ellenőrzés és a tanúsítás a mély hamisítványok felismerésének alapját képezi. A hagyományos kriptográfiai és biztonsági megoldásokat lehet alkalmazni az összegyűjtött információk hitelességének és eredetének garantálására. Emellett a hálózatfigyelés segíthet a dezinformáció forráshelyének és szerveződésének azonosításában, ami kritikuson fontos a szűrési funkciók megvalósításához.⁵³

A közösségi hálózatok észlelése és a veszélyek enyhítése még mindig a dezinformációkezelés legfontosabb technikai megközelítései közé tartozik. Az ellenintézkedések közé tartoznak az álfiókok felfüggesztése, az álhírek szűrésére és megjelölésre szolgáló mechanizmusok, az automatikus tevékenységek csökkentése, az online megközelítéseken alapuló álhírek felismerésére szolgáló mesterséges intelligenciaeszközök és platformok, a tényellenőrök által működtetett, a nagyközönséget célzó mobilalkalmazások és chatbotok, valamint a nagyközönség számára készült webböngésző-bővítmények. Emellett a (közösségi) platformok által natívan támogatott adatvédelmi eszközök segíthetnek a többi felhasználó elnémitásában, blokkolásában és jelentésében. Az ENISA ajánlásai átfogó megközelítést kínálnak a dezinformáció jelentette kihívások kezelésére. Ezek az ajánlások a szabályozás és a jogszabályok kiigazítását, a képzést és a tudatosságot, a minőségi tájékoztatás és újságírás támogatását, a médiaműveltséget, a tényellenőrzést, valamint a mesterséges intelligencia mintafelismerését, a hálózatfigyelést, a tartalom-ellenőrzést és a tanúsítást igénylik. Ezen intézkedések elfogadásával az egyének és szervezetek segíthetnek a dezinformáció elleni küzdelemben, és biztosíthatják a pontos és megbízható információk terjesztését.⁵⁴

⁵³ „The Fake News Machine: How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public”, é. n.

⁵⁴ „ENISA Threat Landscape 2022”.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az EU számos intézkedést hozott az álhírek problémájának kezelése érdekében, többek között magas szintű szakértői csoportot hozott létre az álhírekkel kapcsolatban, nyilvános konzultációt indított a kérdésről, és a dezinformációval kapcsolatos gyakorlati kódexet hozott létre a közösségimédia-platformok számára. Az EU emellett kutatásokat és médiaműveltséggel kapcsolatos kezdeményezéseket is finanszírozott. Ezek az intézkedések fontos lépéseket jelentenek az álhírek terjedése elleni küzdelemben, amely súlyos következményekkel járhat a demokráciára és a társadalom egészére nézve. Fontos azonban egyensúlyt teremteni az álhírek elleni küzdelem és a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának megőrzése között. A rendeleteket és törvényeket gondosan kell kidolgozni, hogy azok ne nyomják el a törvényes beszédet, és ne rójanak indokolatlan terheket a médiaszervezetekre. Továbbá az álhírek problémájának kezelése sokoldalú megközelítést igényel, amely nemcsak kormányzati intézkedéseket, hanem médiaműveltségi kezdeményezéseket, tényellenőrző szervezeteket és felelős újságírást is magában foglal. Azt is fontos felismerni, hogy az álhírek gyakran a közösségimédia-platformokon keresztül terjednek, amelyeknek felelősségük van az általuk terjesztett információk pontosságának és megbízhatóságának biztosításában. Összességében az EU álhírek elleni fellépése pozitív lépés, de még többet kell tenni a probléma hatékony leküzdése érdekében. A médiaműveltség, a tényellenőrzés és a felelős újságírást előmozdítására irányuló folyamatos erőfeszítések kulcsfontosságúak az álhírek elleni küzdelemben.

IRODALOMJEGYZÉK

1. „About – EUvsDisinfo”. Elérés 2023. március 17.
<https://euvsdisinfo.eu/about/>.
2. „About ENISA - The European Union Agency for Cybersecurity – ENISA”. <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa>.
3. EU DisinfoLab. „About Us”. <https://www.disinfo.eu/about-us/>.
4. „ALEMANNO, Alberto & BROGI, Justine & FISCHER-ZERNIN, Maxime & Morrow, Paige, 2018.”
E<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=7950061031240270251080820880640911211030820710420230941200930970880290950231180070870350130611211112005511509600210300707407000904305309204110812509608308511602811906901600302509602411122084008030000017089119124118079098104028000118071105087116002100&EXT=pdf&INDEX=TRUE>.
5. APTE, Manoj, PALSHIKAR, Girish Keshav és BASKARAN, Sriram „Frauds in Online Social Networks: A Review”, in: ÖZYER, Tansel, BAKSHI, Sambit és ALHAJJ, Reda *Social Networks and Surveillance for Society* (Cham: Springer International Publishing, 2019), 1–18,
https://doi.org/10.1007/978-3-319-78256-0_1. Cham: Springer International Publishing, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78256-0_1.
6. BITAR, Ahmad Naoras, ZAWIAH, Mohammed, AL-ASHWAL, Fahmi Y. KUBAS, Mohammed, SAEED, Ramzi Mukred, ABDULJABBAR, Rami, SALEH JABER, Ammar Ali, SULAIMAN, Syed Azhar Syed, és KHAN, Amer Hayat. „Misinformation, Perceptions Towards COVID-19 and Willingness to Be Vaccinated: A Population-Based Survey in Yemen”. *Preprint. Scientific Communication and Education*, 2021. február 25.
<https://doi.org/10.1101/2021.02.25.432838>.
7. CADWALLADR, Carole, és GRAHAM-HARRISON, Emma. „Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach”. *The Guardian*, 2018. március 17., szak. News.
<https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>.
8. CONROY, Nadia K., RUBIN, Victoria L., és CHEN, Yimin. „Automatic Deception Detection: Methods for Finding Fake News”. *Proceedings of the Association for Information Science and Technology* 52, sz. 1 (2015): 1–4. <https://doi.org/10.1002/pr2.2015.145052010082>.
9. „Correction for Jamieson et al., Signaling the trustworthiness of science | PNAS”. <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2003998117>.
10. „Cybersecurity Domains: A Brief Overview [2023 Update]”.
<https://www.knowledgehut.com/blog/security/cyber-security-domains>.

11. DESAI, Angel N, RUIDERA, Diandra, STEINBRINK, Julie M, GRANWEHR, Bruno és LEE, Dong Heun. „Misinformation and Disinformation: The Potential Disadvantages of Social Media in Infectious Disease and How to Combat Them”. *Clinical Infectious Diseases* 74, sz. Supplement_3 (2022. május 15.): e34–39. <https://doi.org/10.1093/cid/ciac109>.
12. RUIZ, Carlos Diaz és NILSSON, Tomas. „Disinformation and Echo Chambers: How Disinformation Circulates on Social Media Through Identity-Driven Controversies”. *Journal of Public Policy & Marketing* 42, sz. 1 (2023. január 1.): 18–35. <https://doi.org/10.1177/07439156221103852>.
13. OECD. „Disinformation and Russia’s War of Aggression against Ukraine”. <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/disinformation-and-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-37186bde/>.
14. ENISA. „ENISA Threat Landscape 2022”. Report/Study. <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022>.
15. „Equifax data breach FAQ: What happened, who was affected, what was the impact? | CSO Online”. <https://www.csoonline.com/article/3444488/equifax-data-breach-faq-what-happened-who-was-affected-what-was-the-impact.html>.
16. CSALLNER András Erik „Bevezetés az SPSS statisztikai programcsomag használatába”, é. n., 133.
17. „EU Election Observation Missions | EEAS Website”. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-election-observation-missions-1_en.
18. European University Institute. „European Media and Information Fund Launches New Calls for Proposals”. <https://www.eui.eu/news-hub?id=european-media-and-information-fund-launches-new-calls-for-proposals>.
19. „Fact-Checking Activities – EDMO”. <https://edmo.eu/fact-checking-activities/>.
20. „Fake News and Cyber Propaganda: The Use and Abuse of Social Media – Informazioni sulla sicurezza”. <https://www.trendmicro.com/vinfo/it/security/news/cybercrime-and-digital-threats/fake-news-cyber-propaganda-the-abuse-of-social-media>.
21. „Final Report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation | Shaping Europe’s Digital Future”, 2018. március 12. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.
22. GACKOWSKI, Zbigniew J. „Informing Systems in Business Environments: A Purpose-Focused View”, é. n., 22.

23. BBC News. „How Bill Gates Became the Voodoo Doll of Covid Conspiracies”, 2020. június 5., szak. Technology.
<https://www.bbc.com/news/technology-52833706>.
24. Cisco Umbrella. „How Modern Security Teams Fight Today’s Cyber Threats”.
<https://umbrella.cisco.com/info/ebook-how-modern-security-teams-fight-todays-cyber-threats>.
25. PurpleSec. „How To Plan & Develop An Effective Cyber Security Strategy”. <https://purplesec.us/learn/cyber-security-strategy/>.
26. KOROLOV, Maria. „What Is a Supply Chain Attack? Why to Be Wary of Third-Party Providers”. CSO Online, 2021. december 27.
<https://www.csoonline.com/article/3191947/supply-chain-attacks-show-why-you-should-be-wary-of-third-party-providers.html>.
27. „Kruskal-Wallis H Test in SPSS Statistics | Procedure, output and interpretation of the output using a relevant example.”
<https://statistics.laerd.com/spss-tutorials/kruskal-wallis-h-test-using-spss-statistics.php>.
28. KUMAR, Srijan, és SHAH, Neil. „False Information on Web and Social Media: A Survey”. arXiv:1804.08559 [cs], 2018. április 23.
<http://arxiv.org/abs/1804.08559>.
29. FALLET, Laurent „La désinformation, mal incontournable des médias ?”, é. n., 42. „Media Freedom and Pluralism | Shaping Europe’s Digital Future”, 2022. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/media-freedom>.
30. „Netlytic.Org – Netlytic Is a Cloud-Based Text and Social Networks Analyzer That Can Automatically Summarize and Discover Communication Networks from Publicly Available Social Media Posts.” <https://netlytic.org/home/>.
31. PHILLIPS, Dom. „Brazil Stops Releasing Covid-19 Death Toll and Wipes Data from Official Site”. *The Guardian*, 2020. június 7., szak. World news.
<https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site>.
32. tictac. „Ransomware Incident Response”.
<https://tictaclabs.com/ransomware-incident-response/>.
33. European Commission - European Commission. „Rapid Alert System”. Text.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1270.
34. „SAJTOS László, MITEV Ariel: *SPSS kutatási és adatalemzési kézikönyv*. Alinea Kiadó, 2007”. *Marketing & Menedzsment* 41, sz. 4–5 (2007): 156–57.
35. SANTOS-D’AMORIM, Karen és FERNANDES DE OLIVEIRA MIRANDA, Májory. „Informação incorreta, desinformação e má informação: Esclarecendo

- definições e exemplos em tempos de desinfodemia”. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação 26 (2021. március 16.): 01–23. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2021.e76900>.
36. „Tackling Disinformation, Foreign Information Manipulation & Interference | EEAS Website”.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/tackling-disinformation-foreign-information-manipulation-interference_en#45330.
37. „The 2022 Code of Practice on Disinformation | Shaping Europe’s digital future”. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.
38. „The Digital Services Act Package | Shaping Europe’s Digital Future”, 2023. március 10.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.
39. „The Fake News Machine: How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public”, é. n.
40. „The Global Disinformation Index”. Elérés 2023. március 17.
<https://www.disinformationindex.org/>.
41. WARDLE, Claire, és DERAKHSHAN, Hossein. „Thinking about ‘Information Disorder’: Formats of Misinformation, Disinformation, and Mal-Information”, 2018, 12.
42. Cloudflare. „What Is a Denial-of-Service (DoS) Attack?”
<https://www.cloudflare.com/learning/ddos/glossary/denial-of-service/>.
43. „What Is Cybersecurity? | IBM”.
<https://www.ibm.com/topics/cybersecurity>.
44. Learning Center. „What Is Data Protection | Principles, Strategies & Policies | Imperva”. <https://www.imperva.com/learn/data-security/data-protection/>.
45. „What Is Malware? - Definition and Examples - Cisco”.
<https://www.cisco.com/site/us/en/products/security/what-is-malware.html>.
46. Learning Center. „What Is Social Engineering | Attack Techniques & Prevention Methods | Imperva”.
<https://www.imperva.com/learn/application-security/social-engineering-attack/>.

Mellékletek

Ábrák jegyzéke

1. ENISA által legjelentősebbnek vélt kibertámadások 2022-ben, saját szerkesztés. (forrás: enisa.europa.eu)
2. Álhírek felosztása hármass rendszerben. Saját szerkesztés (forrás: Karen Santos-D'Amorim: Misinformation, disinformation, and malinformation)
3. Klasztertartozás eredményei (saját szerkesztés)
4. Covid és Bill Gates szavakra való keresés eredménye a Netlytic alkalmazásban. (saját szerkesztés)
5. A Covid és Bill Gates kulcsszavak esetén az Indegree és Outdegree számok. (saját szerkesztés)
6. Echo chamberok ábrázolása a Netlytic szoftverrel (saját szerkesztés)
7. A dezinformáció leküzdésében és megelőzésében megalkotott EU-s intézkedések.
8. Az EU által a médiaműveltség és -szabadság előmozdítására hozott intézkedések. (saját szerkesztés)

Táblázatok jegyzéke

1. A kérdőívet kitöltők demográfiai adatai (saját szerkesztés, forrás: Kérdőív)

BARÁT KONRÁD

Az ekocídiummal szembeni fellépés lehetőségei az Európai Unió klímaváltozás elleni küzdelme során

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

1. Bevezető gondolatok
 2. A felelősség megoszlása a környezeti károkért
 - 2.1. Polgári jogi aspektus
 - 2.2. Közigazgatási aspektus
 - 2.3. Büntetőjogi aspektus – az EU-s szabályozás kérdése
 3. Ekocídium a Nemzetközi Büntetőbíróságon
 - 3.1. Az ekocídium értékelhetősége a Római Statútum alá tartozó bűncselekmények körében
 - 3.2. Ekocídium mint az ICC ötödik bűncselekménye – Realitássá válhat?
 - 3.3. Önálló ekocídium büntett a Római Statútumban
 - 3.4. Az ekocídium Római Statútumba illeszthetőségének akadályai
 4. Egy önálló Környezetvédelmi Bíróság gondolata
 5. Összegzés és de lege referenda javaslatok
- Irodalomjegyzék

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az ember léte nem különíthető el attól a környezettől, amelyben él. Ennek köszönhetően a környezetvédelem az utóbbi időben, részben a környezet romló állapota láttán bekövetkező környezettudatossági előrelépés nyomán, egyre inkább a közérdeklődés tárgyát képezi. Ez a folyamat zajlódott le az államok vonatkozásában is, amelynek eredményeként számos nemzetközi környezetvédelemmel foglalkozó szerződés került elfogadásra, annak ellenére is, hogy számos alapvető kérdésben a mai napig nem sikerült egységes álláspontot kialakítani. Dacára azonban minden előrelépésnek, továbbra sem lehet arról beszélni, hogy a környezet védelme biztosítva lenne akár a nemzetközi jog, az Európai Unió, vagy annak tagállamai szintjén. A nagymértékű környezetpusztítás, avagy ekocídium elleni fellépés továbbra is kiemelten fontos a Földünk védelme érdekében. Az ekocídium terminológia Bodnár Lászlótól, a szegedi nemzetközi jogi iskola képviselőjétől származik, az erre való tekintettel én is az ekocídium, nem pedig az ökocídium kifejezést használom. Bodnár László ennek fogalmát 1974-ben a következőképpen határozta meg: „Ekocídium deliktumát követi el az az állam, amely az emberi környezetet szándékosan, olyan mértékben megrongálja vagy pusztítja, hogy az saját államának

területén kívül az ökológiai egyensúly megbontására vezethet.”¹ E fogalom meghatározásból tisztán látszik, hogy az ekocídium elkövetésére kizárólag az állam vonatkozásában kerülhetett sor, amely nem meglepő, hiszen a nemzetközi jogban a felelősség alanyai az államok voltak, emellett a személyek, kiváltképp a természetes személyek nemzetközi jogi felelősségéről nem beszélhettünk és a nemzetközi jogban továbbra is csak korlátozottan érvényesül jogalanyiságuk. Azonban a nemzetközi jog máig jellemző hagyományos állami felelősségen alapuló felelősségi rezsímje a környezetvédelmi büntetőjog jog területén, a nem állami szereplők kiemelkedő szerepére tekintettel nem bizonyult elegendőnek, szükség mutatkozik tehát arra, hogy ezen nem állami szereplők jogi felelőssége is felhívható legyen.

2. A FELELŐSSÉG MEGOSZLÁSA A KÖRNYEZETI KÁROKÉRT

*„A felelősség jogintézménye mind a közjog, mind pedig a magánjog egészét mátrixszerűen átszövi, e felelősségre alapítottan a teljes jogrendszer elemezhető és értelmezhető.”² „A környezetet károsan befolyásoló cselekmények szankcionálásában helye van a különböző jellegű jogkövetkezményeknek, legyenek azok polgári jogiak, közigazgatási jogiak vagy büntetőjogiak.”³ A polgári, a közigazgatási és a büntetőjog a felelősség különböző vonulatait fedik le, más-más céllal rendelkeznek, külön-külön nem elégségesek, egymást kiegészítve biztosítják a felelősségre vonás jogi kereteit. Görgényi Ilona publikációjában részletesen, több szempont szerint elhatárolja e három jogág környezeti bűncselekményekkel kapcsolatos megközelítését, én azonban ehelyütt kizárólag a cél szerinti csoportosítás lényegét ismertetném. *Míg a polgári jog elsődleges célja a kompenzáció, a helyreállítás és kisebb szerep jut az elrettentésnek, esetleg egyes jogrendszerekben a büntetésnek, addig a közigazgatási jog elsődlegesen a megelőzést és a helyreállítást tűzi ki célul, amely némi – véleményem szerint a vállalatok esetében kiemelkedő – elrettentő erővel rendelkezik. Továbbá ultima ratio jelleggel alkalmazható a büntetőjog eszköztára is, amelyben az elsődleges szerep a büntetésnek és az elrettentésnek jut, de a környezet vonatkozásában meg kell említeni a helyreállításra és a megelőzésre való törekvéseket is.*⁴ Tekintettel arra, hogy*

¹ BODNÁR László: „Az „ekocídium” kérdéséről.” *Jogtudományi Közlöny*, XXIX. évf., 1974.

² CSÁK Csilla: „A környezeti kárfelelősségi rendszerek dogmatikai alapjai” in: RAISZ Anikó (szerk): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*; Miskolci Egyetem (2012) 16.

³ SZIEBIG Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei* 2019. bit.ly/3iGpB30; 50.

⁴ GÖRGÉNYI Ilona: „Protection of the environment through criminal law considering the european standards” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2018. 25. szám 48.

jelen vizsgálódásom tárgya elsődlegesen a büntetőjog adta lehetőségek feltárása, mind az európai uniós keretek között, mind pedig egy uniós közreműködéssel megalkotott, vagy megreformált nemzetközi jogi fórum vonatkozásában, illetve figyelembe véve, hogy a büntetőjog fókuszában a természetes személyek állnak, hiszen sem államok, sem jogi személyek büntetőjogi felelősségéről nem beszélhetünk, így fontos elhatárolni azt, hogy az egyén felelőssége mikor hívható fel a környezetpusztításért. Mivel az ekocídium globális jellegű probléma, kiemelt szerep jut a nemzetközi jognak, amelynek fejlesztése ezért az Európai Unió számára kiemelten fontos célkitűzése.

„A nemzetközi jog alanyai azok az entitások, amelyeknek nemzetközi jogai és kötelezettségei lehetnek és jogaikat nemzetközi követeléseként benyújtva érvényesíthetik.”⁵ E fogalomból kiindulva az egyének a nemzetközi jog alanyainak tekinthetők, tehát vizsgálni kell, hogy miként oszlik meg a felelősség az állam és az egyén között. Az állam felelősségére a nemzetközi jog az objektív felelősségi elméletet alkalmazza, azaz a felróhatóságnak a felelősség keletkezése tekintetében nincs szerepe, azonban annak értékelésére meghatározott esetekben sor kerülhet, azzal, hogy mivel magatartásokat nyilvánvalóan csak természetes személyek képesek kifejezni, ezért a felróhatóság az ő cselekvéseik, illetve mulasztásaik kapcsán vizsgálandó. Az államok felelőssége három konjunktív feltétel esetén áll fenn: Mindenekelőtt szükséges egy, az államot kötelező nemzetközi jogi norma fennállása, amelyet megszegtek, továbbá ennek kapcsán nem állhat fenn jogellenességet kizáró ok. Az államra nézve kötelezettséget elsősorban nemzetközi szerződés, illetve szokásjogi norma határozhat meg. A szokásjog kialakulása relatíve hosszú időbe telik, határai kevésbé pontosan behatároltak a nemzetközi szerződésenkénél, ebből kifolyólag a nemzetközi környezetvédelmi jog keretében létrejövő nemzetközi szerződésben kellene szabályozni az ekocídiumot. Enélkül nemzetközi jogi felelősség nem állapítható meg. A felelősség megoszlása kapcsán leginkább relevánsnak a betudhatóság vizsgálatát tartom, hogy az államnak vagy az egyénnek a felelőssége állapítható-e meg a környezetpusztítás tekintetében.

A Nemzetközi Jogi Bizottság 2001-re datált, az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezetének (*Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*) második fejezete meghatározza azon természetes személyek (illetve szervek) körét, amelyek magatartása az államnak betudható. Az, hogy az állam nemzetközi szinten felelősséggel tartozik ezen személyek cselekedeteiért, nem jelenti azonban azt, hogy az egyén felelősségre vonására nem is kerülhet sor. Egyrészt az állam belső joga szerint sor kerülhet az elkövetők felelőssé tételére azon magatartások vonatkozásában, amelyek

⁵ GRAY, Mark Allan. „The International Crime of Ecocide.” *California Western International Law Journal*, vol. 26, no. 2, Spring 1996 221.

nemcsak a nemzetközi, de a nemzeti jog alapján sem elfogadhatóak. Másrészt viszont előfordulnak olyan esetek, amikor az egyén ráhatása az államnak betudható magatartásra olyan mértékű, hogy az egyén nemzetközi felelősségének megállapítása sem nélkülözhető. Ilyen esetekről beszélhetünk a második világháborút követően a háborús bűnösök felelősségre vonásánál, vagy számos esetben az ICC eljárása során. Ezen befolyás mértéke nem határozható meg pontosan, mindig egyedi ügyenként történő mérlegelés eredményeként állapítható meg a fennállása, megállapítható lehet például egyes autoriter vezetők esetében. A természetes személyek nemzetközi felelőssége ezenfelül annyiban állapítható meg, amennyiben a tervezetben meghatározott személyi körön kívül esik az elkövető, magatartásának súlya mégis indokoltá teszi a nemzetközi fellépést. Ilyen eset lehetne például az, amikor valaki az esőerdőt szándékosan felégeti, hogy aztán az addig védett területen ipari létesítményeket, takarmánynövény-ültetvényeket létesíthessen az erdő helyén, azonban a tűz elterjedése miatt nemzetközi szinten is jelentős környezetpusztítás megy végbe.⁶ Ebben az esetben a tervezetben fel nem sorolt személyek magatartása *argumentum a contrario* értelmezés alapján nem tudható be az államnak, amely alól kivételt képez a korábban említett esetkör, amikor a szükséges intézkedések megtételének elmulasztása ad teret a magánszemély jogsértésének. „A nemzetközi felelősség rezsimje egységes, melynek következménye az, hogy a nemzetközi jogban nem különül el a polgári- és büntetőjogi felelősség.”⁷ Azt gondolom, hogy Bruhács János ezen megállapítása mára meghaladottnak tekintendő, ugyanis az egyének vonatkozásában elkülöníthető a büntetőjogi és polgárjogi jellegű szankciók köre, ebből kifolyólag azt gondolom, hogy a nemzetközi jogban egyébként jellemző objektív felelősség elve az egyén vonatkozásában csak kivételesen érvényesülhet, esetünkben, csakúgy, mint a nemzeti jogban, főszabály szerint a felróhatóságon alapuló felelősség érvényesítése indokolt.

A környezetpusztítás kapcsán azonban nem elegendő az egyén-állam viszonyában vizsgálni a felelősséget, hiszen ezen a téren kiemelt szerep jut a vállalatoknak is, így szükséges a vállalati felelősség kapcsán is megtenni az elhatárolásokat. Ennek elkülönítéséhez a személy és a vállalat közötti viszonyt, az egyén vállalatban betöltött pozícióját, az azzal járó jogköröket kell mindenekelőtt megvizsgálni. Amennyiben akár egy személyben, akár tanácsban döntéshozatalra jogosult a személy és ezen jogosultságával a vállalat szabályzatának is megfelelve, jogszerűen él, főszabály szerint személyes felelősségre nem vonható. Azonban egyszemélyi döntéshozatalra jogosult vezető vagy igazgatótanács tagja esetén, ha akár felettesének, akár a tanács többségének döntésével, utasításával szemben vagy azt megkerülve, illetve a vállalat

⁶ Hasonló Brazíliában történt esetekre hívta fel a figyelmet a Greenpeace Magyarország Facebook-oldalán 2021. augusztus 2-i bejegyzésében; bit.ly/3URaVf3;

⁷ BRUHÁCS János: Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet; bit.ly/3VDsdgz; 122.

belső szabályzatának és a jogszabályoknak egyébként nem megfelelően gyakorolja ezen jogosultságát, egyéni nemzetközi környezetjogi felelőssége is fennállhat amellett, hogy a vállalaton belül fegyelmi eljárás, a nemzeti jogrend szerint egyéb eljárás is indulhat vele szemben. Ehelyütt fontosnak tartom megemlíteni a UNECE (*United Nations Economic Commission For Europe*) által kidolgozott, az Országhatárokon Átnyúló Vizeken Történő Ipari Balesetek Országhatárokon Átterjedő Hatásai Által Okozott Károkért való Polgári Jogi Felelősségről és Kártérítésről szóló protokollt,⁸ amely a Határokat Átlépő Vízfolyások és Nemzetközi Tavak Védelméről és Használatáról szóló 1992. évi Egyezmény és az Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló 1992. évi Egyezmények védelmi körének metszetébe tartozó esetek vonatkozásában rendelkezik a felelősségről. A protokoll 4. cikke az üzemeltető felelősségét a hazai veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan szabályozza, azonban az üzemeltető felelőssége mellett az 5. cikk rendelkezik mindazon személyek vétkességi alapú felelősségéről, amelyeknek az alkalmazandó nemzeti jog szerint felelősségük fennáll a kár okozásáért, illetve az abban való közrehatásért.

2.1. Polgári jogi aspektus

A környezetért való felelősség koncepciója a polgári jogban elsődlegesen a reparáció mellett prevenciók célok megvalósítására lehet alkalmas, hiszen a polgári jog eszközrendszere alapvetően a megromlott polgári jogi egyensúly helyreállítását szolgálja. Ezt támasztja alá a környezetjogban ismert, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikkének (2) bekezdésében meghatározott szennyező fizet elve is. Ennek következtében a „szankciók” súlya is az okozott károk mértékéhez igazodik, arra adott reakcióként – általában kártérítés formájában – realizálódik. A környezetpusztító magatartások jelentős része nem az állam, hanem egyes magánfelek tevékenysége nyomán megy végbe. Az ezekre vonatkozó különböző felelősségi rezsimek egymást kiegészítve érvényesülnek a jogtárgy minél szélesebb körű védelme érdekében. Ezen állítást támasztja alá a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 101.§ (1) bekezdése, amely kimondja, hogy „*a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért*”.⁹ Azt, hogy ezen felelősségi alakzatok egymással párhuzamosan, illetőleg egyenként a többitől függetlenül is fennállhatnak a Fővárosi Ítéltábla Pf.

⁸ UNECE: Protocol On Civil Liability And Compensation For Damage Caused By The Transboundary Effects Of Industrial Accidents On Transboundary Waters

⁹ 1995. évi LIII. törvény – a környezet védelmének általános szabályairól

20.243/2009/3. számú ítéletében fejtette ki. A polgári jogi felelősség vonatkozásában a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:535.§ (2) bekezdése a polgári jog alapvető gondolkodásmódjának megfelelően személyközpontú szabályozással a másnak való károkozásról rendelkezik, amely az emberi környezetet veszélyeztető tevékenység nyomán következik be. Az emberközpontú szabályozás, amely a magánjog sajátjának tekinthető, a környezetjogban mára azonban igencsak meghaladottnak tekinthető.¹⁰ A Ptk. fenti rendelkezése a veszélyes üzemi felelősség szabályait rendeli alkalmazni ezen esetekre, amely a felróhatóságnál szűkebb körben határozza meg a kimentés lehetőségét, ezáltal méltányos, a környezetvédelmet is jól szolgáló szabályozásnak gondolom, hiszen bár vannak olyan esetkörök, amikor a károkozó felelőssége nem állapítható meg, annak köre azonban igen szűk és kizárólag azon esetörökre vonatkozik, amikor a kárt elháríthatatlan, tevékenységi körén kívül álló ok idézte elő.

Ehelyütt kiemelendőnek tartom az Európai Parlament és a Tanács szerződésen kívüli kötelmi viszonyokról szóló 864/2007/EK Rendeletét („Róma II.”), amelynek 7. cikke kifejezetten a környezeti károk vonatkozásában rögzíti, hogy a károsult (a felek eltérő megállapodásának hiányában) jogosult kárának megtérítését választása szerint azon ország joga szerint érvényesíteni, ahol a károkozó esemény bekövetkezett vagy ahol a kár bekövetkezett.¹¹ Ezzel párhuzamosan a 2006-os, jelenleg felülvizsgálat tárgyát képező¹² veszélyes tevékenységekből eredő, határokon áterjedő károk esetén a kármegosztás alapelveinek tervezetének (*Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities*) 6. alpelve 2. pontja úgy rendelkezik, miszerint a határokon átnyúló károk áldozatainak joga van a jogorvoslathoz származási országukban és elvárásként támasztja a hatóságokkal szemben, hogy eljárásuk nem lehet lassabb, kevésbé alkalmas vagy hatékony, mint az a jogorvoslat, amelyet a károkozó államban élő, azonos incidens nyomán károsultak vehetnek igénybe.¹³ E két szabályozás eltérő megközelítést alkalmaz, azonban összességében mindkettő azonos célra törekszik: a károsultnak az adott körülmények között elérhető leghatékonyabb védelmet biztosítani. A határokon átnyúló károk vonatkozásában azonban rendre megfigyelhető a hazai joggyakorlatban, hogy sem a károsult jogismeretének hiánya, sem a károkozó nehezen felkutatható

¹⁰ Antropocentrikus többek között: A mezőgazdaságra hasznos madarak védelme végett Párisban 1902. évi március hó 19-én kötött nemzetközi egyezmény

¹¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 864/2007/EK RENDELETE (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról („Róma II.”) 7. cikk

¹² ENSZ: Seventy-Seventh Session, 18th Meeting (PM) GA/L/3666 2022.10.19. bit.ly/3WomRMp.

¹³ Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities bit.ly/3BgRPb3;

volta nem kedvez az ilyen jellegű kártérítési igények érvényesítésének, amelynek nyomán az így keletkezett károk megtérítésére általában nem kerül sor. Ezzel kapcsolatban nélkülözhetetlen volna a lakosság edukációjának, jogtudatának fejlesztése és a hatékony jogorvoslathoz szükséges feltételek biztosítása.

A magánjogban a károk mértéke legtöbbször egyértelműen behatárolható, hiszen a teljes kártérítés is általában behatárolható a vagyonban bekövetkező értékcsökkenés, az elmaradt vagyoni előny és a vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségek körében. Ezzel szemben a környezeti károk felmérése sok esetben jóval komplexebb és nehezebben behatárolható. Bár vannak olyan természetkárosító magatartások, mint egyes védett állatok, illetve növények elpusztítása, ahol ezek meghatározott eszmei értéke nyomán a károk egyszerűen számszerűsíthetőek, azonban a legtöbb esetben ez nem ennyire egyszerű. Erre jó példa az, hogy ha egy tő élővilágát teljesen kipusztítja egy károkozó magatartás, akkor nem csupán az elhullott egyedek értékét kell figyelembe venni, hanem egy teljes ökoszisztéma összeomlását, a biodiverzitásban bekövetkezett részben hosszú távú károkat is. Az okozott károk pontos felmérését tovább nehezíti az, hogy a közvetlenül nem materiális formában jelentkező károk vonatkozásában a közrehatás mértéke aligha elhatárolható pontosan a természetben ettől függetlenül is bekövetkező változásoktól. Erre világít rá Kecskés Gábor: *„A negatív következmények eredete egyrészt az emberi aktivitásban, másrészt viszont a természet sajátos, emberi behatástól mentes működésében egyaránt keresendő. [...] Erre legjobb példaként a klímaváltozás jelensége hozható fel, ahol a felelősségi kérdések pontos megítélésére, így az okozatossági elméletek alkalmazására és a kárt kiváltó események felderítésére értelemszerűen nincs lehetőség, mivel ezek univerzális kumulációja váltja ki a negatív hatást, anélkül azonban, hogy egyes államok, egyes szennyezők szintjére lebontható lenne a felelősség mértéke.”*¹⁴ Ezen példa nyomán könnyen belátható, hogy a kártérítés mértékének meghatározása különös alaposságot és hozzáértést kíván meg az igényt elbírálótól, ahol számos esetben az adekvát kauzalitás elvét figyelembe véve a nehéz bizonyíthatóságából fakadóan felelősségre vonásra nem kerül sor, amelynek következtében a szankciók gyakran nem rendelkeznek sem a helyreállítás eléréséhez megfelelő eszközökkel, sem megfelelő elrettentő erővel.

¹⁴ KECSKÉS Gábor: „A felelősségi kérdések megjelenése a biodiverzitás témakörében” in: RAISZ Anikó (szerk.) *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* Miskolci Egyetem, 2012. 92.

2.2. Közigazgatási aspektus

A közigazgatási jogi aspektus ugyancsak az államok jogtárgyvédelmi kötelezettségéből fakad, hiszen a közigazgatási jog az állam vállalatokkal szembeni fellépésének legfontosabb eszköze, amelynek szankciós készlete a töke-erős vállalatok esetében a polgári jognál sokkal jelentősebb visszatartó erővel bír. A közigazgatási jog szabályozása azonban az államok szuverenitásának körébe tartozik, a nemzetközi jog hatása csupán közvetett lehet. *A hazai közigazgatási jog a felelősséget a közigazgatási normák megsértéséhez kapcsolja, ami megnyilvánulhat kötelezettség teljesítésének elmulasztásában, illetve tilalmak megszegésében.*¹⁵ A felelősség különböző szankciók formájában ölt testet, mint a bírságok vagy a különböző tilalmak, kötelezések, korlátozások előírása, engedélyek megvonása. Tekintettel azonban arra, hogy ezek alkalmazására csupán az államok és a területükön működő, joghatóságuk alá tartozó magánfelek között kerülhet sor, véleményem szerint a közigazgatási jogi felelősség határokon átnyúló érvényesítésére nincs lehetőség, azonban az egyes tagállamoknak a joghatóságuk alá tartozó vállalatok felelősségét vizsgálnia kell, megfelelő szankciókkal akkor is rászorítani a környezetpusztító magatartások elkerülésére, ha annak hatásai kizárólag az adott állam határain túl érvényesülnek. Az Unión belül két felelősségi rendszert hoztak létre: *Az egyik rendszer az uniós jogszabályokban felsorolt veszélyes vagy potenciálisan veszélyes kereskedelmi tevékenységekre alkalmazandó, ilyenkor nem kell a vétkességet bizonyítani. A másik rendszer esetében bizonyítani kell az üzemeltető vétkességét, hanyagságát. Ez olyan kereskedelmi tevékenységekre alkalmazandó, ahol uniós jogszabályok védelme alatt álló fajokra és természetes élőhelyekre nézve okoztak kárt vagy ezekre nézve közvetlen kár okozásának a veszélye áll fenn.*¹⁶ A 2004/35/EK irányelvben felállított rendszer azt gondolom, hogy a vállalatoknak túl széleskörű lehetőséget biztosít kimentésre, bár vitathatatlan, hogy összességében még így is előrelépést jelentett a környezetvédelem vonatkozásában. A határokon átnyúló károkozások tekintetében azonban továbbra is úgy látom, hogy a polgári jogi felelősség érvényesítése, vagy az államfelelősség nemzetközi jog keretei között történő felhívhatósága biztosít objektíve védelmet az ekodíummal szemben. Fejlesztésére tehát állami kötelezettségvállalás útján van lehetőség arra vonatkozóan, hogy mindennemű vállalati jogellenes környezetpusztító magatartást megfelelő szankciókkal igyekeznek visszaszorítani a közigazgatási szankciórendszer felhasználásával is, erre sor kerülhet egy nemzetközi egyezmény formájában.

¹⁵ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2011. 324.

¹⁶ 2004/35/EK irányelv a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről

2.3. Büntetőjogi aspektus – az EU-s szabályozás kérdése

Az Európai Unión belül és nemzetközi viszonylatban is legnagyobb szükség arra mutatkozik, hogy a környezet büntetőjogi védelmére nagyobb hangsúlyt fektessünk, hiszen ahogy az az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelvében is megállapításra került, a környezettel kapcsolatos bűncselekmények száma növekszik, azok hatásai növekvő mértékben terjednek át az elkövető államok határain és a jelenlegi szankciórendszer nem elegendő.¹⁷ Ez a megállapítás azonban azóta is helytálló, ennek orvoslása érdekében az Európai Bizottság 2021 végén egy javaslatot terjesztett elő az irányelv felváltására, amely számos kérdésben eltérne a korábbi szabályozástól, számos új tényállást létesítene a hatékony védelem érdekében. Ez azonban még nem került a Parlament elé.¹⁸ Ez a javaslat meghatározza az irányelv alapján működő rendszer legfőbb hiányosságait, amelyek mélyreható elemzésével a probléma feltárása mellett esetlegesen megoldási javaslatok is megfogalmazhatóak egy jövőbeli hatékony szabályozás megalkotása érdekében. Első problémaként Bizottság a latencia problematikáját emelte ki, illetve azt, hogy a hatóságok tudomására jutott ügyeknek is csak kis százalékában lett az elkövető elítélve. A problémát tetézi, hogy pontos bűnügyi statisztikák sem érhetőek el a környezetpusztítás vonatkozásában, habár úgy vélem, Magyarország e tekintetben a Robotzsaru Neo rendszer alkalmazása következtében nem tekinthető elmaradottnak, az ahhoz való hozzáférés korlátozott volta ellenére sem.¹⁹ Szükség mutatkozik kriminalizációra számos, ma még nem büntetendő magatartás esetében. Ilyen eset a környezeti hatásvizsgálatok elvégzésének súlyos megkerülése. Ezenfelül az ezekben az esetekben kiszabott szankciók sem bizonyultak elegendőnek ahhoz, hogy megfelelő visszatartó erővel rendelkezessenek.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) XXIII. fejezete szól a környezet és természet elleni bűncselekményekről, s ezen belül a legtöbb tényállás segíti az ekocídiummal szembeni fellépést, legjelentősebbnek mégis a természet- és környezetkárosítást, illetve a 249-252.§§ között megtalálható különböző formájú visszaéléseket gondolnám, azzal, hogy az utóbbiak tilalmát súlyukra tekintettel indokoltnak tartom, ezek előfordulási gyakorisága azonban elenyésző. Mind a természet-, mind a környezetkárosítás esetében valóban enyhe büntetésre számíthat az elkövető, hiszen legsúlyosabb esetben is kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a cselekménye, ha a környezetben olyan mértékű kárt okozott, hogy

¹⁷ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008/99/EK IRÁNYELVE (2008. november 19.) a környezet büntetőjogi általi védelméről Preambulum

¹⁸ Javaslat a 2008/99/EK irányelv felváltásáról bit.ly/3P9TdsK;

¹⁹ 18/2011. (IX.23.) ORFK utasítása a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól

annak helyreállítására már emberi beavatkozással sem állítható helyre. Ennek meghatározása, csakúgy, mint a korábban kifejtett kár mértékének konkretizálása számos esetben nem csupán szakértői kérdés, de a szakértők számára is csupán bizonytalan becslésre ad lehetőséget. Az enyhe szankciókat indokolhatja az ököcentrikus szemléletmódnak az előtérbe kerülése, amely szerint a pusztítástól való elrettentés mellett a jog feladata a már bekövetkezett károk, a sérült természet helyreállítása, akár a büntetőjog szankciórendszerét felhasználva is.

Mindazonáltal a tagállamok által meghatározott szankciókeretek igen csak szerteágazóak, amelynek következtében egyes tagállamokban a jelentősen alacsonyabb szintű szabályozás, néhány esetben a kriminalizáció teljes hiánya nyomán a versenyben torzulást idézhet elő a vállalkozások között. Mi több egyes esetekben a büntetés mértéke (amit elvértve szabnak ki a vállalkozásra) még a jogszabálysértéssel elért hasznok mértékét (amelyet a vállalat folyamatosan realizál) sem éri el, így a vállalkozásoknak nem érdeke a szabályok betartása. Erre példa az, hogy a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 995/2010/EU rendelete (2010. október 20.) megsértésének szankciós minimuma 50 euró.²⁰ A magánberuházások tekintetében pedig a kevésbé hatékony környezeti védelmet biztosító tagállamokat favorizálandó, az államnak is sok esetben objektíve „megéri” a hiányos, nem kielégítő jogszabályi környezetet fenntartani. Ennek nyomán azt gondolom, hogy az uniós jogharmonizáció körében nem csupán a bűncselekményi tényállásokra, de a büntetési tételek közelítésére, a minimumszabályok lefektetésére is szükség van. Ki kell azonban emelni a büntetőjog ultima ratio jellegét, amelynek következtében a büntetőjogi szankciók csupán a súlyos esetekben kerülnek alkalmazásra, elsősorban a megelőző és elővigyázatossági intézkedések előtérbe helyezésével. Indokoltnak tartom mégis a környezetpusztítással szembeni határozottabb fellépést, amely magában foglalja nem csak a látens maradt elkövetések számának csökkentését, de a jogszabály adta büntetési keretek megreformálást is, amelynek nyomán a szankciók elrettentő ereje is nagy mértékben nőhetne, hiszen hatályos jogunkban több esetben is bagatellnek tűnő büntetési tételek vonatkoznak az egészen súlyos bűncselekményekre is.

Összességében elvitathatatlan szükség mutatkozik arra, hogy egyre nagyobb figyelmet szenteljünk a környezet védelmére és azt akár a büntetőjog

²⁰ Bizottsági szolgálati munkadokumentum a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló, 2010. október 20-i 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (az uniós fa- és fatermékpiaci rendelet), a fa Európai Közösségbe történő behozatalára vonatkozó FLEGT-engedélyezési rendszer létrehozásáról szóló, 2005. december 20-i 2173/2005/EK rendelet (a FLEGT-rendelet) célravezetőségi vizsgálatáról, 2021. november 17., SWD(2021) 328 final, 14.

eszközeivel is óvjuk, erről tanúskodik a környezeti bűnözés Európai Multi-diszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegtettség Ellen keretei között történő kiemelten kezelése.²¹ Számos példát láthattunk a közelmúltban arra, hogy büntetőeljárás lefolytatása is indokolt lett volna a környezetpusztítás következtében, ilyen a Sajó arzén- és vas-oxid-szennyezése, amely jelentős és tartós környezeti károkat, a biodiverzitás nagy mértékű csökkenését és az ökoszisztéma felborulását eredményezte 15 km-es szakaszán a folyónak, és bár a szlovák hatóságok előírták a szlovák állami kézben lévő vállalatnak a megfelelő óvintézkedések megtételét, azokra nem került sor.²² Ez esetben a felelős személy mulasztása már olyan mértékű, hogy véleményem szerint a büntetőjogi felelősség vizsgálatának is helye lett volna. A hiányérzetemet megalapozó hiányosságokat számos indok magyarázhatja: a környezet büntetőjogi védelmét még ma is többnyire a nemzeti szuverenitás talaján próbálják meg biztosítani az egyes államok, így a határon átnyúló károk vonatkozásában nincsenek kidolgozott keretei az állami felelősséget meghaladó felelősségre vonásnak. És bár a nemzetközi jog hatással van a nemzeti jogokra, van számos egyezmény is, amely szektorális szabályozás alá vonja a környezet védelmének egyes aspektusait, mégis egyedülállónak tekinthető az irányelv ezen a téren. *Mindazonáltal az általa célzott jogközelítés összességében sikertelen maradt, hiszen a tagállamok máig nem ültették át teljeskörűen nemzeti jogukba, sőt az implementáló államok egy részében is kérdéses, hogy az irányelvben meghatározott „megfelelő válaszigintézkedések” megvalósulnak-e.*²³ A bizottság további hiányosságként tekintett a határokon átnyúló együttműködés nem kielégítő voltára. Ezt potenciálisan magyarázhatják a korábban kifejtettek. A javaslatban megfogalmazott jogérvényesítési lánc szintjein megmutatkozó hiányosságokat, mint a források, a szakértelem, vagy az átfogó nemzeti stratégiák hiányát viszont sokkal nagyobb problémának látom, mert ezek arra engednek következtetni, hogy az állami döntéshozók részéről a környezet védelme iránti elköteleződés mértéke alacsony, pedig a lakosság környezettudatosságának előmozdítása leghatékonyabban a civil szféra és az állam összefogásával volna elérhető. A legtöbb környezetvédelmi probléma azonban nem áll meg az Európai Unió határainál, amelynek következtében egy regionális együttműködést sem tekinthetünk elegendőnek, valamint az Unióban világviszonylatban fejlettnak tekinthető a környezetvédelmi jog, így az Unió érdeke olyan nemzetközi minimumstandardok

²¹ Az EMPACT súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, 2022 és 2025 közötti uniós prioritásairól szóló tanácsi következtetések, 8665/21, 2021. május 12.

²² BORBÁTH Péter: Miért van veszélyben a Sajó folyó? Mit lehet tenni? <https://xforest.hu/sajo/>;

²³ DUTU, Mircea: „Environmental Crime in the EU: Is There a Need for Further Harmonisation or for New Enforcement Tools?” *Law Review*, vol. 6, no. 1, 2016. Január-Június, 81-96.

lefejtetése, amelyek a környezetvédelem iránt kevésbé elkötelezett államokat is arra szorítják, hogy nagyobb tekintettel legyenek a környezet védelmére. Ennek következtében ugyanis nem csupán a környezetvédelmi célkitűzések valósíthatóak meg könnyebben, de az uniós vállalatok részéről a szigorú környezetvédelmi jogkörnyezet révén fennálló versenyhátrány is kiüszöbölhető, legalábbis csökkenthető lenne.

3. EKOCÍDIUM A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁGON

A fentebb kifejtettek nyomán a környezet büntetőjogi védelmét az Unió tehát nem csupán az irányelv felváltásával kívánja biztosítani, ezért szükségesnek tartom kielemezni az Európai Parlament azon állásfoglalásában²⁴ támogatott kezdeményezést, miszerint az ekocídium Római Statútumba illesztésével elérhető lenne a jogtárgyvédelem megfelelő szintje.

A Nemzetközi Büntetőbíróságot (International Criminal Court – ICC) 2002-ben a Római Statútum alapján, azzal a céllal állították fel, hogy egyes, a nemzetközi közösség vonatkozásában legnagyobb súlyú bűncselekményekkel szemben fellépjenek a világ biztonságának és jólétének biztosítása érdekében. Jelenleg összesen négy bűncselekménytípus kapcsán járhat el a Nemzetközi Büntetőbíróság. Ezek a népirtás, az emberiség elleni bűntettek, a háborús bűntettek és az agresszió bűntette. Ugyanakkor ezek mellett vannak még további olyan magatartások, amelyeknek emberek tömegeire, akár a teljes emberiségre kiterjedő súlyos negatív hatásai lehetnek. Ezen körbe sorolható a környezetpusztítás is, amelynek fontosságát jelzi, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottságban már a béke elleni bűncselekményekkel kapcsolatos egyezmény tervezete (*Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*) elkészítésekor 1995-ben is felmerült az ekocídium nemzetközi jogi kriminalizációjának gondolata. Ezt azonban akkor még elvetették, mivel az akkoriban uralkodó álláspontok szerint a környezetpusztítás nem tesz eleget az emberiség békéje és biztonsága elleni bűncselekmények közé sorolhatóság kritériumainak, illetve amennyiben mégis megfelel ezeknek, akkor sem szükséges önállóan szabályozni, hiszen az más nemzetközi bűncselekmények körében értékelhető.²⁵ A munkacsoport, amelynek többek között az volt a feladata, hogy a környezeti bűncselekményeket lefedő megoldásokat keresse, három alternatívát vázolt fel: az ekocídium értékelhető az emberiség

²⁴ European Parliament resolution of 17 February 2022 on human rights and democracy in the world and the European Union's policy on the matter – annual report 2021 (2021/2181(INI)) 49.

²⁵ Report of the International Law Commission on the work of its forty-seventh session, 2 May - 21 July 1995, Official Records of the General Assembly, Fiftieth session, Supplement No.10 30.o. 119-121.bekezdés

elleni, vagy pedig a háborús bűncselekmények körében, illetve önállóan.²⁶ Az azóta eltelt időben a környezetben bekövetkező változások nyomán egyre többen ismerik fel a környezet védelmének kiemelkedő fontosságát, amelynek következtében egyre gyakoribbá válnak az ekocídium büntetőségére irányuló törekvések. Kézenfekvő megoldásnak tűnik hát megvizsgálni a környezetpusztítás Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságába integrálásának lehetőségeit. Ennek kapcsán érdemes megvizsgálni a munkacsoport által felvázolt lehetséges koncepciók elképzeléseket az ekocídium ICC keretei között történő elbírállhatóságára. Emellett azonban kitérek röviden a munkacsoport által nem említett büntettek körére is, tisztázva, hogy mennyiben lehetnek reális, érdemi vitára alkalmas eszközök a környezet védelmének biztosítására.

3.1. Az ekocídium értékelhetősége a Római Statútum alá tartozó bűncselekmények körében

Elsőként a már fennálló rendszerbe való beillesztésének, az ICC jelenleg fennálló joghatósága alá tartozó bűncselekmények részeként történő elbírállásának a lehetőségeit és korlátait vizsgálom.

Tekintve, hogy a jelen szabályozás a környezetben okozott károkat kizárólag a háborús bűncselekmények kapcsán említi meg, ezért elsőként annak hatékonyságát és lehetőségeit veszem szemügyre. Mindenekelőtt leszögezem, hogy a Statútum 8. cikke kapcsán eddig lefolytatott 22 ügyben egyszer sem szerepelt a vádpontok között a 8(2)(b)(iv) bekezdés. Annak ellenére sem, hogy a bekezdés nem kizárólag a környezetpusztításról szól, hanem magába foglal minden olyan magatartást, amely megfélemlíthető a bekezdés bármely fordulatának: *„Támadás szándékos indítása, azt tudva, hogy az adott támadás a polgári lakosság körében emberi életet követelhet, polgári személyek sérülését, polgári létesítményekben olyan kárt, vagy a természeti környezetben olyan nagy kiterjedésű, hosszantartó és súlyos károsodást okozhat, amely összességében nyilvánvalóan túlzott mértékű a várható tényleges és közvetlen katonai előnyökhöz képest.”*²⁷ Véleményem szerint a gyakorlati alkalmazás hiányát potenciálisan magyarázhatják az alább kifejtettek. A Statútum szövegét olvasva ugyanis szembetűnő, hogy a bekezdés alkalmazhatóságához szükséges, hogy az elkövetőben megfogalmazódó tudattartalom lefedje azt, hogy az okozott károk nyilvánvalóan meghaladják a

²⁶ GREENE, Anastacia. „The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest Or Moral Imperative.” *Fordham Environmental Law Review*, vol. 30, no. 3, Spring 2019 16.

²⁷ T/4490. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről

katonai előnyöket, így a környezeti szempontok szinte teljes mértékben alárendelődnek a háborús igényeknek.

Továbbá annak megválaszolása, hogy egy adott helyzetben mi volt az előreláthatóan várható tényleges és közvetlen katonai előny, már önmagában is nehezen behatárolható és szubjektíven értelmezhető kérdéskör, amelynek további vizsgálata, a károkkal való összevetés sem nélkülözi az egyéni mérlegelés kiemelt szerepét és az absztrakció lehetőségét. Ugyanis abban a kérdésben is állást kell foglalni, hogy a természeti környezetben előreláthatóan bekövetkezett károsodás elég nagy kiterjedésűnek, hosszantartónak és súlyosnak minősíthető-e ahhoz, hogy (akár a bekezdés többi fordulatában meghatározott károkkal összesítve) annak mértéke nyilvánvalóan meghaladja a várható katonai előnyök mértékét. E körben a hosszú távú, de gyakran a rövid távú hatások felmérése is komoly nehézséget okozhat. A törvényi keretek közti pontos értelmezés, annak korlátjai a joggyakorlatban, a jogalkalmazás során alakulhatnak ki, amelynek hiányában a környezetpusztítás iránti felelősség felhívására, véleményem szerint részben annak képlékenysége miatt nem került sor mindezig. Emellett megjegyzendő, hogy a fentebb kifejtettek is kizárólag támadás esetén alkalmazhatóak, míg e körben sincs lehetőség a védekező fél által (akár idegen, akár hazai területen) elkövetett környezetpusztító magatartások értékelésére, amelyek közé sorolható többek között a közismert felperzselt föld taktikája, vagy az aktualitások talaján maradvány az orosz–ukrán háborúban indított támadások-ellentámadások nyomán az éppen védekező fél által véghez vitt pusztítások.²⁸

Az agresszió büntetetténe helyzete speciális: bár abban egyetértés volt a kezdetektől, hogy fel kell lépni ellene, azonban annak fogalmi kereteiről és feltételeiről sokáig nem született megállapodás, így azt a Statútum 8/2. cikke (Article 8 bis) tartalmazza 2010-től.²⁹ E cikk nagyban támaszkodik a 3314/1974. ENSZ Közgyűlési határozatra. Az ebben meghatározott definíciót átvéve a Római Statútum a következőképp határozza meg az agressziót: „Az agresszió fegyveres erő alkalmazása valamely állam részéről, egy másik állam szuverenitása ellen, területi egységével vagy politikai függetlenségével szemben vagy az ENSZ Alapokmányban szabályozott egyéb más módon.” Az agresszió büntette magában foglalja ennek tervezését, előkészítését, megkezdését és végrehajtását is azon személyek által, akik olyan pozícióban vannak, hogy hatékonyan tudnak kontrollt gyakorolni egy állam politikai, illetve katonai cselekményeire. A környezetpusztítás e körben való hatékony értékelésére álláspontom szerint nincs lehetőség, mivel annak fogalmi kereteibe nem illeszthető be, kivéve a támadás során való elkövetést, amely nem jelentene szélesebb körű védelmet annál, mint ami a háborús bűncselekmények körében biztosítható.

²⁸ STAIKOS, Apostolos: Ukrajnai háború: felbecsülhetetlenek a környezeti károk bit.ly/3iILrCR;

²⁹ Rome Statute of the International Criminal Court 10.

A népirtás és az emberiség elleni bűntettek körében való értékelés lehetőségéről szólok még röviden. A népirtás természetéből adódóan kizárólag az emberek, illetve azok csoportjai ellen elkövetett, azzal a célzattal rendelkező bűntett, hogy valamely szempontrendszer alapján (akár nemzeti, etnikai, faji vagy vallási alapon) elkülöníthető csoportot megsemmisítse. Ennek eszköz-cselekménye számtalan formát ölthet, amelynek egyike lehet a környezetpusztítás, az életkörülmények ellehetetlenítése. Többek között ilyen vádakkal illetik Jair Bolsonaro-t, Brazília (2022-es választás elvesztése miatt leköszönő) elnökét.³⁰ Bolsonaro klímaszkeptikus jobboldali politikus, akinek a nevéhez köthető Amazónia esőerdejeinek súlyos pusztítása, amely során a vádak szerint egyáltalán nem volt tekintettel az őslakosok földjének védelmére sem, amellyel szándékosan olyan életfeltételek közé kényszerítette őket, amelyek a csoport teljes vagy részleges fizikai megsemmisülését okozhatják. Továbbá gyengítette a környezetvédelmi minisztériumot és a környezetvédelmi előírásokat ellenőrző hatósági szerveket költségvetésük nagymértékű csökkentése által.³¹ Összességében mégis az mondható el, hogy ilyen szándék a környezetpusztító magatartásokkal ritkán párosul, illetőleg még ritkábban bizonyítható, ezért az ekocídium esetköreinek csupán elenyésző része lenne lefedhető e körben.

Emellett azt gondolom, hogy a genocídium bűntett üldözése szempontjából irreleváns az, hogy milyen cselekménnyel idézik elő, így maga a környezetpusztítással szembeni fellépés természetszerűleg nem célja a népirtás büntetendővé nyilvánításának és fogalmilag nem is volna progresszíven beilleszthető. Álláspontom szerint hasonló helyzet áll fenn az emberiség elleni bűncselekmények vonatkozásában is, amelynek elsődleges jellemzője ugyancsak a magatartás emberek ellen irányuló jellege. Az emberiség elleni bűncselekményi tényállások egy részének véghezvitele történhet ugyan környezetpusztítás útján, annak felhasználásával csakúgy, mint a népirtás esetében, azonban ennek megállapíthatósága ugyancsak ritka.³² Ebből kifolyólag a népirtásnál elmondottakat e körben is alkalmazhatónak tartom.

Mindent összevetve tehát arra a megállapításra jutottam, hogy az ekocídium háborús bűncselekmények körében való értékelhetősége nem kielégítő, mivel az túlzottan részleges és alkalmazása bizonytalan. A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságába tartozó más bűncselekmények során pedig legfeljebb eszköz-cselekményként volna értékelhető, ahol a környezetpusztítás

³⁰ FUNES, Yessenia: The Amazon Forest Fires Are a Form of 'Genocide' bit.ly/3VZ8AiL;

³¹ FEHÉR János: Az egész Föld fellélegezhet az erdőirtó Bolsonaro távozása miatt bit.ly/3VVRm65;

³² Erre hivatkoztak sikertelenül pl. a Chevron-ügyben; lásd MENDOZA, P. Fajardo & TOLEDO, E. „Situation in Ecuador. Request with Mrs. Fatou Bensouda Prosecutor, Office of the Prosecutor ICC”, 2014, at: <https://bit.ly/3F8gq2V>;

olyan marginális kérdés, amelynek valódi hatása a bűncselekmény megvalósulására, ebből kifolyólag értékelésére nincs. Ezt orvosolandó a büntetési szabás során súlyosabb minősítést eredményező magatartásként szabályozható volna ugyan a környezetpusztítás, mégis azt gondolom, hogy az ekocídiummal kapcsolatos esetek közül akár a népirtást, akár az emberiség elleni bűncselekményeket megvalósító alkalmak aránya olyan elenyésző, hogy érdemi javulást nem érne el vele a Nemzetközi Büntetőbíróság. Mindebből következően szükségesnek látom megvizsgálni, hogy az ekocídium önálló bűncselekményként Római Statútumba való adaptálása mennyiben indokolható, illetve indokolt a jelen környezetben.

3.2. Ekocídium mint az ICC ötödik bűncselekménye – Realitássá válhat?

Egyértelmű, hogy az ekocídium az emberiség biztonságára kihatással van, megvalósulási formái közül csak párat kiemelve hatásainak súlyossága is jól szemléltethető: ilyen lehet a levegő minőségének romlása, amelynek nyomán emberek tömegei szenvednek súlyos légúti betegségekben, vagy a vizeink szennyezése, ami az egyébként is egyre nagyobb problémát jelentő ivóvíz-ellátást lehetetleníti el, továbbá élelmezési nehézségeket is okozhat. *„Ezek a tettek és politikák általában a társadalom javára nem szolgálnak előnnyel, habár a profitáló kisebbség nagy hasznot húz belőlük és ha van is társadalmi haszon, ahhoz képest túlsúlyban vannak a társadalmi költségek. [...] Ezek természetlenek, fenntarthatatlanok, félrevezetőek és pazarlóak. Jó példa erre az Öbölháború, ahol Irak meggyújtotta Kuvait olajkútjait.”*³³ A klímaváltság önmagában is egyre sürgetőbb problémává válik a Föld átlaghőmérsékletének növekedése, a szén-dioxid és üvegházhatású gázok kibocsátása, a természeti erőforrások kimerülése és az urbanizáció vadvilági területek kárára történő kiterjedése nyomán, hiszen féltő, hogy ha nem változtatunk jelenlegi attitűdünkön, akkor a jelenlegi veszélyek visszafordíthatatlanul károsítják jövőnket és lakhatatlanná teszik a Földet az emberek és más életformák számára.

Az Európai Unió elkötelezett amellett, hogy hathatós lépéseket kell fogantatosítani ezek megelőzésére, illetve elkerülésére, azonban szemben például a szén-dioxid-kvótarendszer bevezetésével, vagy a karbonsemleges Európa célkitűzéssel, amely figyelemmel az Európai Unió legnagyobb szén-dioxid-kibocsátók között elfoglalt helyére, önmagában is jelentős eredményeket tud elérni, az ekocídium esetében nem ismertek olyan mutatók, amelyek azt támasztanák alá, hogy az Unió elköteleződése elég nagy hatással lenne, mi több a környezetpusztítás jellegéből fakadóan még inkább csak nemzetközi együttműködéssel fékezhető meg. Az kevésbé vitatható hát, hogy a veszély

³³ KAUSAR, Tasneem. „International Environmental Crime: Concept, Scope and Possibility.” *Pakistan Law Review*, 1, 2001. 118.

fennáll, azonban a szükséges intézkedések tárgyában már sokkal kevésbé van egyetértés. Számos olyan magatartás létezik – akár törvényes is –, amely jelentősen befolyásolja a környezetet, károsítja és kimeríti a rendelkezésre álló erőforrásokat, sőt ezek némelyike már büntethető is.³⁴ Több olyan nemzetközi jogi dokumentum került elfogadásra, amely a környezet védelemét tűzte ki célul a környezetpusztítás különböző formáival szemben és ezek jelentős részében az uniós államok többsége, illetve az Európai Unió is részes fél. Ide sorolható például a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi nemzetközi egyezmény. Ezek szabályozása azonban szétszabdalt, hiszen általában egy-egy kisebb részét fedik le és túl specifikusak ahhoz, hogy egy átfogó védelmet biztosítani tudjanak.

Az egységes nemzetközi szabályozás mellett szól, hogy egy ilyen szabályozás nyomán a jogkövetkezmények ismeretében, a jogkövető magatartás érdekében sokkal nagyobb figyelmet fordítanak az ekocídium megelőzésére, elhárítására, ami racionálisan a büntetés elrettentő erejének is köszönhető lenne. A nemzetközi jog keretein belül pedig lehetőség van az állam szuverenitásának nemzetközi közösség érdekében történő korlátozására, amivel elkerülhető az, hogy egy állam vezetője, legalizálva országában a környezetpusztító magatartásokat, mindenféle korlátozástól mentesen véghez vihesse azokat. Emellett fontosnak tartom kiemelni, hogy a környezeti bűncselekmények jelentős része közvetlenül is több országot érint, nem is beszélve a közvetetten érintettek számáról. A nemzeti környezetvédelmi szabályozás elfogadása, amennyiben az nem egységes az államok között, a gazdasági versenyképesség korlátozására lehet alkalmas, amiből kifolyólag az ilyen jellegű nemzeti jogszabályok megalkotását, nemzetközi szerződések ratifikálását az egyes államok halogathatják.

Az ekocídiummal szembeni fellépést számos civilszervezet is szorgalmazza (pl. *End Ecocide on Earth*, *Global Alliance for the Rights of Nature*, *Earth Law Alliance*, *Stop Ecocide Foundation*), sőt néhány országban már most is bűncselekménynek minősül (pl. Vietnám, Ukrajna és Oroszország),³⁵ de annak nemzetközi jogba, illetve uniós jogba való bevezetése nem olyan egyszerű, mint az egyes nemzeti jogrendszerekbe, hiszen nagyfokú együttműködés szükséges hozzá az államok között. Ahogy arra Emanuela Fronza is rávilágít: „Egy új nemzetközi bűncselekmény, mint az ekocídium bevezetését meg kell, hogy előzze számos fontos lépés: a büntetőjogi szempontból releváns magatartások azonosítása, majd annak meghatározása, hogy melyek elég súlyosak ahhoz, hogy elérjék a nemzetközi bűncselekményekre jellemző súlyossági küszöböt.”³⁶

³⁴ PULEO, Valeria Luz. „A New International Crime of Ecocide?” *University of Bologna Law Review*, vol. 6, no. 2, 2021, 163-164. prof. Fronza véleménye

³⁵ Stop Ecocide International: Ecocide law in national jurisdictions bit.ly/3uuh1qJ;

³⁶ PULEO, i.m. 34. lj. 163-164.

3.3. Önálló ekocídium büntett a Római Statútumban

Az ekocídium önálló nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítására vonatkozóan Polly Higgins már 2010-ben előterjesztett egy javaslatot az ENSZ Jogi Bizottsághoz³⁷. A tervezet az ekocídium Római Statútumba való beemelésére tett javaslatot, minekutána lehetőség nyílna ezen bűncselekmények Nemzetközi Büntetőbíróság általi elbírálására. A javaslat meghatározta az ekocídium fogalmát, annak tényállását, jogi kereteit. A felelősségre vonás alanyai körének megjelölési módja emlékeztet az agresszió büntettének elkövetői körének meghatározására, annál azonban a bűncselekmény jellegéből fakadóan szélesebben húzza meg a felelősségre vonás határait a tekintetben, hogy nem szűkítette le azt az állami döntéshozók körére, hanem belevonta a környezetpusztítás másik jelentős szereplőit, a vállalatoknak a vezetőit is.

Ezenfelül lényeges kérdésnek tartom, hogy mind a háborúk során, mind a békeidőben véghez vitt magatartásokat a leendő szabályozás kereteibe illeszti. Ez egyrészt indokolható azzal, hogy egy egységes, minél kevésbé szétzabdalt szabályozást kívánnak létrehozni, de magyarázhatja az is, hogy a háborús bűncselekmények között hiába található meg most is a környezetvédelmi szempont a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumában, eddig egyáltalán nem került sor ez alapján felelősségre vonásra. További pozitívumként emelném ki, hogy a környezetpusztítás jelenleg a 8. cikk részeként felhívható esetéhez képest nagyobb fokú védelmet biztosíthatna a javaslat szövege, mivel nem korlátozza le egyrészt a támadások során előidézett esetekre, másrészt nem köti a felelősség megállapíthatóságát arra kiterjedő tudattartalomhoz, hogy az okozott természeti károk nyilvánvalóan meghaladják a katonai előnyöket. Ezáltal egyfelől számos olyan esetben teszi lehetővé a felelősség megállapítását, amikor a jelenleg fennálló szabályozás nem ad módot rá, másfelől számos korábban említett értelmezési és alkalmazási nehézséget kiküszöböl.

A tervezet kapcsán felmerül még a kérdés, hogy mely bűnösségi alakzatok fennállása esetén állapítható meg a személy büntetőjogi felelőssége. Ellentétben a Nemzetközi Büntetőbíróság által ma is vizsgálható bűncselekményekkel az ekocídium a javaslat szerint nem feltételezi a bűnös szándékot (*mens rea*). Higgins megállapítása alapján az ekocídiumért való felelősség objektív, az ekocídiumra materiális veszélyeztető bűncselekményként tekint, amelynek megvalósulásához elegendő a veszélyeztető eredmény bekövetkezése, nem szükséges hozzá a szándékosság.³⁸ E kérdésben már korábban sem volt azonban egyetértés, sokak szerint ez is közrejátszott abban, hogy a korábban említett 1995-ös tervezetből a háborús bűncselekményekkel összefüggésben

³⁷ JOWIT, Juliette: British campaigner urges UN to accept 'ecocide' as international crime bit.ly/3XZwfl7;

³⁸ POLLY, Higgins et al. „Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide.” *Crime, Law and Social Change*, vol. 59, no. 3, April 2013, 262.

való említést kivéve teljesen kikerült az ekocídium. *Polly Higgins úgy gondolta, hogy csak határozott lépésekkel lehet eredményt elérni, nem kompromisszumokkal, vagy kvótákkal, ugyanis a vállalatok vezetői túlzottan profitorientáltak, amiből állítása szerint az következik, hogy nem tesznek elég hathatós megelőző lépéseket. Ezzel ellentétben egy objektív, menekülőutat nem engedő felelősségi alakzat fennállása esetén ez a helyzet változna.*³⁹ Emellett természetesen az objektív felelősségi alakzat megkönnyíti a bizonyítást, hiszen az elkövető szándékát egyáltalán nem kell bizonyítani, a felelősség pusztán a kár, illetve annak veszélyének bekövetkezte folytán is beáll. Mégret a jövőbeni szabályozás elrettentő erejéről írt, amely a Nemzetközi Büntetőbíróság által már büntetendő cselekményeknél jóval nagyobb lehet, ugyanis a környezet elleni támadások gyakran pusztán egy környezetvédelmi szempontokat nélkülöző költség-haszon elemzés eredményeként következnek be.⁴⁰ Kiemelendő azonban, hogy a szabályozása célja a megelőzés lenne és nem a már bekövetkezett károk után jóvátételt gyűjteni.⁴¹ Ebből világosan látszik, hogy az ekocídiummal szembeni nemzetközi büntetőjogi fellépésnek az egyik nagy nehézsége abban rejlik, hogy támogatói radikális lépéseket sürgetnek, mivel úgy gondolják, csak ez lehet elég hatékony, míg az ellenzői ilyen mértékű elköteleződésre nem állnak készen, köztük kompromisszum nem tud kialakulni. Vannak olyanok, akik az objektív felelősséget túlzónak tartják és helyette a kizárólag szándékosság (akaratlagosság) nyomán keletkező felelősség mellett érvelnek (*desire or knowledge with substantial certainty*).⁴² Mások a tudatos gondatlanságnál vagy épp a hanyagságnál húzzák meg a büntetendőség határát.⁴³

A nemzetközi büntetőbíróság joghatósága alá tartozó négy bűncselekmény mindegyike szándékosságot feltételez, ezért elsőként arról fejtém ki álláspontomat. A lehetséges elkövetői attitűdök közül a legsúlyosabb a szándékos elkövetés, amikor az elkövető kifejezetten akarja is az eredmény bekövetkeztét, illetve teljesen közömbös a pusztító eredmény iránt, mivel potenciálisan ezen hozzáállások a leginkább veszélyesek a nemzetközi békére és biztonságra. Ezért függetlenül attól, hogy előfordulhat, hogy eredményük nem

³⁹ GREENE 2019, i-m. 26.lj. 26.

⁴⁰ MÉGRET, Frédéric: „The Case for a General International Crime against the Environment” in: CORDONIER SEGGER, Marie-Claire & JODOIN, Sébastien (szerk.), *Sustainable development, international criminal justice, and treaty implementation* (2013). 55.

⁴¹ KAUSAR, 2001, 33.lj. 113.

⁴² BERAT, Lynn: „Defending the Right to a Healthy Environment: Toward a Crime of Genocide in International Law”, *Boston University International Law Journal* (1993) 343.

⁴³ RAUXLOH, Regina „The Role of International Criminal Law in Environmental Protection” in: BOTCHWAY, Francois (szerk.) *Natural Resources Investment and Africa's Development*, (2011), 449., illetve MÉGRET, 2013 i. m. 40. lj. 66.

halad meg bizonyos gondatlanul előidézett pusztításokat, első sorban nyilvánvaló, hogy ezekkel szemben szükséges fellépni. Az elsődlegesség azonban nem feltétlen jelenti, hogy az ezeket kriminalizáló szabályozás elégséges lenne. Az ekocídium ugyanis, akár szándékosan, akár gondatlanul idézik is elő, általánosságban elmondható, hogy az emberiség biztonságát és a Római Statútum Preambulumában is hangsúlyozott jelen és jövő generációk érdekeit súlyosan veszélyezteti. De figyelembe véve azt, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság csakis a legsúlyosabb, a nemzetközi közösséget leginkább veszélyeztető, illetve károsító jogsértésekkel szemben lép fel, nem vagyok meggyőződve arról, hogy a szándékosság körén kívül elhelyezkedő esetek értékelésére a Nemzetközi Büntetőbíróság volna a leginkább alkalmas, ugyanis az egyes bűncselekmények kapcsán a gondatlan elkövetésről általánosságban elmondható, hogy enyhébb a társadalomra, mi több jelen esetben nemzetközi közösség egészére veszélyesség mértéke és mivel a gondatlan elkövető az eredményt nem kívánta előidézni, ebből kifolyólag a jogszerű magatartásra enyhébb büntetéssel is rászorítható. Mégis kétségtelen, hogy nem hagyhatóak figyelmen kívül a gondatlan elkövetéssel (legyen az tudatos vagy hanyag) megvalósuló károkozások, hiszen az esetek döntő részében ezen bűnösségi alakzatok állapíthatók meg, illetve, mint azt korábban is írtam, ezek nem feltétlenül maradnak el hatásukban, az okozott környezeti károk mértékében a szándékosan elkövetett ekocídiumtól. Így, ha ténylegesen eredményt kívánnak elérni a kriminalizációval, szükséges a gondatlan elkövetésről is rendelkezni. Mindebből az következik, hogy véleményem szerint az önálló ekocídium bűncselekmény kapcsán, annak szándékosan elkövetett eseteit kivéve a Nemzetközi Büntetőbíróság a jelen formájában nem szolgálhat adekvát megoldással. Ezt a gondolatot támogatja alá a Római Statútum szövege is, amely következetesen kizárólag a szándékos elkövetést kívánja a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságának körébe vonni. Azonban az, ha kizárólag a szándékosan elkövetett ekocídiummal kapcsolatos eljárások kerülnének a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságába, sok tekintetben megnehezítené az eljárás lefolytatását, hiszen ha egy eredetileg gondatlanságból elkövetettnek minősített ekocídium esetén bebizonyosodik, hogy mégis bizonyítható a szándékosság, akkor a Nemzetközi Bírósághoz való áttételnek lenne helye és ennek fordítottja is előállhat, ezért célravezetőbbnek tartom az ekocídium egységes bűncselekményként való kezelését, amely azonban véleményem szerint nem teszi alkalmassá az ekocídiumot a Nemzetközi Büntetőbíróság által elbíráltató büntettek közé sorolásra.

3.4. Az ekocídium Római Statútumba illeszthetőségének akadályai

A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alá tartozó négy bűncselekmény történetileg visszavezethető a Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányára, a Nürnbergi Chartára, tehát már a második világháborút köve-

tően büntetendővé nyilvánították ezen cselekmények elkövetését.⁴⁴ A Nemzetközi Büntetőbíróság tehát nem jár el olyan bűncselekmények elbírálásában, amelyeket a Római Statútumot megelőzően nem nyilvánítottak volna üldözendővé, csupán az ENSZ által korábban felállított ad hoc büntetőbíró-ságok helyét állandó testületként átvette. A Római Statútum célkitűzése a második világháborúban sorozatosan megsértett legalapvetőbb emberi jogok biztosítása, így bár emberi jogot is sért, névlegesen az emberek egészséges környezethez fűződő jogát és a jövő generációk jogait, mégis érezhetően más jellegű bűncselekményről van szó, mint a népirtás, emberiség elleni bűntettek, a háborús bűntettek, illetve az agresszió bűntette. Azt gondolom, hogy ettől függetlenül nem volna lehetetlen beilleszteni az ekocídiumot a Római Statútumba, azonban ehhez a Statútum elvi alapjain is változtatni kellene, ugyanis az embervédelmi nézőpont helyett az ekocídium sokkal inkább egy-fajta ököcentrikus megközelítést igényel, amely bár gyakran közvetlenül is emberi érdekeket véd, az az eljárás feltételeként mégsem támasztható. Ezenfelül az 1949-es genfi egyezmények is a négy már létező tényállás megalkotásának szolgáltak alapul. Ezzel szemben az ekocídiumnak nincs olyan jogi háttere, amely már korábban betiltotta volna azt, illetve nincs nemzetközi bírósági gyakorlat rá. Ezáltal a másik négy bűncselekmény sokkal stabilabb alapon nyugszik, megalapozottságukhoz nem fér kétség. Számos olyan vélemény fogalmazódott meg, amely szerint a valóban legsúlyosabb, embertelen bűncselekményeket nem lehet egy lapon említeni az ekocídiummal, amely gyakorta csupán hanyagságból következik be.⁴⁵ Ezen véleményekkel egybeeseng az az általam korábban megfogalmazott álláspont, miszerint a nem szándékosan elkövetett ekocídium nem alkalmas a Nemzetközi Büntetőbíróság keretei között való elbírálásra.

Emellett felmerülhet a kérdés, hogy a Nemzetközi Bíróság alkalmas volna-e egyáltalán az ekocídium jogszerű megítélésére, mivel a környezetjog egy speciális jogterület, amelyben nem feltétlenül jártasak sem az ICC bírái, sem pedig az ügyészek, holott az eljárás hatékonysága és az ítélet igazságsága jobban biztosítható, ha a környezetjoggal aktívan foglalkozó bírák járnak el. Ezen probléma kiküszöbölésére két fő megoldási javaslat ismert: egyesek szerint csak egy, a Nemzetközi Bíróságon belül működő környezeti bizottság megalakítása indokolt, míg mások egy teljesen önálló környezeti bíróság felállítását tartják szükségesnek.⁴⁶ Ez utóbbi mellett szóló érvként hangzik el, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság egy büntetőbíróság, amelynek

⁴⁴ GREENE, 2019 i.m. 26.lj. 35.

⁴⁵ lásd pl. NOTARAS, Mark: *Should Ecocide Be Deemed a Crime against Peace?* bit.ly/3utWCCd; Ido Liven, *ICC Urged to Accept 'Ecocide' as an International Crime*, bit.ly/3FvXRHc;

⁴⁶ SMITH, Gar *Ecocide, the Fifth War Crime?* bit.ly/3urOXEq;

korlátozott eszközei vannak a károk helyreállítására, amely a környezetpusztítás jellegéből fakadóan rendszerint indokolt.⁴⁷ Emellett a Nemzetközi Büntetőbíróságnak túlzottan korlátozott a joghatósága is, hiszen a legnagyobb kibocsátó országok (USA, Oroszország, Kína és India) egyike sem csatlakozott a Római Statútumhoz, és mivel ezen országok közül többen a Biztonsági Tanács állandó tagjai is, így jogukban áll megvetozni azt is, ha esetlegesen a Biztonsági Tanács kezdeményezné a nyomozás megindítását, amelynek következtében a Bíróság eljárása sok esetben elháríthatatlan akadályba ütközne.

Mindezek alapján, úgy gondolom, egyértelmű, hogy az ekocídiummal szembeni eredményes fellépésre a Nemzetközi Büntetőbíróság jelen formájában nem alkalmas. Így bár nyilvánvaló, hogy egy egységes nemzetközi szabályozás hiányában valós eredményt nem lehet elérni sem a klímaváltozás elleni küzdelem, sem az európai lakosság egészséges környezethez fűződő joga tekintetében, hiszen az ekocídium hatásai határookra tekintet nélkül érintik a környezetpusztítás hatókörén belül élőket, mégis az ICC-n kívüli más alternatívát szükséges keresni.

4. EGY ÖNÁLLÓ KÖRNYEZETVÉDELMI BÍRÓSÁG GONDOLATA

Vannak olyan kezdeményezések, amelyek az ekocídiumot egy egységes, kizárólag környezettel kapcsolatos ügyeket elbíró, önálló bíróság fő fókuszpontjaként képzelik el. Linus Mührel általam is osztott véleménye szerint *a környezeti károkozással kapcsolatos büntetőeljárás kapcsán sem a Római Statútumban már meglévő bűncselekmények, sem annak keretében az ekocídium bűncselekmény nem alkalmas alternatíva, addig egy külön egyezmény megkötése ígéretesebbnek tűnik.*⁴⁸ Ezt javasolja az International Court for the Environment Coalition is,⁴⁹ amelynek keretében *a jogi és a környezeti szféra egyre növekvő számú képviselői, összefogásban a gazdasági, az akadémiai és a civil szektor résztvevőivel arra törekednek, hogy megalkotásra*

⁴⁷ DRUMBL, Mark A. „International Human Rights, International Humanitarian Law, And Environmental Security: Can The International Criminal Court Bridge The Gaps?,” *ILSA Journal of International & Comparative Law*: Vol. 6. Iss. 2. Article 5. (2000) 305, 327.

⁴⁸ MÜHREL, Linus: „Ökozid als fünftes Kernverbrechen im Rom-Statut – Meilenstein oder Gefahr für das Völkerstrafrecht?” *Archiv des Völkerrechts* 60, 3/2022, 2022) 325-345.

⁴⁹ lásd: ICE Coalition bit.ly/3XZ3ll8;

kerüljenek erga omnes kötelezettségek és egy hatékony és specializált környezeti igazságszolgáltatási fórum.⁵⁰ Egy ilyen bíróság felállítására példaként szolgálhat a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság. Az önálló bíróság legfőbb előnye, hogy annak személyi összetétele környezetjogi szakjogászokból állhatna, így magasabb színvonalú ítélkezés folyhatna. Emellett nem lenne lekorlátozva az eljárásuk a legsúlyosabb magatartásokra, így a kevésbé súlyos eseteket is elbírálná, tekintet nélkül a bűnösségi alakzatokra, továbbá saját szankciórendszerrel rendelkezne, amelyben nagyobb szerep juthatna a helyreállításnak. Ahhoz, hogy feladatainak eleget tehesen a bíróság, fontos, hogy megfelelő felépítéssel és eljárással rendelkezzen, ezeket többek között a Nemzetközi Büntetőbíróság mintájára vázolta fel az ICE Coalition.

Emellett további lehetőségként számba vehető egy a Sport-választottbíróság (Court of Arbitration for Sport) mintájára létrejövő választottbíróság és tanács megalkotása is. „A Nemzetközi Sport-választottbírósági Tanács célja, hogy megkönnyítse a sporttal kapcsolatos viták választottbírósági vagy közvetítés útján történő rendezését, és biztosítsa a Sport-választottbíróság függetlenségét és a felek jogait.”⁵¹ Ennek kapcsán kiemelném, hogy a CAS alapvetően három osztályra tagozódik, amely így az általános választottbíráskodás mellett a komolyabbnak tekinthető doppingellenes osztályt, illetve a fellebbezési osztályt is magában foglalja, ezáltal pozitív példát szolgáltathat egy környezetvédelmi választottbíróság felállításához.

Dolgozatomnak azonban, tekintettel a terjedelmi korlátokra is, nem célja egy ilyen jellegű bíróság részletes struktúrájának a kidolgozása, ahogy az ICE Coalition, illetve mások által felvázolt strukturális lehetőségek mélyreható elemzése sem képezi vizsgálódásom tárgyát. Mindazonáltal egy önálló környezetvédelemmel foglalkozó bíróság, megfelelő jogokkal felruházva, az általam észlelt problémák és hiányosságok döntő többségét potenciálisan orvosolni tudná. Ennek kapcsán azonban alapvető fontosságúnak tartom azt, hogy a bíróság bármely országban elkövetett környezetpusztítás esetén fel tudjon lépni. Ennek biztosítására e kérdésben bizonyos kiegészítésekkel a Római Statútumban foglaltakhoz hasonló szabályozás lehet leginkább alkalmas, amely azonban a Biztonsági Tanács állandó tagjainak felelősségre vonását is lehetővé teszi. Ezen bíróság statútumának megalakításában véleményem szerint kiemelt szerep juthat az ENSZ Környezeti Programjának (UNEP), amelynek feladatai közé tartozik többek között a nemzetközi környezeti jog továbbfejlesztése, a nemzetközi együttműködés elősegítése a környezeti jog területén. Mi több, egy ilyen szabályozás kidolgozása során támaszkodni lehetne az Állandó Választottbíróság által 2001-ben megalkotott

⁵⁰ SZIEBIG, Orsolya Johanna: „Emberi Jogok a Környezetrombolás Árnyékában – Az ekocídium és az emberi jogok kapcsolódási pontjai” *Iustum Aequum Salutare* XVII. évf. 2. szám (2021.) 95.

⁵¹ CAS Statútuma bit.ly/3F4U6Hv;

környezetvédelmi választottbíráskodás fakultatív szabályaira is.⁵² Egy ilyen nemzetközi bíróság felállításával szemben is rengeteg akadály áll fenn, amelyek közül néhány, mint az államok közötti vitás kérdések tisztázatlansága, vagy a szuverenitás részeként a büntetőjogalkalmazás bizonyos aspektusainak átengedésétől való idegenkedés más koncepcionális lehetőségek kapcsán is mindenképpen egy megoldásra váró problémaként említendő, míg más nehézségek, mint az államok költségminimalizálásra való törekvésével való összeegyeztethetőség kérdése specifikusabban ezen lehetőséghez kapcsolódik. Összességében mégis úgy gondolom, hogy Karen Litfin megállapítása továbbra is, mi több egyre inkább aktuálissá válik: *„ahogy a környezetkárosodással kapcsolatos félelmek a 21. századi világpolitikába egyre inkább bekerülnek, és a tömeges fajkihalás, a klímaváltozás és a nyugati fogyasztási szokások globalizálódásának politikai és gazdasági hatásai elkerülhetlenné válnak, a szuverenitás olyan módokon fog megváltozni, amelyeket ma még nem tudunk elképzelni.”*⁵³ A politikának ugyanis hamarosan reagálnia kell a környezeti változásokra, amelyek évről évre egyre súlyosabb hatásokkal járnak, hiszen számtalanszor bebizonyosodik, hogy a megelőzés révén az államok sokkal inkább úrrá tudnak lenni a környezetpusztításon, mint a megfékezésük útján. Emellett az utóbbi évek katasztrófái egyre inkább a közbeszéd tárgyává teszik a környezetvédelem kérdését, amelynek nyomán egyre nagyobb társadalmi nyomás nehezedik majd az államokra az ezek előidézőivel szembeni fellépés kapcsán.

5. ÖSSZEGZÉS ÉS DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

Mindent egybevetve arra a megállapításra kellett jutnom, hogy a közigazgatási aspektusok vonatkozásában a legcélravezetőbb továbbra is az, ha a közös célkitűzéseket a nemzeti jog fejlesztésével érik el tekintettel a közigazgatás erősen az állami szuverenitás körébe tartozására. A polgári jogi aspektus vonatkozásában azt gondolom, hogy bár a jogi keretek biztosítva vannak, mégis az államhatáron túli igényérvényesítésre legtöbb esetben a károsult jogtudatának elégtelen voltára, vagy a károkozó felkutatásának nehézségeire tekintettel nem kerül sor. Ebből kifolyólag a lakosság edukációja mellett a károsult jogérvényesítését elősegítő szabályozás megalkotása lehet indokolt. Azonban kétségtelen, hogy a legégetőbb igény az ekocídium büntetőjogi aspektusainak elbírálása vonatkozásában mutatkozik.

Az Európai Unió hatályos irányelve által kialakított rendszert és annak hibáit, hiányosságait az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján feltárva és elemezve megállapítható, hogy számos területen szükséges előmozdítani

⁵² Permanent Court Of Arbitration Optional Rules For Arbitration Of Disputes Relating To Natural Resources And/Or The Environment

⁵³ LITFIN, Karen T.: „Sovereignty in World Ecopolitics?” *Mershon International Studies Review* Volume 41, Issue 2 1997. 198.

a harmonizációt, elmélyíteni az integráció szintjét. Önmagában azonban egy tökéletes uniós szintű szabályozás sem érhet révbe, hiszen a globális problémákra globális szinten kell válaszolni az eredményesség érdekében. Az ekocídium nemzetközi büntetendővé nyilvánítására azonban az Európai Parlament álláspontjával szemben véleményem szerint nem a Római Statútum, az abban való eljárásra pedig ebből kifolyólag nem a Nemzetközi Büntetőbíróság a legalkalmasabb. Azonban a jövőben a Bíróság teljes körű átstrukturálása nyomán ez a helyzet változhat, így nem vethető el teljesen annak gondolata, hogy a jövőben a Nemzetközi Büntetőbíróság égisze alatt kerüljön sor az ekocídium elkövetőinek felelősségre vonására. Jelenleg ugyanakkor erre kevés esélyt látok, mi több észszerűbb megoldásnak látom egy új bíróság felállítását, amely kizárólag a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyekben járna el.

Véleményem szerint felelősségre vonás jogi kereteinek meghatározásához egy egységes nemzetközi szerződés elfogadására van szükség, amely alapján felállításra kerül egy Nemzetközi Környezetvédelmi Bíróság, amelynek joghatósága azonban nem tisztán büntetőjogi. Ennek létrehozásában és az államok közötti összefogás kialakításában az Uniónak mindenképpen kiemelt szerepe van és vállára kell vennie azt a feladatot, hogy e harcban szövetségeket keressen és az államokat arra ösztönözze, hogy álljanak ki e mellett az ügy mellett, hiszen jelenleg olybá tűnik, hogy az Amerikai Egyesült Államok politikájában Donald Trump elnök leköszönésével sem történt jelentős párfordulás a környezetvédelem kapcsán, leginkább stagnálás jellemző. Az így létrejövő bírósághoz fordulás jogát szükségesnek tartom megadni mind az államok, mind az egyének és vállalkozások részére, illetve velük szemben akár ezen alanyok által, akár a Nemzetközi Büntetőbírósághoz hasonló módon történő vád útján, tehát egy nem tisztán büntetőbíróság koncepcióját tartom elfogadhatónak. Az egyezmény átfogó bűncselekményeket állapíthatna meg a környezeti károk üldözése érdekében, amelyekhez az Unió szabályozása és közvetetten az emberiség elleni bűncselekmények mintául szolgálhatnak. A statútumban emellett elsődlegesen az ekocídium fogalmát kell, hogy tisztázzák a felek, amely *a nullum crimen sine lege* elvével való összhang biztosítása, illetve a jogszerű magatartásokra való rászorítás érdekében elengedhetetlen. Másrészt biztosítani kell az egyének, a vállalatok és az államok felelősségének megállapíthatóságát, azzal, hogy az egyén vonatkozásában a veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan szűk kimentést engedő szabályozás megfelelő védelmet nyújthatna a környezetnek, amellett, hogy a felelősség felhívhatóságát észszerű határokon belül tartaná.

Tekintve, hogy az egyént meghaladó körben büntetőjogi szankciók felhívására nincs lehetőség, illetve figyelemmel arra, hogy napjaink multinacionális vállalatai a környezetpusztító magatartások terén nem maradnak el az államoktól, emellett gyakran egyes államoknál tőkeerősebbek is, az ő vonatkozásukban az állami felelősséggel azonos elbírálást már elfogadhatóbbnak

tartom az ekocídium kapcsán, természetesen egyéni helyzetüket is figyelembe véve a szankciók kiszabása során. A szankciók tekintetében mindenképpen előtérbe kell, hogy kerüljön a reparáció, a helyreállítás. A bíróság joghatóságát a Római Statútumhoz hasonló megalapozó körülmények határozhatnák meg azzal, hogy az ICC hiányosságait orvosolandó, a statútumot alá nem író államokkal szemben, illetve az azok területén való eljárás biztosítását, a szuverenitás túlzott mértékű sérelmének elkerülésének szem előtt tartása mellett kell biztosítani, erre lehetséges megoldást jelenthet például, ha a Biztonsági Tanács tagjainak egyszerű többsége, vagy meghatározott számú tag is kezdeményezhetné az eljárást.⁵⁴ A finanszírozási szempontokat figyelembe véve bár több elmélet merült fel (perveztes fizet elvének alkalmazása, minden költséget viseljenek a felek), azonban én a legjárhatóbb útnak, amennyiben állandó infrastruktúrával rendelkező bíróságként jönne létre, a részes államok általi finanszírozást látom, amely stabil pénzügyi alapokat tudna biztosítani a bíróságnak, továbbá megfontolandó lehet egy részben vállalati hozzájárulási lehetőség biztosítása is.

Amennyiben viszont a bíróság egy ad hoc szervként működne, akár a nemzeti csoportokhoz hasonló módon a részes államok által ajánlott környezetjogban jártas jogászok listáján található bírákból alkalmanként felállított testület költségei jelentősen alacsonyabbak lennének, illetve helyhez kötöttség hiányában könnyebben hozzáférhető lenne bárki számára, amelynek következtében az államok potenciálisan szélesebb körét lehetne meggyőzni a csatlakozásról, mivel a környezettudatosági elvárásokkal, illetve a civil szféra által kifejtett nyomással szemben legegyszerűbben költséghatékony-sági szempontokra hivatkozással tudják az államok megtagadni az aláírást. Ennek jelentősége azért is kiemelendő, mert csak a lehető legnagyobb fokú összefogással és együttműködéssel lehet felvenni a harcot a környezetpusztítással.

⁵⁴ Ehhez a kérdéshez kapcsolódóan egyfajta környezetvédelmi intervenció gondolatát vázolta fel Tóth Lilla A környezetvédelmi felelősség c. munkájában (ELTE POL-IR WORKING PAPERS 2020/8)

IRODALOMJEGYZÉK

1. STAIKOS, Apostolos: *Ukrajnai háború: felbecsülhetetlenek a környezeti károk* bit.ly/3iILrCR
2. BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2011. 324.o.
3. BODNÁR László: „Az „ekocídium” kérdéséről” *Jogtudományi Közöny*, XXIX. évf., 1974.
4. BORBÁTH Péter: *Miért van veszélyben a Sajó folyó? Mit lehet tenni?* <https://xforest.hu/sajo/>
5. BRUHÁCS János: *Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet*, bit.ly/3VDsdgz, 122.o.
6. CSÁK Csilla: A környezeti kárfelelősségi rendszerek dogmatikai alapjai in: RAISZ Anikó (szerk.) *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolci Egyetem (2012)
7. Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities bit.ly/3BgRPb3
8. DRUMBL, Mark A. „International Human Rights, International Humanitarian Law, And Environmental Security: Can The International Criminal Court Bridge The Gaps?,” *ILSA Journal of International & Comparative Law*: Vol. 6. Iss. 2. Article 5. (2000) 305, 327.o.
9. DUTU, Mircea: „Environmental Crime in the EU: Is There a Need for Further Harmonisation or for New Enforcement Tools?” *Law Review*, vol. 6, no. 1, 2016. Január-Június, 81–96.o.
10. FEHÉR János: Az egész Föld fellélegezhet az erdőirtó Bolsonaro távozása miatt bit.ly/3VVRm65
11. MÉGRET, Frédéric: „The Case for a General International Crime against the Environment” in: JODOIN, Sébastien és CORDONIER SEGGER, Marie-Claire (szerk.), *Sustainable development, international criminal justice, and treaty implementation* (2013).
12. FUNES, Yessenia: *The Amazon Forest Fires Are a Form of 'Genocide'* bit.ly/3VZ8AiL
13. SMITH, Gar *Ecocide, the Fifth War Crime?* bit.ly/3urOXEq
14. GÖRGÉNYI Ilona: „Protection of the environment through criminal law considering the european standards” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2018. 25. szám
15. GRAY, Mark Allan. „The International Crime of Ecocide.” *California Western International Law Journal*, vol. 26, no. 2, Spring 1996
16. GREENE, Anastacia. „The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest Or Moral Imperative.” *Fordham Environmental Law Review*, vol. 30, no. 3, Spring 2019.
17. Greenpeace Magyarország Facebook-oldalán 2021. augusztus 2-i bejegyzésében, bit.ly/3URaVf3

18. HIGGINS, Polly, et al. „Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide.” *Crime, Law and Social Change*, vol. 59, no. 3, April 2013,
19. ICE Coalition bit.ly/3XZ3l18
20. LIVEN, do, *ICC Urged to Accept 'Ecocide' as an International Crime*, bit.ly/3FvXRHc
21. JOWIT, Juliette: *British campaigner urges UN to accept 'ecocide' as international crime* bit.ly/3XZwfl7
22. KAUSAR, Tasneem. „International Environmental Crime: Concept, Scope and Possibility.” *Pakistan Law Review*, 1, 2001.
23. KECSKÉS Gábor: „A felelősségi kérdések megjelenése a biodiverzitás témakörében” in: RAISZ Anikó (szerk.) *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* Miskolci Egyetem, 2012.
24. BERAT, Lynn: *Defending the Right to a Healthy Environment: Toward a Crime of Genocide in International Law*, 11 *Boston University International Law Journal* (1993)
25. LITFIN, Karen T.: „Sovereignty in World Ecopolitics?” *Mershon International Studies Review* Volume 41, Issue 2 1997. 198.o.
26. NOTARAS, Mark *Should Ecocide Be Deemed a Crime against Peace?* bit.ly/3utWCCd
27. MÜHREL, Linus: „Ökozid als fünftes Kernverbrechen im Rom-Statut – Meilenstein oder Gefahr für das Völkerstrafrecht?” (2022.09.22.). *Archiv des Völkerrechts* 2022, Forthcoming; bit.ly/3URjRkB;
28. FAJARDO MENDOZA, Pablo & TOLEDO, Eduardo Bernabé „*Situation in Ecuador. Request with Mrs. Fatou Bensouda Prosecutor, Office of the Prosecutor ICC*”, 2014, at: <https://bit.ly/3F8gq2V>;
29. PULEO, Valeria Luz: „A New International Crime of Ecocide?” *University of Bologna Law Review*, vol. 6, no. 2, 2021, 163-164.o. prof. Fronza véleménye
30. Rauxloh, Regina: „The Role of International Criminal Law in Environmental Protection” in BOTCHWAY, Francis N. (szerk.), *Natural Resources Investment and Africa's Development*, (2011),
31. Report of the International Law Commission on the work of its forty-seventh session, 2 May – 21 July 1995, Official Records of the General Assembly, Fiftieth session, Supplement No.10 30.o. 119-121.bekezdés
32. Stop Ecocide International: *Ecocide law in national jurisdictions* bit.ly/3uuH1qJ
33. SZIEBIG Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei* 2019. bit.ly/3iGpB30, 50.o.
34. SZIEBIG Orsolya Johanna: „Emberi Jogok a Környezetrombolás Árnnyékában – Az ekocídium és az emberi jogok kapcsolódási pontjai” *Iustum Aequum Salutare* XVII. évf. 2. szám (2021.)
35. TÓTH Lilla: *A környezetvédelmi felelősség* (ELTE POL-IR WORKING PAPERS 2020/8)

Jogszabályok, egyezmények, kezdeményezések

1. 1995. évi LIII. törvény – a környezet védelmének általános szabályairól
2. A mezőgazdaságra hasznos madarak védelme végett Párisban 1902. évi március hó 19-én kötött nemzetközi egyezmény
3. UNECE: Protocol On Civil Liability And Compensation For Damage Caused By The Transboundary Effects Of Industrial Accidents On Transboundary Waters
4. Rome Statute of the International Criminal Court
5. CAS Statútuma bit.ly/3F4U6Hv;
6. Permanent Court Of Arbitration Optional Rules For Arbitration Of Disputes Relating To Natural Resources And/Or The Environment
7. 2004/35/EK irányelv a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008/99/EK IRÁNYELVE (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről Preambulum
8. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 864/2007/EK RENDELETE (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról („Róma II.”) 7. cikk
9. ENSZ: Seventy-Seventh Session, 18th Meeting (PM) GA/L/3666 2022.10.19. bit.ly/3WomRmp;
10. European Parliament resolution of 17 February 2022 on human rights and democracy in the world and the European Union’s policy on the matter – annual report 2021 (2021/2181(INI)) 49.
11. 18/2011. (IX.23.) ORFK utasítása a Robotzaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól
12. Bizottsági szolgálati munkadokumentum a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló, 2010. október 20-i 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (az uniós fa- és fatermékpiaci rendelet), a fa Európai Közösségbe történő behozatalára vonatkozó FLEGT-engedélyezési rendszer létrehozásáról szóló, 2005. december 20-i 2173/2005/EK rendelet (a FLEGT-rendelet) célravezetőségi vizsgálatáról, 2021. november 17., SWD(2021) 328 final
13. Javaslat a 2008/99/EK irányelv felváltásáról bit.ly/3P9TdsK; T/4490. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről

14. Az EMPACT súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, 2022 és 2025 közötti uniós prioritásairól szóló tanácsi következtetések, 8665/21, 2021. május 12.

MOLNÁR ANNA ERZSÉBET

Európa Kulturális Fővárosa Program: a Veszprém–Balaton 2023 program bemutatása

1. Bevezetés
 2. Veszprém és a Balaton-régió
 - 2.1. Régiós szemlélet a programban
 - 2.2. Veszprém és a régió turizmusa
 3. A Veszprém–Balaton 2023 program bemutatása
 - 3.1. A program hosszú távú céljai
 - 3.2. A program értékei
 - 3.3. A program pozitív hatásai
 4. A VEB 2023 program kulturális kínálata
 - 4.1. Klaszterek
 5. A VEB 2023 projektjeinek vizsgálata és a kínálat értékelése
 - 5.1. A projektek csoportosítása művészeti ágak szerint
 - 5.2. A projektek csoportosítása jellegük szerint
 6. Finanszírozás
 7. Összegzés
- Irodalomjegyzék

1. BEVEZETÉS

Az Európa Kulturális Fővárosa program (a továbbiakban EKF-program) ötlete Melina Mercouri görög kulturális minisztertől származik, aki a kultúra európai integrációban játszott szerepét akarta hangsúlyozni és elősegíteni. Javaslatára 1985. június 13-án az Európai Közösség kulturális miniszterei létrehozták az Európa Kulturális Fővárosa Programot (European City of Culture), ezzel ünneplve a kulturális sokszínűséget és megteremtve a lehetőséget más országok megismerésére.¹ A projekt keretén belül egy-egy európai város lehetőséget kap, hogy bemutassa és népszerűsítse kultúráját egy egész éven át tartó rendezvénysorozattal. A nyertes város így Európa- és világszinten is ismertté válik, a belföldi és nemzetközi turizmus megélénkülése pedig elősegíti imázsának javítását.²

A városok egy előre meghatározott kritériumrendszer alapján készítik el pályázatukat, amelyet a cím viselése előtt négy évvel bírál el a nemzetközi szakmai zsűri. 1985 óta már több mint hatvan város nyerte el a megtisztelő

¹ GARCIA, Beatriz, Cox, Tamsin: *European Capitals of Culture: Success strategies and long-term effects.* (European Parliament 2013)

² <https://veszprembalaton2023.hu/blob/veb2023-programkonyv.pdf>

címet, hazánkban elsőként pedig Pécsset üdvözölhettük a győztesek között.³ Tizenhárom évvel később, 2023-ban Veszprém–Balatonnak jut a lehetőség, hogy megmutassa magát a világnak és felkerüljön Európa kulturális térképére.⁴

A győztes pályázatot 2018-ban hirdették ki, azóta tart a készülődés, szervezés, hogy idén teljes pompájában ragyoghasson a régió, kulturális és turisztikai értelemben kiteljesedhessen. A veszprémi pályázat túlnyúlik a város határain, és a Balaton-régióval egységben mutatkozik be.⁵ Ahogy a Veszprém–Balaton 2023 program (a továbbiakban VEB 2023-program) szlogenje („Ragyogj! A kreativitás ünnepe.”) is hirdeti, a kreatív és kulturális ipar innovációja kiemelt fontossággal bír a projekt szempontjából, hiszen az új ötletek és szellemi termékek növelhetik a térség kulturális keresletét.⁶

2. VESZPRÉM ÉS A BALATON-RÉGIÓ

Egyedülálló módon az EKF címet idén nem egy város, hanem egy régió, Veszprém–Balaton közös pályázata nyerte el. A program alapjául a régiós kapcsolatok és együttműködések szolgálnak, amelyek a sikeres lebonyolítás kulcsát is jelentik, hiszen az események minőségéhez nagyban hozzájárul a mélyebb hálózati gondolkodás.⁷ A szélesebb körű kooperáció ráadásul több turistát és turisztikai szolgáltatót is vonzhat a térségbe a fellendülő kulturális életnek köszönhetően.⁸

Veszprém városa a Balaton turisztikai térségben, hazánk egyik legkedveltebb desztinációjában található. A térség a vízparti üdülésen túl kulturális attrakciókat is kínál, amelyek az aktív- és ökoturizmussal, a bor- és gasztroturizmussal kiegészülve növelik versenyképességét a turisztikai piacon. A Nemzeti Turisztikai Adatszolgáltató Központ adatai szerint 2021 nyarán a vendégek száma 16%-kal, míg a térségben eltöltött vendégéjszakák száma

³ Uo. 17.

⁴ KULCSÁR Noémi: „Az Európa Kulturális Fővárosa Program” in: JÁSZBERÉNYI Melinda (szerk.): *A kulturális turizmus sokszínűsége* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2020)

⁵ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/regio>

⁶ MÁHR Tivadar, KELLER Krisztina, BIRKNER Zoltán: *Innováció a turizmusban*. (Budapest: Akadémiai Kiadó 2022)

⁷ LŐRINCZ Katalin, MARKOVITS Alíz: „Együttműködések és hálózatok a Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa programban” in: RÁTZ Tamara, MICHALKÓ Gábor, ZSARNÓCZKY Martin (szerk.): *Együttműködés, partnerség, hálózatok a turizmusban* (Székesfehérvár: Kodolányi János Egyetem 2022, 32-47.)

⁸ LŐRINCZ Katalin, RAFFAY-DANYI Ágnes, CERQUETTI, Mara: „Többdimenziós kulturális értékteremtés a Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa projekt tükrében” *Marketing és menedzsment*, 2021/2. 17-26.

15%-kal haladta meg a korábbi évet. A legnagyobb forgalmat realizáló hat balatoni településbe azonban Veszprém sajnos nem tartozik bele.⁹ A vendégforgalom növekedését a város az EKF-programtól várja, amely segítheti továbbá a régiós fejlesztések megvalósítását is. Az egész éven át tartó programok és rendezvények a területi és időbeli koncentráció csökkentését is célozzák, amelyekkel meghosszabbítható a főszezon.

A város magas színvonalú kulturális alapellátását színház, bábszínház, le-véltár, múzeum és művelődési központ biztosítja, de a kínálat fejlesztéséhez mindenképpen szükség van az EKF energiájára és vállalkozó szellemére. A kulturális élet fellendítése mint a program kulcsambíciója jelenik meg, mivel a nagy hazai és nemzetközi érdeklődésre egyaránt számot tartó fesztiválok és rendezvények ellenére a hétköznapi kulturális kínálat minősége és mennyisége nem kielégítő. További problémát jelent, hogy a régiót nem fedi le semmilyen kulturális igazgatási szint, a regionális kultúra nem tudatosan szervezett, sokszínűsége így nem tud érvényre jutni. Ennek fényében merült fel az igény egy kultúraszervező, regionális együttműködésre, amelynek alapjául az EKF-program szolgálhat, egy befogadó, összetartó kulturális közösség kialakításával.¹⁰

2.1. Régiós szemlélet a programban

Ahogy arról már a fejezet elején is szó volt, a címet nem a város, hanem a régió nyerte el, így a régiós szemlélet megmutatkozik a program lebonyolítása során is. A régió természeti és kulturális adottságaira alapozott modell a térség hosszú távú fejlődését, a régiós és nemzetközi kapcsolatok erősödését célozza, és a települések lakosainak, intézményeinek, civil szervezeteinek összefogását szorgalmazza.¹¹

Az EKF-régió 212 települést foglal magában, amelyek a VEB 2023-projekt víziójához igazodva, egyedi kulturális profil kialakításával csatlakoztak a kezdeményezéshez. A régiós összefogás pályázati keretek között támogatja az önkormányzatokat, kulturális intézményeket, gazdasági társaságokat és civil szervezeteket, munkájukat pedig szakmai tanácsadással segítik. A csatlakozás egyedülálló lehetőségeket jelent mind Veszprém, mind a környező települések számára; a szervezők pedig azt remélik, hogy az így megvalósult integráció 2023 után is megmarad.¹²

⁹ <https://mtu.gov.hu/cikkek/balaton-turisztikai-terseg-1920/>

¹⁰ ERDÉLYI Krisztina: „A Veszprém-Balaton 2023 EKF (Európa Kulturális Főváros) program és a kulturális vonzerő fejlesztése” in: JÁSZBERÉNYI Melinda (szerk.): *Vonzerőfejlesztés a kulturális és aktív turizmusban* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2022, 121–129.)

¹¹ <https://veszprembalaton2023.hu/blob/regios-kiadvany-20220607.pdf>

¹² 11. lj. 4.

2.2. Veszprém és a régió turizmusa

Az EKF-programtól a város és régió turistaforgalmának növekedését is várják a szervezők. 2022-ben 52 000 vendég töltött el 182 000 vendégéjszakát a városban, amely a hasonló méretű városokhoz képest igen alacsony. A januári megnyitó komoly reményekkel kecsegtetett, hiszen az év első hónapjában 4500 vendég 8400 vendégéjszakát töltött el itt, amely 60%-kal haladja meg az előző év hasonló időszakát.¹³

A régióban jelenleg 56 000 férőhely áll a turisták rendelkezésére, míg Veszprémben 1650 található, ám több mint 5000 férőhely kialakítása még folyamatban van. A város és a régió a szálláshelyek széles kínálatát nyújtja: három- és négycsillagos hotel, panzió, privát szállások, hostel és kemping várja a vendégeket. A kihasználtsági arányt tekintve is szeretnének fejlődni, 2023-ra a vendégéjszakák 25%-os növekedését várják.¹⁴ A kapacitásbővítésen túl mindenképpen szükséges azonban a minőségi diverzifikáció is, hogy a vendégek, vendégművészek és előadók igényeit is maradéktalanul kielégíthessék.¹⁵ Hasonló reményekkel indult Pécs is 2010-ben, amely meg is valósult, ugyanis az előző évhez képest 27,5%-kal nőtt a turistaforgalom a városban.¹⁶ Ennek fényében Veszprém várakozásai is reálisak és helytállóak.

Az 1. táblázat adataiból látszik, hogy Veszprémben és a régió többi részén is augusztusban jelentősen, mintegy 40%-kal magasabb a kapacitáskihasználtság, mint januárban. Kulturális programok szervezésével és a természeti adottságok kihasználásával ez a koncentráltág jelentősen csökkenthető. Az egész évben szórakozási, kikapcsolódási lehetőséget kínáló EKF-program remélhetőleg időben és térben „széthúzza” majd a vendégforgalmat: amellett, hogy meghosszabbítja a főszezont (a nyári időszakot), ráirányítja a figyelmet a turisztikai szempontból kevésbé ismert, ám érdekes és értékes szomszédos településekre is.

¹³ <https://veszprembalaton2023.hu/blob/bid-book-2018-hu-1-16.pdf>

¹⁴ Uo. 70.

¹⁵ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/infrastruktura>

¹⁶ ECORYS: *Ex-Post Evaluation of 2010 European Capitals of Culture*. (Ecorys 2011)

	Kihasználtság		Vendégéjszakák száma
	augusztusban	januárban	
Régióban	75%	33%	1 950 000
Veszprémben	74%	42%	219 500

1. táblázat: Veszprém és a Balaton régió vendégforgalma

Forrás: <https://veszprembalaton2023.hu/blob/bid-book-2018-hu-1-16.pdf> adatai alapján saját szerkesztés (2023)

Veszprém hosszú távú stratégiájában is megfogalmazta szándékát, miszerint szeretné megerősíteni kultúrakatalizátor szerepét a térségben, a passzív kulturális rutin helyett pedig proaktív szolgáltatói szemléletet akar megvalósítani. A tömegturizmus lapos kínálatát – a fenntarthatóság elveinek betartásával – a minőségi turizmus eszközrendszerével helyettesíti. A város olyan turisztikai termékek fejlesztését tartja fontosnak, amelyek egész éven át tartó vendégforgalmat generálnak, a minőségi turizmus alapjain nyugszanak, és elsősorban kulturális attrakciókat kínálnak. A stratégia hangsúlyozza a közösségteremtő kultúra szerepét is: a városi közösségek erősítésével ugyanis növelhető a helyiek büszkesége, lokálpatriotizmusa, elkötelezettsége lakóhelyük iránt, amely helyben maradásra és odaköltözésre ösztönöz.¹⁷

3. A VESZPRÉM–BALATON 2023 PROGRAM BEMUTATÁSA

3.1. A program hosszú távú céljai

Pályázatában a város számos olyan célt határozott meg, amelyekhez segítséget az EKF-programtól vár, majd annak eredményeire építve, további fejlesztésekkel megvalósítja meg azokat. A hatásokat öt kiemelt szektorban szeretnék mérni: a kultúra, a társadalom, a gazdaság, az ökológia és a városi élet területén. A célokat az 1. ábra szemlélteti.¹⁸

¹⁷ 13. lj. 10.

¹⁸ Uo. 12-13.



1. ábra: A program hosszú távú céljai
 Forrás: saját szerkesztés (2023)

A kulturális célok az európai kultúra és értékrend integrációs szerepe köré összpontosulnak, a programtól az Európához való tartozás erősödését várják a közös örökség és történelem hangsúlyozása által. Az elszigeteltségből való kilépés, a nyitott szemlélet és a növekvő kultúrafogyasztás hatására ugyanis Veszprém–Balaton a kulturális turizmus kedvelt desztinációjává válhat.

A közösségépítés, a vidéki életstílus népszerűsítése és az előítéletek csökkentése jelentik a legfontosabb társadalmi célokat. A program a helyi identitás és európaiság látszólagos paradoxonjának megcáfolásával igyekszik egy összetartó városi közösséget létrehozni, bekapcsolni az elszigetelt, leszakadó városrészeket és lakóikat a kulturális életbe, ezzel bebizonyítva, hogy a kultúrához való hozzáférés nem exkluzivitás, hanem alapvető szolgáltatás, amelyik mindenkit megillet.

Gazdasági célként a szezonális csökkenése, a gazdasági diverzifikáció és a gazdasági szektorok erősítése kerültek meghatározásra. A vendégforgalom térbeli és időbeli koncentrációjának csökkentésével a régió egész évben vonzó desztináció lehet, amely hozzájárul a helyi vállalkozások fennmaradásához is a turizmus multiplikátor funkcióinak köszönhetően.

Az egész évre kiterjedő, fenntartható turizmus ökológiai célt is jelent, amely kiegészül a társadalmi és környezeti tudatosság magasabb szintre emelésével és a fenntartható ökológiai megoldások kidolgozásával. Ahogy az már a társadalmi céloknál is meghatározásra került, a városi életet érintő pozitív változásokat közösen, a város minden részét és lakóját bevonva lehet csak elérni.

A pezsgő városi élet átalakuló térhasználatot és új szolgáltatásokat, a fiatal generációk aktív részvételét vonja maga után.¹⁹

A városi életet és lakosságot érintő változások megvalósításához „Az EKF a miénk!” és „Ragyogjunk együtt!” szlogennel a VEB 2023 elindította önkéntes programját, amellyel szeretné a lakosságot is bevonni az események lebonyolításába. A teljes programév alatt, számítanak a Veszprém–Balaton-térségben élő, a régió ügyeit magukénak érző emberekre, hogy a látogatóknak maradandó élményt szerezhessenek. Az egyenlő bánásmód alapelve szerint az önkéntes programba bárki jelentkezhet, a regisztráció után egy rövid képzésen kell majd csupán részt venni.²⁰

Az önkéntes program számos lehetőséget kínál a kapcsolatépítésre és új ismeretségek, barátságok megkötésére. Ezenfelül a jelentkezők értékes tudással gyarapodhatnak majd saját magukról, másokról és a kulturális értékekről. Az önkéntesség nemcsak munka, hanem szórakozás is, amely során az önkéntesek számtalan élményt és emlékezetes pillanatot élhetnek át, miközben aktívan részt vesznek közösségük életében.²¹

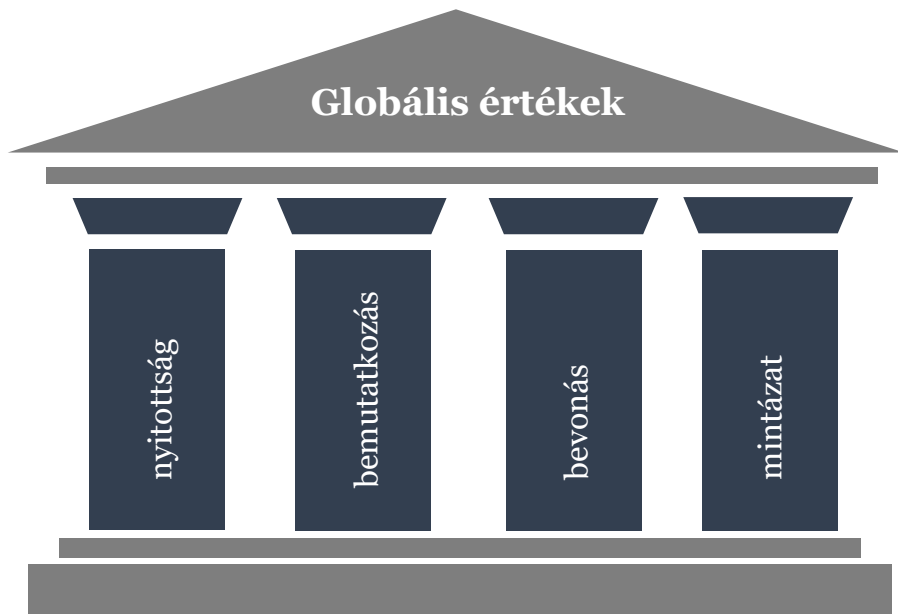
3.2. A program értékei

A program a konkrét célok meghatározásán túl négy alapvető globális értéket emel ki: a nyitottságot, a bemutatkozást, a bevonást és a mintázatot, amelyet a 2. ábra mutat be.

¹⁹ 13. lj. 12-13.

²⁰ <https://veszprembalaton2023.hu/blob/onkentesseg-iranyelvek-2021.pdf>

²¹ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/onkentesseg>

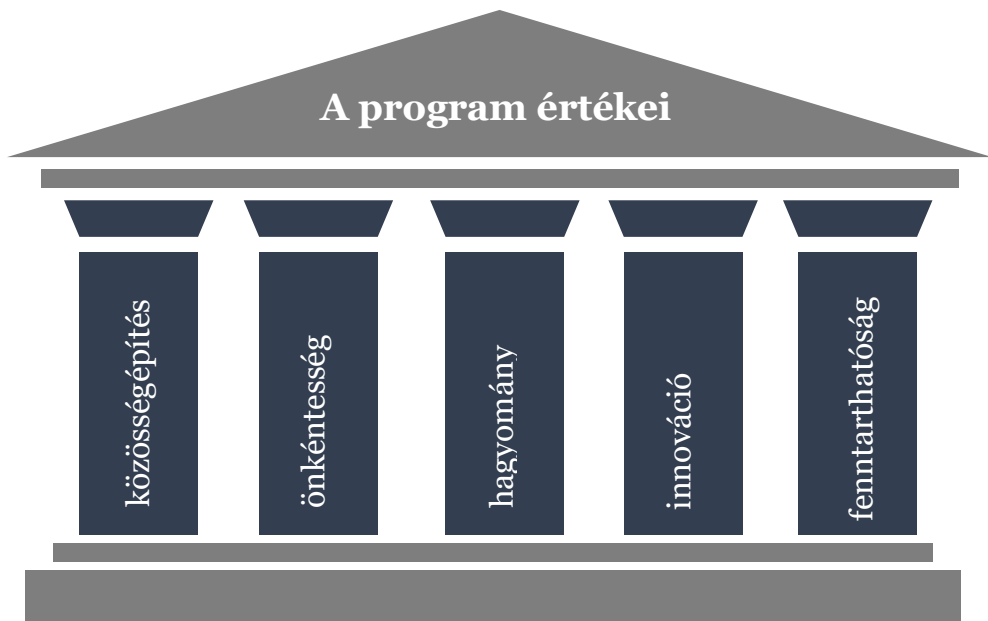


2. ábra: A program kapcsolódása a globális értékekhez
Forrás: saját szerkesztés (2023)

A nyitottság az Európai Unióban élő nemzetek és népek összetartását és összetartozását jelenti, egy olyan rendszert, ahol a kulturális javak szabad áramlása lehetővé teszi a sokszínű és egyedi népi kultúrák megismerését. A bemutatkozás lehetőséget ad a kulturálisan kevésbé jelentős, eddig ismeretlen régióknak és településeknek, hogy megismertessék hagyományaikat és örökségüket a világgal. A bevonás a helyi lakosságot próbálja aktivizálni, bevonni a kulturális életbe és a településfejlesztésbe, hogy többszintű együttműködésekön keresztül tegyék élhetőbbé, szebbé, szerethetőbbé lakóhelyüket. A mintázat mint érték pedig a nyertes városok jó gyakorlatait és pozitív példáját állítja a többi ország és a jövőbeli pályázó városok elé.²²

A VEB 2023-program ezeken túl meghatározta saját értékeit is, amelyek a közösségépítés, az önkéntesség, a hagyomány, az innováció és a fenntarthatóság, amelyeket a 3. ábra szemléltet.

²² <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/aprogramrol>



3. ábra: A VEB 2023-program értékei
Forrás: saját szerkesztés (2023)

A közösségépítés és a passzív helyi lakosság aktivizálása alapvető eleme a sikeres programnak, hiszen a közösség életminőségének javítását, kulturálódásának lehetőségét hordozza magában. A programba való bekapcsolás egyik formája pedig – az eseményeken való részvételen túl – az önkéntesség, amellyel a vállalkozó szellemű, lelkes helyiek maguk is kivehetik részüket a szervezési és lebonyolítási feladatokból.

A program igyekszik továbbá feloldani a hagyomány és innováció látszólagos paradoxonját, rávilágítva, hogy a lokális és regionális kultúrán, történelmi örökségen alapuló kreatív és előremutató ötletek növelik a térség iránti kulturális keresletet. A fejlesztések megvalósításánál pedig mindvégig figyelembe vették a fenntarthatósági szempontokat is, hogy azok hosszú távon is szolgálják a régió érdekeit és hozzájáruljanak a lakosság életminőségének javításához.²³

²³ 22. lj.

3.3. A program pozitív hatásai

Míg a kulturális fővárosokat korábban kormányközi döntéssel választották, addig 2005-től már a kormányok maguk dönthették el, melyik városukat nevezik a programba. Megfigyelhető volt, hogy ezek után igyekeztek nemzetközileg kevésbé ismert, de kulturális javakban bővelkedő városaikat népszerűsíteni, akár turisztikai desztinációként is (pl.: Graz, Linz, Pécs stb.), hiszen a program lehetőséget ad a turisztikai bevételek és a vendégszám növelésére. A turizmus számszerűsíthető javulására is volt példa – kifejezetten a kevésbé ismert városok esetén – a piaci pozíció és az imázs javításának, a hatékony kommunikációnak és marketingnek köszönhetően.²⁴

Habár nem rendelkezünk pontos adatokkal arra vonatkozóan, mennyire volt eredményes a program az egyes városok szempontjából (hogyan változott a gazdasági teljesítmény, a vendégforgalom stb.), az Európai Bizottság jelentése mégis kiemeli a program néhány pozitív aspektusát.

A változások a további fejlődések alapjául szolgálva elsősorban a városfejlesztést segítették (pl.: beruházások, infrastrukturális fejlesztések, kulturális létesítmények felújítása és korszerűsítése, műemlékvédelem), de nagyban hozzájárultak a közösségek átalakításához is, hiszen az egész éven át tartó programok a lakosságot aktív kulturális szereplőkké tették. A városvezetés és a helyiek együttműködése pedig akár társadalmi innovációként is értelmezhető.^{25–26}

A színes és változatos programok rámutattak a kulturális szektor nagyságára és komplexitására, tudatosították annak gazdasági és jóléti szerepét is. A gazdasági hatások közül a helyi termékek és szolgáltatások iránti növekvő keresletet, a városkép javulását, új munkahelyek létrejöttét említi a jelentés, míg a turisztikai fejlődést a megnövekedett vendégforgalom, új turisztikai attrakciók létrehozása jelzi. A program társadalmi hatásai sem elhanyagolhatók. Annak ellenére, hogy ezeket nehezebb mérni, a részt vevő városok a társadalmi kohézió, az önkéntesség és a helyiek városuk iránt érzett büszkeségük növekedéséről számoltak be.²⁷

Bár a pozitív turisztikai és gazdasági hatások rövid távúak, a közösségre és helyi kultúrára gyakorolt hatások hosszú távon is érvényesülnek: a kultúra fogalmának és tevékenységi körének bővülése lehetőséget biztosít a lakosság személyiségfejlődésére, együttműködésére, az új kulturális és közösségi funkciók, infrastrukturális fejlesztések pedig hozzájárulnak életminőségük

²⁴ RÁTZ Tamara: „Kulturális turizmus és városfejlesztés – Európa Kulturális Fővárosa” *Turizmus Bulletin*, 2006/2. 9–15.

²⁵ MÁHR, KELLER, BIRKNER, 6. lj.

²⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *European Capitals of Culture: the road to success from 1985 to 2010*. (Luxembourg: European Communities 2009)

²⁷ Uo. 29., 36., 54.

növeléséhez.²⁸ A programnak köszönhetően a kevésbé ismert városok is felkerülhetnek Európa kulturális térképére, az európai értékrend és identitás hangsúlyozása, a kulturális vérkeringésbe való bekapcsolódás pedig segítheti integrációjukat. Ezt támasztja alá az Európai Bizottság felmérése is, amely szerint a program legfontosabb hatása a nemzetközi ismertség és a város imázsának javítása.²⁹

Az EKF-program a kulturális-turisztikai városfejlesztés egyik kiemelt eszköze, amely a városi és térségi növekedés katalizátora is. A helyi közösségek önazonosságának, büszkeségének, lokálpatriotizmusának megerősítésén túl gazdasági haszonnal is jár, mint például az ipar- és munkahelyteremtés. A programmal lehetőség nyílik megmutatni a kultúra gazdaságfejlesztő erejét, és bizonyítani, hogy a kreatív ipar és a kulturális örökség megfelelő felhasználása akár egy sikeres gazdasági modell alapja is lehet.³⁰

4. A VEB 2023-PROGRAM KULTURÁLIS KÍNÁLATA

A programban számos művészeti ág képviselteti magát, köztük a zene, tánc, színház, operett, gasztronómia, képzőművészet, irodalom, film, de részt lehet venni borászati és gasztronómiai eseményeken, szakmai és edukációs programokon, versenyeken is, a gyerekeknek pedig mesemondás, játszóház, kézműves foglalkozás kínál minőségi élményt. A projektekből hangsúlyosan jelenik meg a hagyományos és modern irányzatok szintézisére irányuló törekvés, amellyel a klasszikus műveltséget és kultúrát igyekeznek áttemelni a modern korba, és értelmezhetővé, befogadhatóvá tenni minden korosztály számára. Külföldi előadók, vendégművészek is színesítik Veszprém–Balaton kulturális kínálatát, a különböző területek szakemberei pedig workshopokon és konferenciákon adják át tudásukat, nemzetközi tapasztalataikat az érdeklődő közönség és a szakma számára.

4.1. Klaszterek

A programot kilenc klaszterre osztották, amelyek mindegyike különböző típusú és más művészeti ághoz tartozó rendezvényeket kínál. Az események azonban nem Veszprémhez kötöttek, sokuknak a környező települések adnak otthont. A következőkben a klaszterek kínálatának részletes bemutatása következik.

²⁸ KULCSÁR, 4. lj.

²⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: The European Capitals of Culture (ECOC) Post-2019: Online consultation – Analysis of the results. (ECORYS 2011)

³⁰ <https://tudas.hu/navracsics-tibor-a-kultura-segitheti-a-gazdasagi-novekedest/>

Zene/Város

Veszprém életében a zene mindig is kiemelkedő fontossággal bírt. 2019-ben az UNESCO a Zene Városa címmel tüntette ki, és azóta is sokat tesz a polgárok zenei műveléséért. Veszprém Auer Lipót világhírű hegedűművész szülővárosa is, amely a legkisebbeknek szóló zenei edukációval, amatőr zenekarok felkarolásával, egyedi oktatási és közösségi lehetőségek biztosításával, továbbá pezsgő, változatos muzikális életével hű marad zenei örökségéhez és felelősen kezeli azt. A *Zene/Város* klaszter programjai a változatosságra és a műfajok sokszínűségére építenek. Az ismert előadók mellett tehetséges, feltörekvő zenekaroknak is lehetőségük lesz bemutatkozni a nagyközönség és a szakma előtt.³¹

Önálló koncertek és koncertsorozatok mellett többnapos zenei fesztiválok is várják az érdeklődőket, amelyek a zenei műfajok széles skáláját vonultatják föl. A *Balkanmost Fesztivál* egy zenei road trip keretében a balkáni világba kalauzolja el a hallgatókat, míg az *Auer Fesztivál* a klasszikus zenével tisztelg Veszprém szülőtte, Auer Lipót művészete előtt. Régi idők dalai és dallamai csendülnek fel a *Veszprémi Régizenei Napok*, a *Chaconne Fesztivál* és a *Balaton-felvidéki barokk orgonakoncertek* alkalmából. Az *Utcazene Fesztivál* és a *Hangjáték* pedig igazi örömmelésre hívja a fiatalokat és idősebbeket egyaránt.³²

TeszVeszprém

A *TeszVeszprém* klaszter programjainak célja, hogy felpozsádják az unalmas hétköznapiakat és bebizonyítsák, hogy Veszprém minden nap történik valami. Új terek megnyitásával, a város köztéréinek megújításával egy kíváncsi és kulturálódni vágyó közönség igényeit szeretnék kielégíteni. A közösségi terekben lehetőség nyílik az egymástól való tanulásra, tapasztalatcserére, párbeszédre a színház, a zene, a digitális eszközök és a médiaművészetek segítségével. Megnyitják kapuikat továbbá a helyi intézmények is, hogy kivegyék részüket a városi életből és hozzájáruljanak a kultúra sokszínűségéhez. A szervezők azt remélik, hogy a veszprémi hétköznapi felpezsdítésével szívesebben költöznek ide és maradnak itt, vagy éppen térnek vissza a fiatalok, hiszen ahogy a programok is bizonyítják, Veszprém „mindennapra tartogat élményt”.³³

A klaszter projektjei közé tartoznak a közösségépítést célzó programok, mint például a *Jutasi Kör* vagy a *Művészetek Háza*, de a nagyvárosi hangu-

³¹ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/zene-varos>

³² <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?target=project&clusters=Zene%2FV%C3%A1ros>

³³ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/teszveszprem>

latot varázsoló *Utcakép* projekt is. A közösségi kulturálódás lehetőségét biztosítja továbbá a Pannon Egyetem kultúrklubja, a *Pannon Kultúrklub 2.0* és a *Nyitott udvar – tanévzáró művészeti piknik* is, míg az irodalom szerelmeit a *Holt szezon Nemzetközi Kortárs Irodalmi Fesztivál* és *A fonótól a mesekocsmáig!* című mesemondó események várják. A tehetséges, színjátszás iránt érdeklődő fiatalok pedig a PASZTA (Pannon Színitanoda) és a *PetőfIFI Akadémia* előadásain próbálhatják ki magukat.³⁴

Élő Régió

A klaszter projektjeinek köszönhetően a Bakony–Balaton-régió ismert és eddig ismeretlen helyszínei is figyelmet kapnak, hogy tudatosítsák a térség főszereplőin kívüli széles kulturális és természeti (program)kínálatát. A települések együttműködésükkel a régió újrapozicionálására és a bakonyi-balatoni identitás kialakítására törekcszenek az irodalom, a zene, a képzőművészet, a dizájn és a gasztronómia segítségével.³⁵

A klaszter kiemelt projektje a *Kultháló*, amely a kortárs művészetben nyugvó régiós alkotóközösségek létrehozásán fáradozik, felébresztve és szabadjára engedve a térség és lakóinak kreatív, művészi energiáit. A *Kultháló* hat bázison (Balatonboglár, Bakonybél, Salföld, Magyarpolány, Mindszentkál és Gyulakeszi) fejti ki kulturális tevékenységét. A helyszínek mindegyike egyedi szórakozást kínál: képzőművészeti és fotós kurzus, workshopok, kortárs színházművészeti műhely és közösségi színház, dzsesszzené, iparművészet, nyitott műtermek várják a látogatókat.³⁶

Törékeny Balaton

A Balaton nemcsak hazánk, de Közép-Európa legnagyobb tava, amely páratlan természeti szépsége mellett jelentős turisztikai potenciállal is bír. A klaszter programjai a „magyar tenger” és az azt körülvevő ökoszisztéma törékeny rendszerével foglalkoznak, hogy tudatosítsák megóvásának fontosságát. Arra szeretnék felhívni a figyelmet, hogy az ökológiai egyensúly, az egészséges természeti környezet a helyi társadalmak gazdasági, szociális jólétének is alapja, ezért vigyáznunk kell környezetünkre.³⁷

A balatoni táj felelős gondozására szólít fel a *Természetes gyümölcsös-kertek* projekt, míg a *Másik Balaton* a zsúfolt strandok és éttermek mögött meghúzódó szőlőhegyeken folyó életet, a kertművelést, állattartást, a természettel való együttműködés lehetőségeit mutatja be. A szőlőkultúra mint a

³⁴ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=TeszVeszpr%C3%A9m&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>

³⁵ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/elo-regio>

³⁶ <https://kulthalo.hu/oldal/rolunk-kulthalo>

³⁷ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/torekeny-balaton>

társég egyik legfontosabb tájszervező eleme jelenik meg a *Szőlőhegyek szakrális öröksége a Nyugat-Balatonnál* című projektben, amelynek célja közösségépítő kulturális programok révén értelmezni a kultúrtáj mai kihívásait. A szervezők a gyerekekre is gondoltak, ugyanis a legkisebbeket a *Szörnyek és sellők*, illetve a *Ti is Bazalt Iskola vagytok?* projektek tanítják a környezeti tudatosságra játékos formában.³⁸

Tükörkép

A *Tükörkép* klaszter projektjei a Balaton-régió természeti és épített örökségének szépségére és mélységére igyekeznek felhívni a figyelmet. A régió hagyományain, kultúráján, művészetén keresztül próbálják erősíteni a helyiek büszkeségét és balatoni identitását, segítségül hívva a történelmet és az örökséget. A történelmi emlékezet nosztalgiába vesző merengését alakítják át jelent formáló erővé, és néznek a modern ember szemével a régmúlt hagyományaira. Helyek, családok, karakterek felidézésével újítják meg a közösséget egybetartó, évszázados kohéziót, és teszik élővé a társég elfeledett kincseit.³⁹

A *Privát Veszprém* projekt a régió történetét dolgozza fel, az elmúlt 150 év családtörténetén keresztül egy lakossági privát fotógyűjtemény alapján. A köztéri installációkat kiállítás követi, amelyeket a későbbiekben digitális fotóarchívum formájában tesznek közkinccsé. Az egykori lakóknak is méltó emléket állítanak: a tragikus sorsú veszprémi zsidóságra emlékezve az egykori Izraelita Temetőt emlékparkká alakítják, míg a híres veszprémi Cholnoky család életét vándorkiállítás, könyvsorozat, street art-projekt és színdarab mutatja majd be. A *Nyitott Udvarok – Beszélő Házak* projekt a város történetét és híres lakóinak múltját idézi meg személyes hangvételen, a helyiek aktív részvételével és közreműködésével. Ezenkívül kortárs képzőművészeti és egyéb kiállítások, alkotóműhelyek, nyitott művészeti udvarok alkotják a klaszter kínálatát.⁴⁰

Hidak

A *Hidak* klaszter a program egyik alapértékére, a közösség erejére épít. Projektjeivel az együttélés kultúráját szeretné előtérbe helyezni, és az itt élők emberi és társadalmi kapcsolatainak megerősítését tűzte ki céljául. Az egymás mellett élés hétköznapiságát valódi kapcsolódássá kívánja emelni, ahol a

³⁸ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=T%C3%B6r%C3%A9gny%20Balaton&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>

³⁹ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/tukorkkep>

⁴⁰ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=T%C3%B6r%C3%B6rk%C3%A9gny&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=2>

többségi kultúrában belüli kisebb közösségek is megőrizhetik saját hagyományait, de közben kapcsolódhatnak a város többi lakójához is.⁴¹

A *Christkindl Fest* a veszprémi német kisebbség adventi időszakhoz és a karácsonyhoz kapcsolódó tradícióit örökíti át énekes, dramatikus produkciókkal, vásárral, kézműves foglalkozásokkal és helytörténeti kerekasztal-beszélgetésekkel. A kulturális sokszínűség előtt tisztelegve helyet kapnak a programban többek között a lengyel és az ukrán hagyományok, de a *Nemzetiségi Fesztiválon* még számos más nemzet is bemutatkozik. A *Generációs Hid* műhelymunka a kulturális hidakon túl generációs hidakat is épít, hogy csökkentse a meg nem értést, a kommunikációs szakadékokat és az elszigeteltség érzését. A hagyományőrző délutánokon sokszínű programkínálattal, balkonkertéssel, barkácsolással, családfakutatással várják a résztvevőket.⁴²

Rendhagyó

Ahogy a klaszter neve is hirdeti, a hangsúly a megszokottól eltérő programokon és tereken van. A művészeti szempontból rendhagyó, ám hétköznapi terek szolgálnak a projektek szokatlan helyszínéül: performansz a helyi buszjáraton, színdarab az erdő mélyén, utcaszínház a strandon; de találkozhatunk különleges művészeti alkotásokkal és programokkal is, mint a felnőtteknek szóló bábszínház vagy a kortárs irodalmi seregszemle. A hagyományos formák elhagyása egyfajta kísérletként értelmezhető, amely a közönség bevonásával igyekszik új kapcsolatokat létrehozni az alkotó és a néző között. A kísérletező kedv új távlatokat nyit a helyi művészek és kulturális szakemberek számára is, és folyamatos megújulásra ösztönzi őket.⁴³

A *Romkoncertek* projekt a Balaton-felvidék középkori örökségét képező kolostorok, templomok, kápolnák és várak romjait tölti meg élettel és zenével, míg a *Természetre hangolva* programjai a természetben adott akusztikus koncertekkel csábítják az érdeklődőket a szabadba. A *Rendhagyó terek* projekt segítségével a színház kilép megszokott kereteiből, és az utcán, a parkokban tartott előadásokkal hozzák közelebb az emberekhez a színház egyedi élményét. Új funkcióval gazdagodik a veszprémi gyárkomplexum is, az iparterület ugyanis az *INOTA fesztiválnak* és vele együtt az experimentális zenének, kortárs táncnak és a csúcstechnológiának ad majd otthont. Kissé szokványosabb térben, a *Kávéházak Éjszakáján* felelevenedik továbbá a századelő kávéházi kultúrája is.⁴⁴

⁴¹ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/hidak>

⁴² <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=Hidak&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>

⁴³ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/rendhagyó>

⁴⁴ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=Rendhagy%C3%B3&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>

Ünnep

Veszprém szeretné megünnepelni azt a csodát, amit az EKF-cím viselésével átélhet. A klaszter egy egész éven át tartó programsokaságot jelent, amivel Veszprém városát és a Balaton régió szépségét, egyediségét ünneplik. E köré csoportosulnak a klaszter projektjei is.⁴⁵

A programév egy nagyszabású megnyitóval kezdődött, amelyet január 21–22-én, a Magyar Kultúra napján, a Himnusz születésének 200. évfordulóján tartottak. De nemcsak a Himnuszt, hanem a szintén 200 éve született Petőfi Sándort is ünnepelték, akinek életére s munkásságára egész évben különböző programokkal emlékeznek. Az *InterUrban* projekt segítségével határokon túlra is tekintenek, ahol 25 ország ízei, dallamai, kalandjai elevenednek meg, Európa volt és leendő Kulturális Fővárosai hozzák el kultúrájukat Veszprémbe a közös barátság jegyében. Előtérbe kerül továbbá a népi kultúra és hagyományok is a *Veszprém Folk 2023*, a *II. Kárpát-medencei Folk- és Kamarafesztivál* és az „*Eleink tudása szerint...*” néptánc előadás keretein belül.⁴⁶

Jövő idő

A klaszter a jövőbe tekintve igyekszik megalapozni az EKF programév utáni időszakot. A projektek célja, hogy Veszprém és a Bakony–Balaton-régió új szemlélettel és hosszú távú kulturális intézményekkel gazdagodva népszerű turisztikai desztinációvá váljon, alapul szolgálva egy vidéki kreatív régió kialakulásához. A VEB 2023 a jövőbe tekint, a programok megszervezésén és lebonyolításán túl a helyi közösség életének új viszonyítási pontokat, lehetőségeket szeretne adni egy eleven, inspiráló kulturális környezet kialakításával.⁴⁷

5. A VEB 2023 PROJEKTJEINEK VIZSGÁLATA ÉS A KÍNÁLAT ÉRTÉKELÉSE

A programban összesen 178 projekt szerepel, amelyeket jellegük szerint 14 csoportra lehet osztani. A projektek besorolása igen nehézkes, ugyanis egyes eseményekről nem határozható meg pontosan, hogy melyik művészeti ághoz tartozik, mert esetleg többet is felölel, valamely művészet határán mozog, vagy éppen újszerűségéből adódóan új műfajt is jelent.

Néhány projekt két kategóriába is besorolható, mert egyértelműen illet mindegyikbe. A fesztiválok esetén az egy téma vagy művészeti ág köré épülő

⁴⁵ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/unnep-1>

⁴⁶ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=%C3%9Cnnep&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>

⁴⁷ <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/jovo-ido>

események jellegük szerint kerültek besorolásra, míg a hagyományos értelemben vett, számos különböző műfajt, művészeti ágat felsorakoztató rendezvények a fesztivál kategóriájába kerültek, így a projekt nevében szereplő „fesztivál” szó nem jelenti automatikusan ezt a kategóriát. A történelem, hagyomány, örökség kategória is a művészetek közé került, mivel a múlt megidézésének eszközeként mindig a művészetet használják.

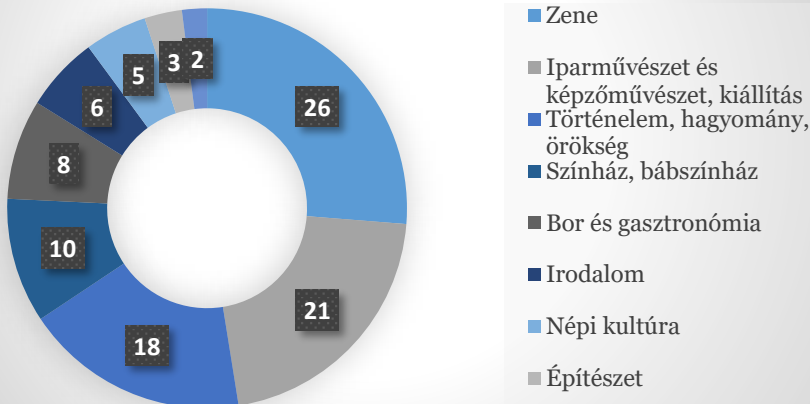
5.1. A projektek csoportosítása művészeti ágak szerint

A művészeti ágakat és a kultúra egyes területeit összefoglaló csoportokba 99 projekt került, amelyet az alábbi 9 kategóriára lehet osztani:

- **Zene:** koncertek, hangversenyek, kórustalálkozók, különböző zenei események, zenei fesztiválok
- **Iparművészet és képzőművészet, kiállítás:** dizájn, fotó, film, divat, képzőművészeti kiállítások, foglalkozások, műhelyek
- **Történelem, hagyomány, örökség:** a múlttal bármilyen formában foglalkozó események, hagyományőrző rendezvények, történelmi témájú kiállítások, kultúrtörténeti, ismeretterjesztő események
- **Színház, bábszínház:** színházi előadások, drámapályázat, színtanoda, műhelyek, találkozók
- **Bor és gasztronómia:** fine dining, pincelátogatás, bortúrák, kávéházi programok
- **Irodalom:** könyvtári programok, költészetet népszerűsítő programok, kortárs irodalmi fesztivál
- **Népi kultúra:** népmese, népzene, néptánc, folk fesztivál, kultúrtörténeti ismeretterjesztő előadás
- **Építészet:** a balatoni építészet bemutatása, régi épületek megújulása
- **Tánc:** táncbajnokság, táncfesztivál

A művészeti ágakat és a kultúra érintett területeit, illetve azok megoszlását a programon belül a 4. ábra szemlélteti.

A VEB 2023-programban helyet kapó művészeti ágak és kulturális területek



4. ábra: A VEB 2023-programban helyet kapó művészeti ágak és kulturális területek
 Forrás: https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?target=project_adatai
 alapján saját szerkesztés (2023)

A diagram adataiból jól látszik, hogy a zenei projektek (összesen 26) szerepelnek a legnagyobb súllyal a VEB 2023 programjában. Ez az eredmény igazolja a Veszprémnek 2019-ben adományozott Zene városa címet, illetve kifejezi a szervezők törekvéseit, hogy a város méltó maradjon e megtisztelő címre. Jelentős továbbá az iparművészeti és képzőművészeti, illetve a történelemhez, hagyományokhoz és örökséghez kapcsolódó projektek száma is. Jóval kevesebb azonban a színházi (10 darab) és bor-gasztronómiai (8 darab) projekt, míg a kifejezetten irodalommal, népi kultúrával, építészettel és táncal foglalkozó projektek száma a legalacsonyabb.

Mindenképpen érdemes azonban hozzátenni, hogy a VEB 2023-program nagyon színes kulturális kínálatot rendelkezik, amelyben, ha nem is kaphat egyenlő súlyt minden művészeti ág, azért mégis nagyon sokféle művészet jelenik meg a programsorozatban. Jól tetten érhető a szervezők azon törekvése, hogy minden látogató kortól, művészeti előképzettségtől, kulturális háttértől és érdeklődéstől függetlenül találjon kedvére való szórakozási formát.

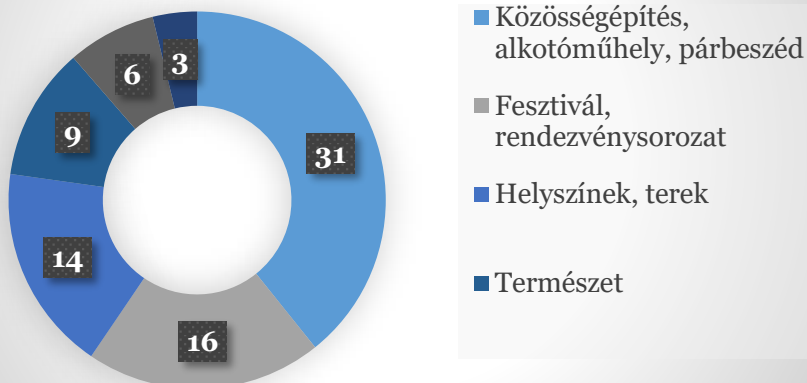
5.2. A projektek csoportosítása jellegük szerint

Az előbbi 9 kategórián túl meghatározásra került még 7 másik kategória is, amelyekbe olyan projektek tartoznak, amelyek nem egy művészeti ág köré csoportosulnak, vagy nem a kultúra egy meghatározott területét jelentik, hanem inkább jellegüknél, céljuknál fogva lehet őket elkülöníteni, ezek pedig az alábbiak:

- **Közösségépítés, alkotóműhely, párbeszéd:** alkotóházak, közösségi házak, kultúrházak, workshopok, konferenciák, kultúrkörök és civil szervezetek programjai
- **Fesztivál, rendezvénysorozat:** hazai és nemzetközi fesztiválok, show, művészeti piknik
- **Helyszínek, terek:** élményközpont, mozgáscentrum, audiovizuális centrum, a város régi, megújult helyszínei, utcaképfelújítási program eredményei
- **Természet:** természetjárás, szabadtéri programok, ökológiai nevelés, túrák
- **Oktatás, szemléletformálás, tehetségfejlesztés:** edukációs programok, tehetségkutatás és tehetségfejlesztés, szemléletformáló foglalkozások kicsiknek és nagyoknak
- **Gyermekprogram:** játszótér, gyermekelőadás, játékfesztivál, gyerekbarát városi helyszínek

Az 5. ábrán azoknak a projekteknek (összesen 79 darab) a jelleg szerinti megoszlása látható, amelyeket nem lehet egy-egy művészeti ághoz sorolni, mégis szükséges volt ezek elemzése és számbavétele is. A közösségépítés, alkotóműhely, párbeszéd kategóriában találjuk a legtöbb projektet, összesen 31-et, ezt követi a fesztivál, rendezvénysorozat kategória 16 projekttel, majd tőle alig lemaradva a helyszínek, terek csoport. Az utolsó három kategória a természet, az oktatás, szemléletformálás, tehetségfejlesztés és a gyermekprogramok csoportjai 9, 6, illetve 3 darab projekttel.

A VEB 2023 projektjei jellegük szerint csoportosítva



5. ábra: A VEB 2023 projektjei jellegük szerint csoportosítva

Forrás: <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?target=project>
adatai alapján saját szerkesztés (2023)

A közösség-szervezéssel kapcsolatos projektek súlya nem meglepő annak ismeretében, hogy Veszprém pályázati anyagában a helyi lakosság kulturális és művészi értelemben vett aktiválását, egy régiós hálózat kialakítását tűzte ki célul.⁴⁸ Ennek megvalósításához pedig a közösségi terek, kultúrházak, kultúrkörök és civil szervezetek programjai mind szükségesek. A közösség bekapcsolása az újonnan létrejövő – regionális és városi – kulturális vérkeringésbe a térséget jó és élhető lakóhellyé, Magyarország új kulturális régiójává teheti.

A programban jelentős fesztiválkínálat kapott helyet, ide sorolhatóak többek között a hazai és nemzetközi előadókat és művészeket felvonultató nagyszabású rendezvények, mint a *VeszprémFeszt*, a *Művészetek Völgye* vagy a *KÖFESZT*.

A természettel kapcsolatos, illetve a természeti környezetben rendezett projektek száma alacsonynak mondható annak tükrében, hogy a program a

⁴⁸ 13. lj. 10-11.

Balaton-régió tájainak szépségét külön kiemelte a pályázatában, ennek ellenére azonban igen kevés, csupán 9 olyan projekt található a kínálatban, amely kifejezetten a természettel foglalkozik.

Az edukációs programok célja a szemléletformálás, a fiatal generáció kultúra felé fordítása, hogy már egészen fiatal korban kialakulhasson bennük a művelődés iránti igény. A kultúrával és a művészetekkel való találkozás segíti továbbá a gyerekek pályaválasztását, és megmutathatja, hogy mely művészeti ágak mutatkoznak tehetségesnek. Helyet kaptak a programban a kifejezetten gyerekeknek szóló foglalkozások és események is, amely elsősorban a kisgyermekes családoknak kínálnak szórakozási lehetőséget előadásokkal és játszótér biztosításával.

Az eredmények alapján elmondható, hogy a VEB 2023-program a kultúra és a művészet lehető legszélesebb skáláját jeleníti meg. Az egyes művészeti ágak egyszer önmagukban, máskor pedig együttesen, új műfajokat létrehozva kínálják az igényes szórakozás lehetőségét minden korosztály számára. A program egyediségét abban látom, hogy a kínálat kialakítása során nemcsak a magas kultúrát fogyasztó csoportokra koncentráltak, hanem kiterjesztették fókuszukat a jellemzően passzív kultúrafogyasztókra és azokra is, akiket korábban nem vonzottak a kulturális események. Az új városi helyszínek kialakításával a tereket új, kreatív ötletekkel töltik meg, ezzel pedig a korábban elszigetelt csoportok is részesülhetnek a kultúrából, hiszen egy szabadtéri szobor vagy egy megújult épület is magában hordozza a kulturálódás lehetőségét.

6. FINANSZÍROZÁS

A korábban felsorolt események és az egész éven át tartó programsorozat lebonyolításához jelentős anyagi forrás szükséges, amelyek egyrészt a közszférából, másrészt a magánszektorból származnak. A 2. táblázat adataiból látszik, hogy mind a működési, mind pedig a tőkekiadások tekintetében a közszférából származó bevételek a számottevőek, a magánszféra hozzájárulása mindössze 12, illetve 4%.

	Működési kiadások	Tőkekiadások
Kormány	46%	70%
Veszprém városa	40%	21%
A régió más települései	10%	5%
EU	4%	-
Egyéb	-	4%
Összesen	100%	100%

2. táblázat: A működési kiadások és a tőkekiadások forrása

Forrás: <https://veszprembalaton2023.hu/blob/bid-book-2018-hu-1-16.pdf> adatai alapján saját szerkesztés (2023)

A közsférából származó bevételek a kormánytól, Veszprém városától, a régió más településeitől, az Európai Uniótól, illetve egyéb forrásból származnak. Ezen bevételek megoszlását mutatja a 3. táblázat. Az adatokból látszik, hogy a működési és tőkekiadások legnagyobb részét a kormányzati támogatás teszi ki (46 és 70%), ezt követi Veszprém város támogatása 40 és 21%-kal. A regionális hozzájárulás értelmében minden csatlakozott település 2019 és 2023 között lakosonként és évente 1 euróval segíti a program megvalósulását, ez a kiadások 10, illetve 5%-át jelenti.⁴⁹ A működési kiadások fedezéséhez hozzájárul az Európai Unió is 4%-kal, míg a tőkekiadások fennmaradó 4%-át egyéb forrásból biztosították.

⁴⁹ 13. lj. 80.

	Működési kiadások		Tőkekiadások	
	Közsféra hozzájárulása	27 900 000 €	88%	57 959 040 €
Magánszektor hozzájárulása	3 800 000 €	12%	2 414 960 €	4%
Teljes bevétel	31 700 000 €	100%	60 374 000 €	100%

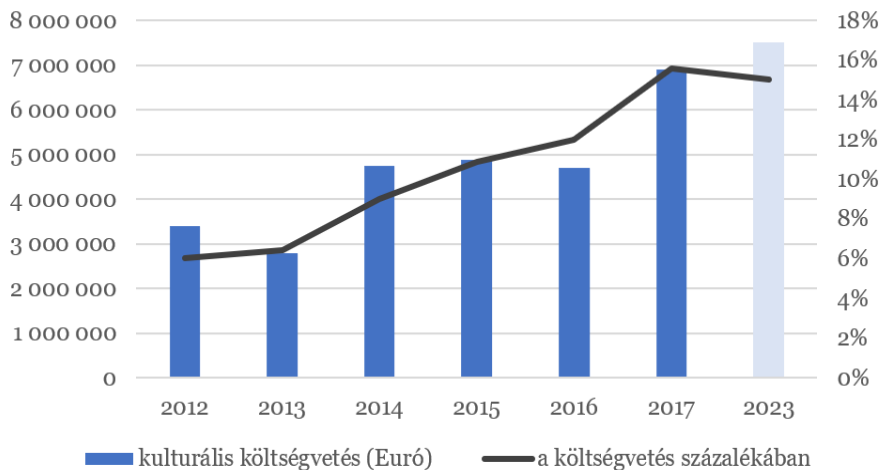
3. táblázat: A közsférából származó bevételek megoszlása

Forrás: <https://veszprembalaton2023.hu/blob/bid-book-2018-hu-1-16.pdf> adatai alapján saját szerkesztés (2023)

A város arra számít, hogy az EKF-program és a kulturális stratégia jelentős hatással lesz a kulturális közéletre. Ehhez kapcsolódóan arra törekszik, hogy a városi költségvetés minél nagyobb részét tegyék ki a kulturális kiadások. A 6. ábrán, amely Veszprém kulturális költségvetését mutatja, jól látható, hogy a kulturális kiadások összege és részesedése az elmúlt tíz évben, 2012 óta folyamatosan nőtt. A szervezők célja, hogy 2023-ra 7,5 millió eurót fordítson a város ezen kiadásokra, amely megközelítőleg 15%-át teszi majd ki a teljes költségvetésnek.⁵⁰ (A 2023-as évhez tartozó adatok halvány színnel az elérni kívánt célösszeget mutatják.)

⁵⁰ 13. lj. 79.

A kulturális költségvetés változása



6. ábra: Veszprém város kulturális költségvetése 2012–2023

Forrás: <https://veszprembalaton2023.hu/blob/bid-book-2018-hu-1-16.pdf> adatai alapján saját szerkesztés (2023)

7. ÖSSZEGZÉS

Bár a programév sikerességét csak később tudjuk majd megállapítani, Pécs példája és tapasztalatai jó kiindulópontot jelenthetnek az előzetes elemzéshez. Egy, a pécsi EKF-program lehetséges hatásait vizsgáló közvéleménykutatás szerint a legtöbben a turistaforgalom növekedését, az infrastruktúra fejlődését és a város imázsának javulását várták a programtól.

A 2010 után végzett felmérések szerint az emberek többsége örömmel fogadta a kulturális eseményeket és sikeresnek tartotta a programévet, ráadásul Pécs megítélése is sokat javult a programot követően és annak köszönhetően.⁵¹

A VEB 2023-programmal kapcsolatos várakozások is hasonlóak, és a szervezők reményei szerint az egész éves eseménysorozat egy olyan pozitív irányba tereli majd a várost és a régiót, amellyel Magyarország új, meghatározó turisztikai, gazdasági, kulturális központjává válhat. Az EKF-program

⁵¹ KOLTAI Zoltán: „Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010 program közvéleménykutatások tükrében” in: TUKA Ágnes, GLIED Viktor (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010* (Pécs: Publikon Kiadó 2014, 322–340.)

létjogosultsága vitathatatlan, jelenléte pedig nélkülözhetetlen a hazai kulturális életben, hiszen a kultúrafogyasztási szokások átalakításával, a kulturális aktivitás növelésével utat nyit az igényes szórakozás és a minőségi időtöltés felé. A programnak köszönhetően a Veszprém–Balaton- régió bekerülhet Európa kulturális vérkeringésébe.

Az egész éven át tartó programsorozat, a széles kínálat és a minden korosztályt megszólító rendezvények aktív részvételre buzdítanak, és felkeltik az érdeklődést a különböző művészeti ágak iránt. A városi és régiós kultúra sokszínűségének hangsúlyozásán túl a program erősíti a közös történelemhez és az európai kulturális örökséghez tartozás érzését, amely a kulturális integráció felé vezető út egyik fontos állomása.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Beatriz GARCIA, COX, Tamsin: *European Capitals of Culture: Success strategies and long-term effects.* (European Parliament 2013)
2. ECORYS: *Ex-Post Evaluation of 2010 European Capitals of Culture.* (Ecorys 2011)
3. ERDÉLYI Krisztina: „A Veszprém–Balaton 2023 EKF (Európa Kulturális Főváros) program és a kulturális vonzerő fejlesztése” in: JÁSZBERÉNYI Melinda (szerk.): *Vonzerőfejlesztés a kulturális és aktív turizmusban* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2022, 121–129.)
4. EURÓPAI BIZOTTSÁG: *European Capitals of Culture: the road to success from 1985 to 2010.* (Luxembourg: European Communities 2009)
5. EURÓPAI BIZOTTSÁG: *The European Capitals of Culture (ECOC) Post-2019: Online consultation – Analysis of the results.* (ECORYS 2011)
6. KOLTAI Zoltán: „Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010 program közvélemény-kutatások tükrében” in: TUKA Ágnes, GLIED Viktor (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010* (Pécs: Publikon Kiadó 2014, 322–340.)
7. KULCSÁR Noémi: „Az Európa Kulturális Fővárosa Program” in: JÁSZBERÉNYI Melinda (szerk.): *A kulturális turizmus sokszínűsége* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2020)
8. LŐRINCZ Katalin, MARKOVITS Alíz: „Együttműködések és hálózatok a Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa programban” in: RÁTZ Tamara, MICHALKÓ Gábor, ZSARNÓCZKY Martin (szerk.): *Együttműködés, partnerség, hálózatok a turizmusban* (Székesfehérvár: Kodolányi János Egyetem 2022, 32–47.)
9. LŐRINCZ Katalin, RAFFAY-DANYI Ágnes, CERQUETTI, Mara: „Többdimenziós kulturális értékteremtés a Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa projekt tükrében” *Marketing és menedzsment*, 2021/2. 17–26.
10. MÁHR Tivadar, KELLER Krisztina, BIRKNER Zoltán: *Innováció a turizmusban.* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2022)
11. RÁTZ Tamara: „Kulturális turizmus és városfejlesztés – Európa Kulturális Fővárosa” *Turizmus Bulletin*, 2006/2. 9–15.

Internetes források

1. <https://kulthalo.hu/oldal/rolunk-kulthalo>
2. <https://mtu.gov.hu/cikkek/balaton-turisztikai-terseg-1920/>
3. <https://tudas.hu/navracsics-tibor-a-kultura-segitheti-a-gazdasagi-novekedest/>

4. <https://veszprembalaton2023.hu/blob/bid-book-2018-hu-1-16.pdf>
5. <https://veszprembalaton2023.hu/blob/onkentesseg-iranyelvek-2021.pdf>
6. <https://veszprembalaton2023.hu/blob/regios-kiadvany-20220607.pdf>
7. <https://veszprembalaton2023.hu/blob/veb2023-program-konyv.pdf>
8. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/aprogramrol>
9. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/elo-regio>
10. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/hidak>
11. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/infrastruktura>
12. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/jovo-ido>
13. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/onkentesseg>
14. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?target=project&clusters=Zene%2FV%C3%A1ros>
15. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=TeszVeszpr%C3%A9m&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>
16. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=T%C3%B6r%C3%A9ny%20Balaton&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>
17. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=T%C3%Bck%C3%B6rk%C3%A9p&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=2>
18. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=Hidak&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>
19. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=Rendhagy%C3%B3&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>
20. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/projektek?Target=project&Clusters=%C3%9Cnnep&Order=StartDate&OrderIsDescending=False&page=1>
21. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/regio>
22. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/rendhagyó>
23. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/teszveszprem>
24. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/torekeny-balaton>
25. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/tukorkep>
26. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/unnep-1>
27. <https://veszprembalaton2023.hu/oldal/zene-varos>

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

I. helyezett

BÁLINT JÁNOS
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Platformszabályozás”

II. helyezett

DR. BELCSÁK PÉTER FERENC
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Határtalan europanizáció”

III. helyezett

MOLNÁR ÁKOS ÁDÁM
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Dolgozat jellegéje: „Kacsa”

Különdíjasok

BARÁT KONRÁD
Szegedi Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Ekocídium”

MOLNÁR ANNA ERZSÉBET
Debreceni Egyetem,
Gazdaságtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Ragyogó”

ABSTRACTS
OF THE AWARD-WINNING ESSAYS¹

¹ The essays were submitted to the competition entitled „Hungary and the Central European area in the European Union, the European Union in the world” initiated by the Speaker of the Hungarian National Assembly, the Minister of Justice and the Head of the European Commission Representation in Budapest in November 2022.

JÁNOS BÁLINT

1ST PRIZE

Faculty of Law

Eötvös Loránd University

EU platform regulation in defence of online freedom of expression

Online platforms are currently in the crosshair of criticism from both sides. On the one hand, some claim that platforms do not remove illegal content posted by users at all or with sufficient speed. On the other hand, others claim that service providers also moderate legitimate speech on their platforms, which is protected by freedom of expression. The fundamental issue is the liability of platforms for the content posted by users and the applicability of basic human rights in horizontal (private-to-private) relationships. Artificial intelligence-based solutions for content moderation and content curation also pose novel challenges.

Additionally, online platforms are pushing the boundaries of traditional competition law. By becoming modern gatekeepers, platforms are able to influence the information and opinions available to billions of people (and thus public opinion) more effectively than governments. Having the power to unilaterally skew the outcome of elections, the unchecked power of platforms poses a direct threat not only to the free flow of information and competitive digital markets, but also to our fundamental democratic values and political discourse.

As an EU regulatory response, the Digital Services Act aims to make the opaque “black box” activities of platforms as transparent as possible and provide formal procedural guarantees for users. The Digital Markets Act, on the other hand, imposes *ex ante* competition obligations on gatekeeper service providers in an effort to curb “platform power”. The present study has identified convergence, i.e. the blurring of boundaries between classical legal disciplines, as a fundamental feature of the emerging “platform law” or “user protection law”. Accordingly, the conclusion of the work points to the need for a holistic legal approach by both legislators and legal practitioners, as well as by the private sector and legal scholars.

DR. PÉTER FERENC BELCSÁK

2ND PRIZE

Faculty of Law

Eötvös Loránd University

The golden section of the European Union's regional and enlargement policy – or the European Groupings of Territorial Cooperation as instrument of Europeanization

In the formation and development of the European Union, cooperation, as a keyword, basically determined the path it has taken until now. Compared to the initial state, nowadays due to accelerated globalization, the changed world economic situation, or even the increased chance of conflicts and crisis, it can be clearly stated that in 2023 the importance of the existence or lack of the ability to cooperate has increased many times compared to before. The EU is conducting negotiations in several directions for enlargement. It is important to see that the new enlargement directions are aimed at target countries that historically, culturally, and socially have extremely different characteristics than the current EU Member States. For these countries to be able to successfully conclude the accession negotiations, it is essential to adopt the EU values, comply with specific rules and recognize rights, in other words, they must carry out "Europeanization" processes.

In the EU's system of instruments, tools to help the Europeanization process have been developed over the years. In the framework of the regional policy, regional cooperation programs were initially launched to strengthen territorial cohesion among member states and now associated or acceding states can also become beneficiaries of these programs.

The paper also presents in detail the European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the EU. The work aims to demonstrate that the EGTC can be an effective tool beyond its basic purpose to become a catalyst for Europeanization, thus combining the objectives of the regional and enlargement policy, creating harmony in the two areas and the resulting synergy as much as possible.

ÁKOS ÁDÁM MOLNÁR

3RD PRIZE

*Faculty of Public Governance and International Studies
Ludovika University of Public Service*

The European Union's response to new global challenges - cyber threats

In today's interconnected world, cyber threats have become increasingly prevalent, posing significant challenges to individuals, organizations, and governments. The European Union consisting of diverse Member States, faces unique obstacles in developing a coordinated response to these cyber threats. Recognizing the growing importance of cybersecurity, the EU has implemented several initiatives, including the establishment of the European Union Agency for Cybersecurity and the adoption of the Network and Information Systems Directive. However, the emergence of new technologies like artificial intelligence, the Internet of Things (IoT), and 5G networks continuously shape the threat landscape, necessitating proactive measures from the EU. The extensive use of digital technologies and the internet has integrated them into our daily lives, offering access to global information and services. Unfortunately, this reliance on digital platforms has also made us vulnerable to cyber-attacks that undermine our privacy, security, and even democratic stability. Of specific concern is the use of fake news, often disseminated through social media, to spread disinformation and manipulate public opinion. To address these challenges, this research aims to explore prevalent cyber threats, with a particular focus on the various types and characteristics of fake news as a cybersecurity concern. Additionally, it will assess the effectiveness of current EU measures, policies, and legislation in countering fake news and mitigating cyber threats. The research will also investigate the role of social media platforms in facilitating the spread of fake news. Empirical studies will involve the development of a questionnaire administered and network research will be conducted utilizing the Netlytic program. Furthermore, an examination of relevant literature will explore the existing solutions proposed by the EU to address these challenges. By investigating the prevalent cyber threats and evaluating the effectiveness of EU measures, the study aims to contribute to the development of more robust strategies to combat fake news and enhance cybersecurity within the EU.

KONRÁD BARÁT

SPECIAL PRIZE

Faculty of Law

University of Szeged

Options for actions against ecocide within the framework of EU's fight against climate change

Preserving the environment is nowadays more and more important, but ensuring it proved to be a very complex legal issue where international law meets environmental law and criminal law is given a prominent role as well. Therefore, it is of great importance to enlighten the legal opportunities of the European Union to contribute to the achievement of this goal.

This topic has to be approached from three perspectives: civil law, administration law and criminal law. Although some serious problems occurred in connection with the first two, as it is often almost impossible to identify who can be held responsible for international environmental harms and there are the difficulties in estimating damages for environmental harm as well. Yet it is undeniable that the most significant aspect is of criminal law. In this context, firstly, it is necessary to clarify what action needs to be taken: the most environmentally damaging behaviours – known as ecocide – must be treated as priority. But it is a longstanding problem in international law that there is no consensus even on the definition of ecocide. The essay is trying to answer these questions, while it points out the main weaknesses in EU legislation, which have made the current re-regulation necessary and links recent incidents in this context drawing the main conclusions from it. In order to do that, the European Parliament's opinion on the integration of ecocide into the Rome Statute is necessary to be examined from different aspects, where the most significant legal problems are highlighted and discussed on the basis of legal arguments. In addition, since this kind of legislation has not been proved appropriate, the possibility of a separate environmental law has to be taken into consideration. Which, however, can only be achieved through a widespread cooperation and, in the current political environment, with the active support of the European Union.

ANNA ERZSÉBET MOLNÁR

SPECIAL PRIZE

*Faculty of Economics
University of Debrecen*

European Capital of Culture Programme: the presentation of the Veszprém – Balaton 2023 programme

In 1985, the European Communities founded the European City of Culture programme to celebrate the cultural diversity of countries within the European Union and provide an opportunity to deepen the understanding of each country's culture.

This year, in a peculiar way, the prestigious title was awarded not to a city but to a region, Veszprém-Balaton (hereinafter referred to as the VEB 2023 programme). The programme is based on regional connections and collaborations, which are inevitable to successful execution, as network thinking greatly contributes to the quality of the events. Moreover, broader cooperation may attract more tourists and tourism providers to the whole region due to its flourishing cultural life. Furthermore, the programme can be a prominent tool for cultural and tourism-driven urban development, simultaneously acting as a facilitator for urban and regional growth. The diverse programmes of VEB 2023, with their wide range of offerings and events, appeal to all age groups, encourage active participation, and generate interest in various art forms. In addition to emphasising the diversity of urban and regional culture, the programme strengthens the sense of belonging to shared history and European cultural heritage, which is the key to cultural integration. The programme's long-term goals include cultural, social, economic, ecological, and urban prospects. The cultural goals underline the integration of European values, breaking out of isolation, and fostering openness, while the social goals promote community building and engagement. The economic goals primarily rely on the multiplier effects of tourism, through which Veszprém-Balaton can become a favoured destination for cultural tourism. The ecological goals prioritise environmental consciousness, while the efforts targeting urban life are based on the activity of the population. The most significant impact of the programme is that it highlights deeper cultural integration of the winning cities and countries by emphasising the values and identity of Europe and engaging in cultural circulation.