

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok
2023

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

**Díjnyertes pályázatok
2023**



*Hende Csaba, az Országgyűlés alelnöke,
Dr. Zsigmond Barna Pál, az Európai Uniók Ügyek Minisztériumának
parlamentari államtitkára és
Zupkó Gábor, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének
vezetője a pályázat díjazottjaival*

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

**Díjnyertes pályázatok
2023**

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 2023

I. HELYEZETT

SZÁSZ TÜNDE..... [7]
*Fenntarthatóság és természetvédelem a mezőgazdaságban a
zöldmegállapodás tükrében*

II. HELYEZETT

NAGY MÁRTON [377]
*Jól tervezett források? – Avagy hogyan illeszkednek a tag-
államok RRF-költései a fejlesztési szükségleteikhez?*

III. HELYEZETT

HATVANI SZABOLCS LUKÁCS [699]
*A közigazgatási jog a mesterséges intelligencia által létrehozott
automatizált és adatvezérelt államban*

KÜLÖNDÍJAS

DR. BELCSÁK PÉTER..... [107]
*A magyar szuverenitás értéke az Európai Unió támogatás-
politikájában*

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 2023 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 pénzjutalommal és brüsszeli tanulmányúttal díjazott nyerteseket az Országgyűlés elnöke által felkért, szakemberekből álló bírálóbizottság választja ki.

SZÁSZ TÜNDE

Fenntarthatóság és természetvédelem a mezőgazdaságban a zöldmegállapodás tükrében

- 1 Bevezetés
- 2 Az Európai Unió fellépései a Föld védelmében – zöldmegállapodás
 - 2.1 Termelőtől a fogyasztóig
 - 2.1.1 A stratégia bírálata
 - 2.1.2 Klórpírifosz betiltása
 - 2.1.3 Neonikotinoid
 - 2.2 Biodiverzitás stratégia
 - 2.3 Soil Deal
 - 2.3.1 Előzetes javaslat a Soil Deal megvalósítása érdekében
 - 2.3.2 Magyarország – Országos Környezeti Kármentesítési Program
- 3 Ukrán gabonahelyzet
 - 3.1 Génmódosított szervezetekre vonatkozó szabályozás
 - 3.1.1 Mi az a GMO?
 - 3.1.2 Jogi szabályozás
 - 3.2 Új génkezelési technikák
- 4 Mezőgazdászok véleménye az EU-ban
- 5 A fenntartható mezőgazdaság jövője
 - 5.1 KAP és a zöldmegállapodás összehangolása
 - 5.2 Vertikális gazdálkodás
 - 5.3 Napenergia alkalmazása a növénytermesztés során
 - 5.4 A geotermikus energia
- 6 Konklúzió
- 7 Hivatkozások

1. BEVEZETÉS

Az éghajlatváltozás napjaink egyik legnagyobb kihívása, amely világviszonylatban is foglalkoztatja a kutatókat, politikusokat és a társadalom egyre szélesebb körét. A klímaváltozás hatásai már ma is tapasztalhatóak számos területen, de különösen a mezőgazdasági ágazatban van érzékelhető jele a felmelegedésnek. Az agrikultúra jelentős mértékben hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásához, miközben egyben érzékeny is a klímaváltozás következményeire.

Tanulmányom során azon kérdésekre keresek választ, hogy az Európai Unió az európai zöldmegállapodás kereteiben milyen lépéseket tart szükségesnek ahhoz, hogy a mezőgazdaság 2050-re karbonsemleges legyen, és hogy ezen intézkedések megvalósítása mennyiben reális, mennyire terheli meg a mezőgazdálkodással foglalkozókat. A klímasemlegesség elérése a mezőgazdaság minden

területén jelentkezik, többek között az élelmiszer-ellátásban a gazdasági fenntarthatóságban, amelyek az egész társadalmat szükségszerűen érintik.

A földműveléssel foglalkozók töltik be azt a szerepkört, ami ősidők óta el látja az emberiséget élelemmel, ezért figyelemmel kell lenni arra, hogy az EU által kitűzött célok megvalósításához szükséges eszköztárak (például alternatív üzemanyagok, digitalizáció) biztosítva és támogatva legyenek számukra, ezáltal előremozdítva a fejlődést a megélhetésük fenntartása mellett.

A közegészség, a mezőgazdálkodók megélhetése, a környezetvédelem aspektusaiból fontosnak tartom megvizsgálni az *Ukrajnából származó génmódosított növények* az Unió területén történő felhasználásának hatásait. Dolgozatomban kitekintek a *legújabb génkezelési technológiára* is, amit az EU a klímaváltozás következményeihez való alkalmazkodás egyik fontos eszközeként tart számon.

A tanulmány során áttekintem azokat a lehetséges módszereket és technológiákat, melyek segítségével csökkenthető a mezőgazdaság káros környezeti hatása, valamint megvizsgálom azokat az innovatív megközelítéseket, melyek elősegíthetik a klímasemlegesség elérését a mezőgazdasági szektorban. Emellett elemzést végzek a *legújabb kormányzati politikák és szabályozások hatékonyságáról*.

Célom, hogy a *mezőgazdaság és a klímaváltozás kapcsolatát az olvasó gyakorlati oldalról történő megértését* elősegítsem, valamint javaslatokat tegyek a klímasemlegesség eléréséhez a mezőgazdasági ágazatban. Ezzel együtt azonban tudatában kell lenni annak, hogy jelen komplex kérdéskör több szempontból is megköveteli a folyamatos kutatást, innovációt és együttműködést mind a tudományos, mind a politikai szférában.

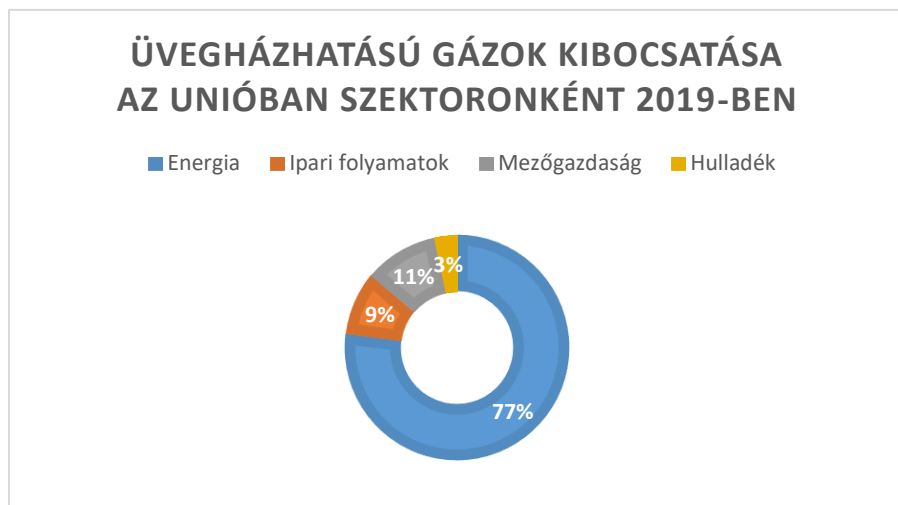
2. AZ EURÓPAI UNIÓ FELLÉPÉSEI A FÖLD VÉDELMEBEN – ZÖLDMEGÁLLAPODÁS

Az *agroökológia* mint önálló diszciplína az elmúlt 20–30 évben vált jelentőssé és egyben az Unió fő vezérelvévé. Egyre égetőbb kérdés, hogy hogyan lehet növekvő lakosságszám élelemellátását megoldani, úgy, hogy az ökoszisztéma, a biodiverzitás ne szenvedjen csorbát. Ezen elv megjelenése előtt a termelés növekvésén volt hangsúly, nem törődve az ökoszisztéma fenntartásával. Az akkori mezőgazdasági művelés következtében mára a termőföld döntő része szennyezetté vált. Az Uniónak olyan megoldást kell kidolgoznia, ami a gazdák megélhetését, a lakosság élelmiszer-ellátását és a klímasemlegesség elérését szolgálja.

Ahogy korábban említést nyert, a globális felmelegedés és a mezőgazdaság egymással kölcsönös összefüggésben állnak. Kiemelést igényel, hogy a mezőgazdaság szerepe a felmelegedésben eltöprel az energiaelőállítás-felhasználás során keletkező üvegházhatású gázok mellett. A 2019-es adatokat alapul véve a legnagyobb szennyezés az energia előállításával jár (például

fosszilis energiahordozók elégetése), ami az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2/3-át teszi ki. A mezőgazdaság e tekintetben a második helyen áll, szoros versenyben az ipari tevékenységgel járó kibocsátással. Mindegyik szektorra nézve az Unió különféle stratégiákat, célkitűzéseket fogalmaz meg, amelyek a választott cél elérése érdekében a jogalkotó tevékenységének irányt szab az elkövetkezendő években.

Jelen tanulmányomban a mezőgazdaság szerepét szeretném hangsúlyozni mint az emberi létfenntartásban kulcsszerepet játszó ágazat jelentőségét.



1. ábra: Üvegházhatású gázok kibocsátása az Unióban szektoronként 2019-ben. ¹

A négy fő szektor működésének közvetett és közvetlen összehatásaként jelentkező felmelegedés egyre kritikusabb hatással van a növénytermesztésre, aminek hatása többoldalú a mezőgazdaságra nézve. A növénytermesztés szempontjából az egyes kultúrnövények nem képesek alkalmazkodni a hőmérséklet-emelkedési tendenciához, ennek következtében a növény nem tud teljeskörűen kifejlődni, csökken a termésátlag és a termésminőség. Azok a kultúrnövények, amiket eddig Magyarországon meg lehetett termelni, egyre

¹ DUCH GUILLOT, Jaume: *Greenhouse gas emissions by country and sector* (infographic). 3. chrome extension://efaidnbmnnnibpajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/extension/2018/3/story/20180301STO98928/20180301STO98928_en.pdf

inkább kiszorulnak a termőföldről, és vagy a melegebb éghajlaton természet kultúrnövényfajokat telepítik be hazánkba, vagy megszűnik a termesztés, és importra szorulunk az érintett kultúrából.

Továbbá, egyes rovarfajok szaporodásában kedvező hatással bír a növekvő hőmérséklet, mivel a telek nem olyan hidegek, hogy elpusztuljanak, másrésről megjelenhetnek új meleg- és szárazságtoleráló fajok. Ezek között számos a kártevő rovarfaj, amik ellen a korábban kidolgozott és bevált védekezési technológiák nem lesznek elég hatékonyak.² Példaként hozható a poloska és a katica tömeges megjelenése hazánkban.

Ezen szempontok figyelembevételével az Európai Unió folyamatosan próbálja meghozni azon intézkedéseket, amivel a leggyorsabban meg lehet fékezni nemcsak az üvegházhatású gázok kibocsátását, hanem minden természet- és egészségzennyező anyag használatát. 2019-ban terjesztette elő a Bizottság a „zöldmegállapodás” (*Green Deal*) programot, ami egy olyan szakpolitikai intézkedéscsomag, ami 2050-re a „klímasemlegesség” elérését tűzte ki célul, ezáltal a kontinensünk válna az első zéró karbonkibocsátás helyszínévé.³

A zöldmegállapodás keretében a mezőgazdaságon belül a növénytermesztésre vonatkozóan az alábbi stratégiákat fogadta el az EU:

Zöldmegállapodás stratégiái	Cél
Termelőtől az fogyasztóig (<i>From Farm to Fork</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • növelni az ökológiai művelésű területek volumenét • 2030-ig 50%-kal kell csökkenteni a növényvédő szerek használatát • javítani az állatjólétet • élelemellátás rövidebb útvonalakon történő megvalósítása⁴
Biodiverzitás Stratégia 2030 (<i>Biodiversity Strategy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • a mezőgazdasági területek legalább 25%-án ökológiai gazdálkodás folyjon • műtrágyahasználat legalább 20%-kal essen vissza • 30 milliárd új fát ültessünk az EU-ban

² SLEZÁK Katalin és TERBE István: A klímaváltozás hatásai és az arra adandó válaszok a zöldségtermelési gyakorlatban. in: CSETE László „AGRO-21” füzetek Klímaváltozás-hatások-válaszok. Budapest, 2021, AGRO-21 Kutatási Programiroda, 95.

³ ELEKHÁZY Nóra: *Az Európai Zöld Megállapodás*. 1. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_52_Europai_Zold_Megallapodas.pdf/.

⁴ European Commission: *Farm to Fork Strategy*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> • leromlott állapotú, szénben gazdag ökoszisztémák helyreállítása⁵
Talajvédelmi stratégia (<i>Soil Strategy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • 2030-ra egészséges talajok aránya elérje a 75%-ot az egyes tagállamokra nézve • a szerves anyagok mennyiségének növelése • a talaj termőképességének védelme • a leromlott állapotú talajok helyreállítása⁶

1. táblázat: Zöldmegállapodás mezőgazdasággal összefüggő főbb stratégiái

Ezen stratégiákat igyekszem tanulmányomban elemezni, a kedvező és a gazdákra néző kedvezőtlen hatásokat bírálni és legjobb tudásom szerint alternatív lehetőségeket felvázolni. A témakörrel szoros összefüggést mutató és egyben elkerülhetetlen a téma teljes körű megértéséhez a beporzókrol szóló uniós kezdeményezés, valamint a vegyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégia, amiket érintőlegesen tárgyalok az egyes növénytermesztési stratégiával összefüggésben.

2.1. Termelőtől a fogyasztóig

A Bizottság célul tűzte ki egy olyan élelmiszer-ellátási rendszer kidolgozását, amely a biogazdálkodás előnyben részesítésére ösztönöz, továbbá a tápanyagok megfelelő minőségű és mennyiségű használatára és a helyi, regionális élelmiszer-ellátási lánc kiépítésére.

Ezen célkitűzések nemcsak az ökoszisztéma megújulása miatt kerültek napirendre, hanem a fogyasztók általános egészségügyi állapota miatt is, amely a vegyi anyagok túlzott használatából származhat. Az Unió ennek érdekében szigorú szabályozásokat hoz az alkalmazható növényvédő szerek, rovarirtószerek tekintetében. A szabályozás célja kettős: kevesebb vegyszerezett táplálék fogyasztása és a bolygónk védelme, annak fenntartása a jövő generációinak.

A stratégia részeként hirdették meg a növényvédő szerek fenntartható használatának célját, ami alapján 2030-ig 50%-kal kell csökkenteni a kémiai növényvédő szerek használatát (a viszonyítás alapja a 2015–2017 évek átlaga). Továbbá, az intézkedéseknek biztosítaniuk kell, hogy a gazdák csatla-

⁵ European Commission: EU Biodiversity Strategy for 2030. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://sven-giegold.de/wp-content/uploads/2020/05/Biodiversity-Strategy_draft.pdf

⁶ SCHNEEGANS, Annette: *A Soil Deal for Europe: 100 living labs and lighthouses to lead the transition towards healthy soils by 2030*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-10/f2f_conf_20211015_pres-04.pdf

kozzanak az integrált növényvédelemhez. Az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) az alábbiak szerint határozza meg az integrált növényvédelem (IPM) fogalmát: „Az IPM egy dinamikus folyamat, amely ökológiai rendszerszemléletet alkalmaz, és arra ösztönzi a felhasználót vagy a termelőt, hogy mérlegelje és használja a rendelkezésre álló legjobb kártevőirtási lehetőségek teljes skáláját, figyelembe véve a gazdasági, környezeti és társadalmi szempontokat.”⁷

Sőt ezen túlmenően egyes területeken (pl.: Natura 2000-nek megfelelő védett terület, olyan területen, ahol veszélyeztetett beporzók fellelhetőek) szigorúan tilos bármilyen növényvédő szert is alkalmazni.

Tehát, egyrésztől törekedni kell a növényvédő szerek elkerülésére (bizonyos esetekben teljes tilalmának betartására), másrésztől, ha szükséges a gyom-, gomba-, kártevőirtás, akkor ökológiai szempontból optimálisan kell használni.⁸

2.1.1. A stratégia bírálata

A mezőgazdászok elsősorban nem a termésnövekedés miatt használják ezen szereket, hanem a termés védelme miatt. Tekintettel arra, hogy a kultúrnövények jóval érzékenyebbek a környezeti hatásokra és jobban ki vannak téve a rovarok okozta károknak, mint a vadon élő társaik, így biztosítani kell a védelmet, ami a legtöbb esetben csak növényvédő szerek útján lehetséges.

A téma egészének mindenki általi megértése végett tisztázni szükséges, mit is értünk növényvédő szer alatt. A növényvédő szer egy gyűjtőfogalom, ami magában foglalja a szemirtószert (*ierbicide*), a rovarölő szert (*pesticide*) és a gombaölőt (*fungicide*).

A növényvédőszer-használatot egy jól körülírt rendszerként kell elképzelni, ami figyelemmel van a beporzók állományára, a közegészségre, a talaj- és a vízvédelemre. Az egyes növényvédő szerekhez kapcsolt élelmezés-egészségügyi várakozási idő határozza meg, hogy az adott szer alkalmazását követően hány nap eltelté után alkalmas a termés az emberi fogyasztásra. Ez egyben azt is jelenti, hogy a várakozási idő letelte után is kimutatható a vegyszer az elfogyasztáskor, azonban az előzetesen és időszakonként felülvizsgált hatóanyag nem ártalmas az egészségre. Tehát kijelenthetjük, hogy egy-egy vegyszer esetében a veszélyességi faktor a várakozási idővel egyenesen arányos; a veszélyesebb vegyszereknél mindig hosszabb a várakozási idő.

⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations: Integrated Pest Management. <https://www.fao.org/pest-and-pesticide-management/ipm/integrated-pest-management/en/>

⁸ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2020/c 429/34) véleménye a Bizottság közleményéről az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért [COM (2020) 381]

Figyelemmel kellett az eddigiekben is lenni a beporzókra, ennek érdekében minden szernél meg van határozva, hogy mikor lehet kijuttatni a természetbe, hogy a méheket a lehető legkevesebb ártalom érje (pl.: napnyugta tájt, amikor a területen nincsenek). Ebből fakadóan a növényvédő szerek csak akkor és annyiban jelenthetnek a környezetre veszélyt, ha azt nem az előírtaknak megfelelően alkalmazzák. A vegyszerkezelést a Nemzeti Élelmiszerlánc-Biztonsági Hivatal (a továbbiakban: Nébih) által nyilvántartott e-permetezési naplóban kötelesek a gazdák vezetni, ezzel a hatóság figyelemmel tudja követni, hogy évente milyen típusú hatóanyagok, mekkora hektár területre, mekkora mennyiségben kerültek kijuttatásra. A permetezési napló adatai valóságának ellenőrzése már inkább vet fel kérdéseket. Mivel a gazdáknak nyújtott növényvédelmi lehetőségek szűkek és kevésbé hatékonyak, ezért a nem uniós tagállamokból származó tiltott vegyszerek illegális behozatala növekedhet. Mivel jelenleg a hatóság szűrőpróbaszerűen ellenőrzi a növényekre kipermetezett hatóanyagokat, ezért sokan próbálkozhatnak a tiltott szerek használatával. Mivel ezek felhasználását a gazdák nem jelentik be, ezért sokkal nagyobb veszély hárul a méhészetekre, amik nem számolnak a méhekre mérgező hatóanyagok jelenlétével. Ebből a szempontból az EU célkitűzése növényvédő szerek betiltása terén hatástalan, sőt rosszabb helyzettel lehet számolni, ha a gazdák a termés védelme miatt titokban permeteznek ki nem ellenőrzött helyről származó vegyszereket.

Az Uniónak figyelemmel kell lennie arra, hogyha egy hatóanyag betiltásra kerül, azt milyen más kémiai anyaggal vagy fizikai behatással lehet pótolni, és ha van ilyen megoldás, akkor az milyen terhekkel jár a gazdálkodókra nézve. Ezen terhek közé tartozik az új eljárás beszerzési költsége, behozattal összefüggő kérdések, továbbá az ehhez szükséges további eszközök (pl.: új művelési eszköz beszerzése).

Az alábbi példával (*neonikotinoid*) kívánom szemléltetni a növényvédő szerek alkalmazásának az okszerű és észszerű korlátozását, továbbá egy másik példával (*klórpirifosz*), a betiltott kevésbé ártalmas hatóanyag helyettesítéseként szolgáló szer mennyiben is növeli a gazdák munkaterhét.

2.1.2. Klórpirifosz betiltása

A *klórpirifosz* 1965 óta 50 féle növénykultúrában, több mint 140 kártevőfaj ellen használt rovarölő hatású szer⁹. Alkalmazási módját tekintve a szer fel-

⁹ Nébih: Visszavonta az Európai Bizottság a klórpirifosz és a klórpirifosz-metil hatóanyagok engedélyét

https://portal.nebih.gov.hu/kutatas_kijelzo/-/asset_publisher/XZI-USA6aTnUo/content/visszavonta-az-europai-bizottsag-a-klorpirifosz-es-a-klorpirifosz-metil-hatoanyagok-engedelyet. 9

színre való kijuttatásával történik, ami által bejut a repedésekbe és elgázósítja a talajban található apró légtereket, így megfulladnak a talajban található lőtücskök.

A *klórpirifosz* hatóanyag jóváhagyásának a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti meg nem hosszabbításáról, valamint az 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet mellékletének módosításáról szóló 2020/18 végrehajtási rendelete nem hosszabbította meg az *klórpirifosz* engedélyét és a tagállamoknak 2020. február 16-ig vissza kellett vonniuk az engedélyeket. Az indokolás alapján a hatóanyag gyermekeknél jelentkező idegrendszeri fejlődésczavarokat okozhat, habár az érintkezés körülményeit nem tisztázták, hogy milyen formában, mekkora mennyiségben találkozhatnak a kiskorúak a növényvédő szerrel. A kísérleteket patkányokon végezték el, rájuk nézve a *klórpirifosz* már a bevonás előtti információk alapján is ártalmas.

A *klórpirifosz* betiltása óta a használandó hatóanyag a *cinkfoszfid*, aminek alkalmazása a kis- és nagyhektáros termelőkre nézve is irreális elvárás.

¹⁰

A vegyszer, a *cinkfoszfid* hatóanyaggal beáztatott búzaszemek csaliként szolgálnak a lőtücskök számára. A hatóanyag előírt használati szabálya szerint minden egyes lőtücsökjáratba 2–3 szem búzaszemet kell beejteni. Nem szabad kiszórni a termőföld felszínére, mert az a madarak számára veszélyes, tehát elvárás, hogy a gazda egyesével szórja ki a szemeteket a járatokba. Ezen megoldás észszerű keretek közötti megvalósítása esetleg konyhakertek esetén szolgálhat megoldásként, azonban már egy hektáron történő megvalósítása is túlzott aránytalanságot jelent az észszerű mezőgazdaság gyakorlatában.¹¹

2.1.3. Neonikotinoid

2018-ban került betiltásra a *neonikotinoid*, amit az 1990-es évek kezdetétől vezettek be a károsabb rovarirtószer helyett. A *neonikotinoid* főként leveltetvek, liszteskék ellen volt használatos, és már a vetőmag csávázásánál alkalmazták. Lehetséges a permetezéssel való kijuttatása is, azonban a csávázás azzal az előnnyel jár, hogy nem kerül a levegőbe a hatóanyag, továbbá, amint bekerül a növény szervezetébe, megtalálható lesz annak minden sző-

¹⁰A Bizottság (EU) 2022/643 felhatalmazáson alapuló rendelete a 649/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a peszticidok, az ipari vegyi anyagok, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagok és a higany jegyzékbe vétele, valamint a vámkódok frissítése tekintetében történő módosításáról 2022. február 10.

¹¹ Dr. OCSKÓ Zoltán, Dr. ERDŐS Gyula, Dr. MOLNÁR Jenő, Dr. EKE István: Növényvédőszer, termésmenvelő anyagok 2015 I. 49.

vetében, általános és hatékony védelmet biztosítva a rovarfajok ellen a palánta koráig. A betiltás alapja az volt, hogy a *neonikotinoid* a méhekre kedvezőtlen hatással bír, azok pusztulását okozta. A Bizottság ezért 2018. december 19-től megtiltotta az *neonikotinoid* hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek állandó üvegházakon kívüli felhasználását. A tiltással egyidejűleg azonban nem gondoskodott a *neonikotinoidot* felváltó szerről, így kérdésessé vált, hogy hogyan tudnak a gazdák a kártevőkkel szemben védekezni.

A probléma szerte az Unióban megjelent, és tekintettel arra, hogy nem volt megfelelő hatóanyag, ezért az akkor hatályos jogszabályok révén próbáltak a termelők módot találni a szer használatára. A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 1107/2009/EK rendelet (32) preambulumbekezdése lehetőséget nyújtott a helyzet orvoslására:

„Kivételes esetekben a tagállamok engedélyezhetnek olyan növényvédő szereket, amelyek nem felelnek meg az e rendeletben előírt feltételeknek, ha ez azért szükséges, mert olyan veszély vagy fenyegetés áll fenn a növénytermesztés vagy az ökoszisztéma tekintetében, amely semmilyen más észszerű eszközzel nem hárítható el. Az ilyen ideiglenes engedélyeket közösségi szinten felül kell vizsgálni.”

A preambulum alapján a jelen jogesetre vetítve a cukorrépa termesztése a levéltetvek elszaporodása miatt veszélynek volt kitéve, és mivel a *neonikotinoid* bevonásával nem gondoskodtak más, hasonlóan hatékony szer bevezetéséről, lehetősége nyílt a gazdáknak a *neonikotinoid* engedélyeztetésére. A preambulum alapján a rendelet 52. cikke szerint:

„Különleges körülmények fennállása esetén a tagállamok legfeljebb 120 napra engedélyezhetik növényvédő szerek korlátozott és ellenőrzött felhasználást szolgáló forgalomba hozatalát, ha ez az intézkedés olyan veszély miatt szükséges, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el.”¹²

A belga gazdák a cukorrépa vetőmagját támadó levéltetvek elleni fellépés érdekében nyerték el az engedélyt, ami 2019 tavaszára (tehát 120 napra) vonatkozott. Azonban a felperesek (két rovarölő szer ellen küzdő egyesület és egy méhész) keresete alapján az engedélyezés nem egyeztethető össze az uniós joggal, továbbá a méhekre, gyűjtögető rovarokra veszélyt jelent a szer alkalmazása. A kérdés előzetes döntéshozatali eljárás keretében került az Európai Unió Bírósága (EUB) elé, aminek ítéletét 2023 januárjában hozták.

A Bíróság érvelése szerint a fentiekben idézett preambulumbekezdésből nem állapítható meg, hogy a jogalkotó akarata kiterjedt-e arra, hogy a korábban betiltásra került szerre vonatkozóan is lehetséges az engedély megadása. Hivatkozott továbbá a Bíróság a rendelet azon cikkére, ami kimondja a nem

¹² A növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 1107/2009/EK rendelet, 53. cikk (1) bekezdése

vegyi módszerek előnyben részesítését és hogy „az emberek és állatok egészségének, valamint a környezetnek a védelme „elsőbbséget kell, hogy élvezzen” a növénytermesztés fejlesztésével szemben”.

Ezen főbb érvelési helyek figyelembevételével az EUB a következőt állapította meg az 53. cikk értelmezésével kapcsolatban:

„53. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy engedélyt adjanak a vetőmagok kezelésére szolgáló növényvédő szerek forgalomba hozatalára, valamint az e szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára és használatára, amennyiben az ugyanezen szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és használatát végrehajtási rendelet kifejezetten tiltja.”¹³

Ezen ítélet abból a szempontból jelentős, hogy habár növekvő igények vannak az élelmiszer-ellátásra és a gazdák bevételeinek mértéke, esetleg a teljes megélhetése függ az egyes növényvédő szerek alkalmazásának engedélyezésétől, nem minden hatóanyag nyerhet teret ezen célokért. Sok esetben valóban meg lehetne állapítani az Unió szigorú, olykor észszerűtlen hatóanyagkorlátozó vagy -tiltó intézkedéseit, mint ahogyan a klórpirifosz esetén történt, azonban ha ténylegesen fennáll az emberi egészség, állatok és a környezet károsítása a szükséges mennyiség alkalmazása mellett is, akkor valós oka áll fenn a tiltásnak függetlenül attól, hogy létezik-e a hatóanyagot helyettesítő más szer vagy sem.

2.2. Biodiverzitás stratégia

A biodiverzitás stratégia egy átfogó keretrendszer, amelynek célja a biológiai sokféleség megőrzése és fenntartása a természetes környezetben. A természetes élőhelyekre vonatkozóan az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2020-ban alkotott értékelése alapján az élőhelyek mindössze 15%-a jó állapotú. A növénytermesztés szempontjából a beporzók (méhek és lepkék) számára biztosított körülmények vizsgálati eredményei aggasztó mértéket mutattak. A felmérés alapján a termőterületek közel 50%-a nem nyújt elégséges életteret, és ennek következtében 10-ből 1 méh- és lepkefaj kihalás szélén áll és 3-ből 1 faj hanyatlóban van. Nemcsak a méhek és a gyepterületi lepkék játszanak szerepet a beporzásban, hanem a madárpopulációk is, amiknek száma 1990 óta 36%-kal csökkent.¹⁴

¹³ A Bíróság (első tanács) 2023. január 19-i ítélete (a Conseil d'État [Belgium] előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Pesticide Action Network Europe, Nature et Progrès Belgium ASBL, TN kontra État belge (C-162/21. sz. ügy, (1) Pesticide Action Network Europe és társai)

¹⁴ Európai Unió Tanácsa: Infografika – Mi jellemzi a természet állapotát az Unióban? <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/state-of-eu-nature/>

A populációk megőrzése és növelése érdekében született meg 2024. február 27-én a stratégia első jogszabálya, a természet helyreállításáról szóló rendelet.

A rendelet alapján a tagállamoknak meg kell tenniük azon lépéseket, amelyek révén 2030-ig a rossz állapotban lévő élőhelyek legalább 30%-át jó állapotúvá fejlesztik. Ez az arány 2040-re a 60%-ot, míg 2050-re a 90%-ot kell elérje. Ezen cél elérése érdekében a tagállamoknak nemzeti helyreállítási tervet kell elfogadniuk, amiben részletezik a tervek kivitelezését.

A mezőgazdasági területek vonatkozásában a tagállamoknak megadott három lehetőség közül kettőt kötelezően teljesíteniük kell: a gyepek lepkeindexe vagy a nagy változatosságot mutató tájképi elemekkel rendelkező mezőgazdasági területek aránya, vagy a szántóföldek ásványi talajában tárolt szerves szénkészlet mutatóiban javulást kell eredményezni.¹⁵

2.3. Soil Deal

A talajvédelem kiemelt jelentőséggel bír nemcsak az ökoszisztéma fennmaradásában, de 2050-re közel 10 milliárd ember élelmiszer-ellátásában, megélhetésében is kulcsszerepet játszik.

Az egészséges talajok jelentik a Föld legnagyobb szárazföldi szénkészletét, valamint a szivacszerű vízmegkötő képességük révén csökkentik az árvizek és a szárazság kockázatát.

Tekintettel arra, hogy a talajképződés rendkívül hosszú folyamat (2,5 cm talaj létrejövedele nagyjából 500 évbe is telhet)¹⁶, az eddig létrejött talajok védelme az Unió hosszú távú gazdasági célkitűzéseinek részét képezi.

2020-ban a Talajegészségügyi és Elelmiszertügyi Missziótanács (*Soil Health and Food Mission Board; MB*) és az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja (*European Commission's Joint Research Centre; JRC*) végzett felmérést az EU-ban található különböző talajok egészségi állapotáról. A vizsgálatok alapján a jelenlegi gazdálkodási gyakorlatok következtében az EU talajainak körülbelül 60–70%-a egészségtelen.¹⁷ Ennek eredő oka a közvetlen

¹⁵ Európai Parlament: Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea.

chromeextension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/2/press_release/20240223IPR18078/20240223IPR18078_en.pdf.)

¹⁶ A talajmegfigyelésről és a rezilienciáról (a talajmegfigyelésről szóló jogszabály) az Európai Parlament és a Tanács irányelv javaslata 3. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13350-Soil-health-protecting-sustainably-managing-and-restoring-EU-soils_en

¹⁷ Caring for soil is caring for life Ensure 75% of soils are healthy by 2030 for healthy food, people, nature and climate Interim report of the Mission Board for Soil health and food 24.

(pl.: növényvédő szerek, permetezőszerek) és közvetett (pl.: légszennyezés és szén-dioxid-kibocsátás) szennyezés.

Az EU célja, hogy 2030-ra az egészséges talajok aránya elérje a 75%-ot az egyes tagállamokra nézve. Ennek elérése azonban a jelenlegi talajgazdálkodási gyakorlat radikális megváltoztatásával valósítható csak meg.¹⁸

2.3.1. Előzetes javaslat a Soil Deal megvalósítása érdekében

A Bizottság 2023 júliusában terjesztett elő irányelvjavaslatot a talajmegfigyelésről és a rezilienciáról (a talajmegfigyelésről szóló jogszabály), ami még nem helyez előtérbe radikális változásokat, hanem a felmérésekre összpontosít.

Első lépésként tagállamonként egységes, harmonizált talajmegfigyelési rendszert kell létrehozni, ami által mért adatok alapján lehet összehasonlítani a talajegészséget és a talajromlást az egyes tagállamokban és helyi szinten kezelni azokat. Továbbá, intézkedést állapít meg a fenntartható talajkezelésre és a szennyezett területekre vonatkozóan.

Ha a mérések alapján az adott talaj szennyezett, a javaslat meghatározza, milyen remediációs technikát (fizikai, biológia, kémiai és elszigetelést szolgáló) vagy remediációtól eltérő kockázatsökkentő megoldást lehet alkalmazni. Az alábbi táblázat példálózó jelleggel sorol fel a javaslat szerint lehetséges megoldásokat.

Remediációs technikák	Fizikai	gőzelszívás, talajlevegőztetés	talajmosás és -öblítés	folyadékréteg eltávolítása
	Biológiai	bioreaktor-rendszerek	talajlevegőztetés	<i>fitoextrakció</i>
	Kémiai	oxidáció	felszín alatti vizek szivattyúzása	redukció
	Elkülönítést szolgáló	talajfelszíni tömörítés	geohidrológiai elkülönítés	<i>fitostabilizáció</i>

¹⁸ Európai Unió: EU missions Soil Deal for Europe. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/soil-deal-europe_en

Remediáció-tól eltérő kockázat-csökkentő intézkedések:	Egy kategória	zöldségek termesztésének és fogyasztásának korlátozása	haszonállatokhoz való hozzáférés korlátozása	a felszín alatti vizek ivási, személyes higiéniai vagy ki-termelésének, vagy felhasználásának korlátozása
--	---------------	--	--	---

2. táblázat: Soil Deal előzetes javaslata a talajszennyezések ellen

A keretszabályozás jelentősége nem csak a jelenlegi szennyezési források (pl.: nitrátszennyezés) kezelése miatt kiemelkedő. Az Unió területén 2035-től kizárólag elektromos meghajtású személygépjárműveket lehet gyártani, aminek következtében az akkumulátorgyártás egyre nagyobb méreteket ölt hazánkban is. A szennyezés a használt akkumulátorok nem szabályszerű feldolgozása esetén adódhat, ha a zárt rendszerből a káros anyag (lítium) kijut a természetbe. A fenti remediációs módszerek, illetve attól eltérő technikák orvosolhatják az esetleges emberi hibákból adódó talajszennyezést. A radikális szennyezésre legalább ugyanekkora mértékű válaszreakciót kell adni, tehát a talaj minőségének és egészségének szintje nem lehet rosszabb, mint a szennyezés előtti állapot.

Mindezek mellett a tagállamoknak nyilvántartásban kell vezetniük a szennyezett és a potenciálisan szennyezett területeket, a következő adatok feltüntetéséhez kötve:

- terület koordinátái,
- a nyilvántartásba vétel éve,
- a területen végrehajtott szennyező vagy potenciálisan szennyező tevékenységek,
- a terület kezelési állapota,
- következtetés a jelenlétéről vagy hiányáról, koncentrációjáról, típusáról és kockázatáról,
- a következő kezelési lépések és az ütemezésük.

Habár egyes tervezett intézkedés, például a haszonállat tenyésztésének a korlátozása radikálisnak tűnhet, azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy ezen haszonállatok húsa, tejterméke vagy tojása az emberi szervezetre is veszélyt jelenthet, ha az adott állat szennyező területről származó takarmányt fogyasztott. A közegészség védelme elsőbbséget élvez a termeléssel, tenyész-

téssel szemben, ezért indokolt az adott eset összes körülményének mérlegelése alapján a cél elérésével arányos és szükséges intézkedést megválasztani.

19

2.3.2. Magyarország – Országos Környezeti Kármentesítési Program

Magyarország a fentnevezett irányelvjavaslatot megelőzve már 1996 óta szervezett keretek között működik a szennyezett területek felmérése, kezelése, nyilvántartása, kármentesítése. A programot az állami felelősségi körbe tartozó, hátrahagyott környezetkárosodások kármentesítéséről szóló 2205/1996. (VII. 24.) Kormány határozat hozta életre, ami a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény révén jött létre. Az 1995. évi törvény 101. § (1) bekezdése alapján „A környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.” Ezen rendelkezés összhangban áll a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelvében megnevezett „szennyező fizet” elvével.

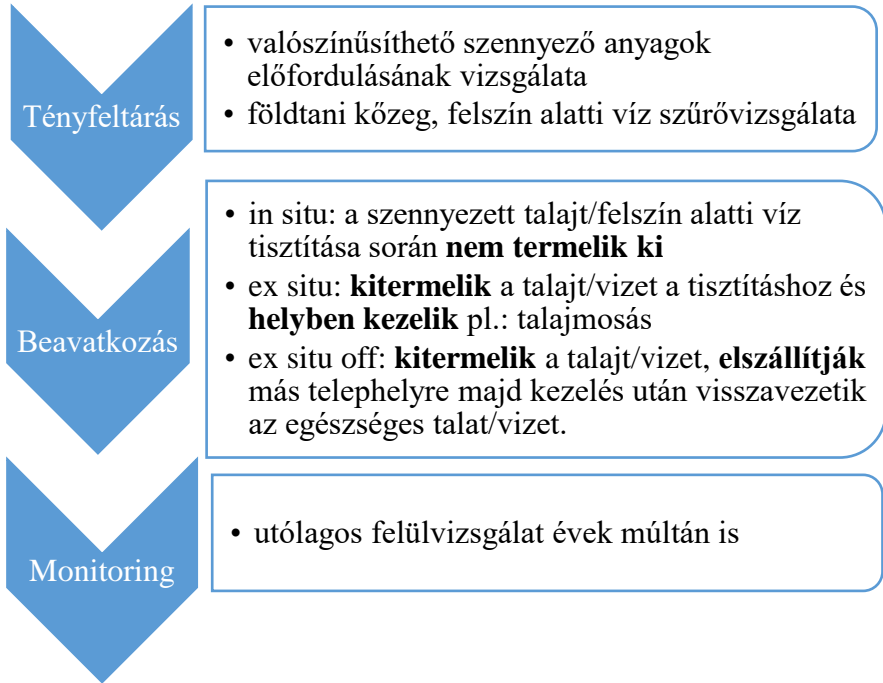
A szennyező fizet elv a következőképp definiálható: „Az olyan gazdasági szereplőnek, aki környezeti kárt okoz, vagy akinek tevékenysége ilyen jellegű közvetlen kárveszéllyel fenyeget, elvben viselnie kell a szükséges megelőző vagy felszámolási intézkedések költségeit. (...) Indokolt továbbá, hogy végül a gazdasági szereplő viselje a környezeti kár, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszély felmérésével kapcsolatos költségeket.”²⁰

Tehát, annak a gazdasági szereplőnek, aki felelősségre vonható a környezetszennyezésért, viselnie kell a kár megtérítését. Azonban, ha a kötelezettség másra nem hárítható (pl.: nem ismert a károkozó), a környezeti kár helyreállítására a Kormány köteles. Ezen szabályozás szükséges volt, mivel a Kormány mögöttes felelőssége biztosítja a környezetkárok biztos felszámolását.

Amennyiben a Kormány köteles eljárni az adott esetben, akkor az illetékes Agrárminisztérium működése alá tartozó Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) fogja a három fő részletből álló eljárást levezetni. Az alábbi ábra szemlélteti az OKKP-eljárás menetét.

¹⁹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a talajmegfigyelésről és a rezilienciáról (a talajmegfigyelésről szóló jogszabály) COM/2023/416 final

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről HL L 143., 2004.4.30, 56–57.

2. ábra: OKKP eljárása²¹²²

Az OKKP keretében Magyarország ugyanazon fő lépéseket valósítja meg, mint a javaslat, sőt túl is mutat azon, mivel az utólagos ellenőrzés (monitoring) nem része az irányelvnek. Ha a jogszabály elfogadásra kerül, akkor lényegében az OKKP-ban alkalmazott módszertan nyer alkalmazást a szennyezésért felelős vonatkozásában is uniós szinten megvalósítva azt.

3. UKRÁN GABONAHELYZET

Az európai gazdák helyzetét nemcsak a fentiekben ismertetett globális mezőgazdasági problémák és az Unió szigorú szakpolitikája nehezíti meg, hanem a jelenleg is tartó orosz–ukrán háború.

²¹ BAROSS Norbert, dr. BÉRES András, ERDÉLYINÉ SZALÓKI Judit, HASZNOS Gábor, DR. HOLLÓSY Miklós, ILYÉS Emese Anikó, PÉNTEKNÉ BALOGH Ildikó, RIESZ Lóránt (2016): *20 éves az országos környezeti kármentesítési program*. chrome-extension://efaid-nbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://xn--krnyezetvedelem-jkb3r.hu/sites/default/files/media/docs/20_eves_a_okkp.pdf.

²² 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

Ukrajna a világ egyik fő gabonatermelő országának minősül. 2021-ben a gabona termésmennyisége 85 millió 339 ezer tonna volt, aminek legnagyobb részét a 3. világbeli országoknak (Pakisztán, Egyiptom, Tunézia) exportálta. Összehasonlítva más európai ország termelési mennyiségével, Ukrajna vezető helyen helyezkedik el, ezt követi Franciaország 66 millió 881 ezer tonna, harmadik helyen Németország 42 millió 359 ezer tonna termelt mennyiséggel. Hazánk 13 millió 981 ezer tonna mennyiséget termelt ugyanezen évben, ami jelentős visszaesésnek minősül az elmúlt évekhez képest, főként az aszály, a hőstressz miatt, de ez a csökkenés a többi uniós országot is jellemezte.²³

Ebből fakadóan szükségessé vált Európa számára az import, ezzel párhuzamosan Ukrajna tengeri kereskedelme visszaesett, mivel a Fekete-tenger és annak partvidéke fontos hadszínterré vált. Az Ukrajnában ragadó gabona és egyéb árucikkek felvásárlásának céljából 2022. május 12-én az Európai Bizottság és az Ukrajnával határos uniós tagállamok elindították az *EU–Ukrajna szolidaritási sávot*. A szolidaritási sáv célja volt, hogy Ukrajna a neki kialakított útvonalon továbbítsa a terményeket az eredeti célországok felé, azonban a tranzit nem érte el a sikerét és uniós területen maradt. Az uniós piacra 29 millió tonna mezőgazdasági áru érkezett, ezzel túlkínálatot eredményezve.²⁴

A túlkínálat problémáját nehezítette, hogy az ukrán gabona alacsony termelési költségű és jelentős mennyisége miatt, az ukrán gazdák gazdasági helyzetükből adódóan a gabona alacsony áron történő eladását realizálták. Az árelőnynek köszönhetően a behozatal az uniós búza- és lisztpiacot letarolta. Az európai gazdák a megtermelt árujukat sem a hazai, sem a külföldi piacon nem tudták értékesíteni és a termelés bekerülési önköltségét sem tudták fedezni a bevételből. A megoldást az ukrán gabona beáramlásának korlátozása jelentené, azonban a tagállamok nem tudnak egyedül fellépni, mivel a kereskedelempolitika az EU-ra ruházott kizárólagos hatáskör. Tehát, a tagállam nem hozhat önálló döntést a közös kereskedelempolitikát érintő kérdésekben, így az ukrán gabonabehozatal korlátozásáról sem.²⁵ Az Ukrajnából származó egyes mezőgazdasági termékek fuvarozásával kapcsolatos intézkedésekről szóló 130/2023. (IV. 18.) Kormányrendelet alapján azonban Ukrajna területéről származó úgynevezett „érzékeny termék” Magyarország te-

²³ KSH: A gabona termésmennyisége.

https://www.ksh.hu/stadat_files/mez/hu/mez0096.html

²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions An action plan for EU-Ukraine Solidarity Lanes to facilitate Ukraine's agricultural export and bilateral trade with the EU. 2022-5.12. 1-7.

²⁵ ALBALADEJO ROMÁN, Antonio: *Ukrainian grain import bans explained*

<https://epthinktank.eu/2023/04/19/ukrainian-grain-import-bans-explained/>

rületére nem hozható be, kivéve, ha átszállítás céljából érkezik hazánk területére. Érzékeny terméknek számít a legtöbb itthon termelt gabonaféle (pl.: rozs, árpa, repce, búza), továbbá egyes húsök (pl.: szarvasmarha, sertés, baromfi). Lengyelországban hasonló szabályozás született, ami a kizárólagos uniós hatáskört sérti és kötelezettségszegési eljárás indulhat a két tagállam ellen.²⁶

Azonban az import tilalma nem volt indokolatlan, mivel az ukrán gabona ellenőrzés nélkül érkezett hazánkba és mivel Ukrajna nem tagállama az Uniónak, nem vonatkoznak rá a szigorú termelési előírások (egyes növényvédő szerek tilalma, termelés klímasemlegesség jegyében, *GMO*-mentesség), amelynek következtében az uniós polgárok egészségét teszik ki kockázatnak. Az ellenőrzés hiánya abból eredeztethető, hogy a cél nem az Unión belüli forgalmazás volt, hanem az Unió csak tranzitterületnek számított volna. Azonban, mivel az ország területén maradt jelentős mennyiségű gabona és megkezdődött annak felhasználása is, ezért elengedhetetlen jelen ukrán termékek egészséget veszélyeztető hatásvizsgálata.

Joggal merül fel a kérdés, hogy hol húzódik meg az Unió szolidaritási mércéje. Jelen helyzetben az Unió túl sokat engedhetett meg a tagállami státuszt még nem nyert Ukrajnának a behozatal kapcsán, mint ameddig a közös kereskedelem észszerű keretei nyúlnak.

3.1. Génmódosított szervezetekre vonatkozó szabályozás

3.1.1. Mi az a *GMO*?

A génmódosított növények (röviden: *GMO*- avagy *GM*-növények) először 1984-ben jelentek meg, és a köztermesztésben 1994-ben terjedtek el az USA-ban, Kínában és Kanadában. A *GMO*-növények megalkotása során a növény *DNS*-szerkezetét egészítik ki egy másik növény *DNS*-elemével, ezzel az eredeti növény új tulajdonságokkal fog rendelkezni, amelyek a növény a fejlődése során nem alakulhatnának ki természetes közegben.²⁷

Mindezek alapján a génmódosított szervezetek fogalmát a következőként lehet meghatározni: „*A genetikailag módosított szervezetek olyan szervezetek, amelyekben a genetikai örökítőanyagot (DNS-t) mesterségesen átala-kították úgy, ahogy az a természetben nem fordul elő.*”²⁸

²⁶ 130/2023. (IV.18.) Kormányrendelet az Ukrajnából származó egyes mezőgazdasági termékek fuvarozásával kapcsolatos intézkedésekről 1–2. §

²⁷ FAGAN, John - ANTONIOU, Michael – ROBINSON, Claire: *GMO Myths and Truths*. chrome-extension://efaidnbmnmbpcajpcglclefindmkaj/https://earthopen-source.org/wordpress/downloads/GMO-Myths-and-Truths-edition2.pdf.)

²⁸Magyarország Kormánya: A *GMO*-ról röviden. chrome-extension://efaidnbmnmbpcajpcglclefindmkaj/https://2010-2014.kor-many.hu/download/f/a5/60000/gmo-rol%20roviden.pdf.

Ezen növényegyedek létrehozásának okaként a növekvő fogyasztást kielégítő termésmennyiség növelésének az igénye és a kártevőkkel, vírusokkal, gyomokkal szembeni hatékonyabb fellépés húzódik meg, ezzel a bevételek növekedése is elérhető kevesebb befektetett munkával.

A *GMO* típusát az alábbi 4 csoportba lehet sorolni:

GMO típusai	Jelentősége	Veszélye
1. rovarölő (<i>peszticid</i>) - termelő GM- növények	Kártevő elpusztításához szükséges vegyszert maga a növény termeli, így nincs szükség permetezésre, növényvédő szerekre.	Nem ellenőrzött a környezet-szennyező hatása, továbbá a kártevők ellenállóvá válhatnak idővel. Emberi egészségre, méhekre, állatokra, a vizekre fokozottabb módon veszélyes, mert folyamatosan termeli a növényvédő szert.
2. vírusrezisztens növények	Vírusbetegséggel szembeni ellenállás, ezáltal kevesebb vegyszer használata.	Új, rezisztensebb vírusok kialakulása, amik bejuthatnak a <i>GMO</i> gazdaszervbe is, így végső soron azok is fertőzővé válnak.
3. gyom (<i>herbicid</i>) rezisztens GM- növények	A <i>GMO</i> -növény gyomirtószereknek ellenál, ezért csak a gyomot fogja kipusztítani a növényvédő szer.	A gyomok idővel ellenállóvá válnak a gyomirtószerelemmel szemben és erősebb hatású hatóanyagokra lesz szükség.
4. <i>bioreaktor</i>	Speciális anyag előállítása érdekében módosítottak pl.: vakcina termelése vírusok ellen az ember számára.	A növényben levő gyógyszer, hatóanyag túlzott fogyasztásával kapcsolatban nem rendelkezünk ismeretekkel az emberi szervezetre, méhekre, állatokra gyakorolt hatásával.

3. táblázat *GMO* jelentősége és veszélye²⁹

A génmódosítás elsősorban a termésnövelő funkciót tölt be és nem hozható párhuzamba a közegészség védelmével, ahogy azt a legújabb uniós stratégiák is elvárják a növényvédő szerek alkalmazásával kapcsolatban. A módosított szervezetek úgy érik el a terméshozam-növekedést, hogy maga a nö-

²⁹ Uo.

vény szervezete termeli meg a hatóanyagot és nem kell azt a termelőknek külön kijuttatni azt. Ez előnyösnek tűnhet munkaerő és költségek szempontjából, azonban a jelen technológiai fejlettség még nem jutott arra a szintre, hogy olyan növényeket alkosson, amik képesek szabályozni a növényvédőszer termelés folyamatát. Ezen funkció nélkül az egyed megállás nélkül termeli a hatóanyagokat, ezzel veszélyeztetve a beporzókat, a vizeket és a közegészséget. Tekintettel arra, hogy Ukrajna nem uniós tagállam, így a termelés mennyiség-orientált mezőgazdasági politikájukban nagyobb alkalmazást nyert a génmódosított organizmusok használata.

Ebből a szempontból megvizsgálva a fenntarthatóságot, a *fogyasztók védelmét* kérdésessé válik, hogy hogyan érvényesülhet a zöldmegállapodás stratégia, ha az Ukrajnából importált termények, sőt húskok is tartalmaznak *GMO*-t és az Unió továbbra is támogatja az ukrán kereskedelmet a behozattalal. Ezzel szemben a tagállami gazdák csak szükség esetén, tehát akkor, amikor a kártevő, gyom, vírus megjelenik, permetez ki annyi hatóanyagot amennyi szükséges a növény fennmaradásához, de mégis egyre nagyobb akadályokba ütköznek a termelés során.

Ezen a ponton érdemes párhuzamot vonni az Unióba beáramolt *GMO*-t tartalmazó élelmiszerek ellenőrzés nélküli felhasználása, az engedélyezett *MON 810* kukorica és a növényvédőszer fokozatos betiltása, korlátozása között. Amíg az uniós politikai célkitűzés a vegyszermentesség a közegészség védelme tekintetében, felmerül a kérdés, hogy a beáramolt *GMO* élelmiszerek ellen tiltakozásukat kifejező tagállamok ellen miért lépett fel az Unió.

3.1.2. Jogi szabályozás

A 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (*GMO*-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2015/412 irányelve alapján a *GMO*-k forgalomba hozatalával és behozatalával összefüggő kérdéseket uniós szinten kell szabályozni a belső piac megőrzése érdekében. Azonban, ha az EU engedélyezte valamely *GMO* forgalomba hozatalát, a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy kötelező erejű jogi aktusokat fogadjanak el a *GMO*-k saját területükön való termesztésének korlátozásáról vagy megtiltásáról. Ennek oka, hogy a szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállam tudja felmérni, hogy a saját agrárstruktúrájába mennyiben fogadhatók be a génmódosított termények.³⁰

Magyarországon az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének XX. cikk (2) bekezdése deklarálja, hogy a testi egészség érvényre juttatásához

³⁰ A Bizottság (EU) 2018/350 irányelve a 2001/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a géntechnológiával módosított szervezetek környezeti kockázatértékelése tekintetében történő módosításáról. 2018. március 8.

Magyarország biztosítja a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaságot.³¹ Tehát hazánkban tilos bármilyen *GMO*-növény termesztése, értékesítése, felhasználása. Ez a rendelkezés hangsúlyozza Magyarország elkötelezettségét a testi egészség védelme, valamint a környezet és a természet megőrzése iránt. A genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság biztosítása összhangban van az egészség és környezetvédelmi szempontokkal, valamint a biológiai sokféleség és a természeti ökoszisztémák megőrzésének fontosságával.

A *GMO*-mentesség vizsgálata a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal feladatkörébe tartozik. Ennek körében ellenőrzi a Magyarországon, Unióból és a harmadik országokból származó vetőmagok megfelelőségét. Amennyiben, ha harmadik országból érkezik vetőmag, akkor 2 kilogrammot meghaladó mennyiséget be kell jelenteni a hatóságnak a vetőmagtétel beérkezését követően 5 napon belül írásban. Ha a szűrővizsgálat alapján kimutatható a *GMO*-szennyezettség, a Nébih megindítja a hatósági eljárást. A vetőmag birtokosának kötelezettségévé válik a szennyezett termény elkülönített tárolása és a megsemmisítése.³²

3.2. Új génkezelési technikák

Az új génkezelési technikák az EU klímavédelmi stratégiájában a növénytermesztés szempontjából egy új irányt adtak. A különbség a *GMO* és az *NGT* között, hogy az utóbbi eljárással nem kerül idegen *DNS* a növény génszerkezetébe, hanem a növény génstruktúráját nemesítéssel alakítják át, hogy a külső körülményeknek kedvezőbben reagáljon. Az Európai Parlament 2024. február 7-én alakította ki álláspontját az *NGT*-kre vonatkozó rendelettervezetről. Ennek alapján az 1-es kategóriájú *NGT*-növény (*NGT1*) azonos elbánnásban fog részesülni a hagyományos módon nemesített növényekkel, ezzel kikerülve a *GMO*-szabályozás alól, míg az ún. *NGT2* növények továbbra is a génmódosított növényekre vonatkozó szabályozás alatt maradnak.

Azonban ezzel a szabályozással az *NGT1* növényi alapanyagok nem kerülnek címkézésre az élelmiszerek polcain, tehát a fogyasztó számára nem derül ki, hogy az adott élelmiszer milyen alapanyagokból származik. Ezzel megvonják a fogyasztót annak az eldöntéséről, hogy kíván-e génkezelt élelmiszert fogyasztani vagy sem. Az *NGT2*-re vonatkozóan, ami ugyanazon eljárási technikával készül, mint az *NGT1* társa, változatlanul az eddig megismert szigorúbb szabályozás fog vonatkozni. Ennek oka az, hogy a veszélyessége az emberi szervezetre nézve vagy nem ismert, vagy jelent valamekkora szintű kockázatot az egészségre nézve.

³¹ Magyarország Alaptörvényének XX. cikk (1)–(2) bekezdése

³² Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Mezőgazdasági Genetikai Erőforrások Igazgatóság: Szakmai útmutató a vetőmagtételek *GMO* ellenőrzéséhez 2.0 kiadás

Az új génkezelési technikák, például a *CRISPR-Cas9*, a génkezelésben való forradalmi előrelépésnek számítanak, lehetővé téve a *DNS* pontos szerkesztését és a gének célzott módosítását. Annak ellenére, hogy ezek a technikák sok ígéretes lehetőséget kínálnak az orvostudományban, mezőgazdaságban és más területeken, fontos felismerni és kezelni a velük járó potenciális veszélyeket is.³³

Az egészségi kockázatokon kívül veszélybe kerülhet a biodiverzitás, a génmódosított növények termesztése megadja a lehetőséget arra, hogy kereszteződjenek a vadon élő növényrokonával, ami idővel kiszorítaná a régebben jelen levőt. Továbbá, az *NGT* alkalmazásakor, hasonlóan a *GMO*-hoz fennáll a veszélye annak, hogy a célszervezetek vagy kártevők ellenállóvá válnak az alkalmazott kezelésekkel szemben, ami megnehezítheti vagy lehetetlenné teheti ezeknek a technikáknak a hatékonyságát hosszú távon.

Ezek a potenciális veszélyek kiemelik az új génkezelési technikák felelősségteljes és körültekintő alkalmazásának fontosságát, valamint a megfelelő szabályozási és ellenőrzési mechanizmusok szükségességét. A tudományos közösség és a szabályozó hatóságok folyamatosan értékelik és figyelemmel kísérik ezeket a technológiákat annak érdekében, hogy biztonságos és fenntartható módon alkalmazzák azokat a jövőben.

4. MEZŐGAZDÁSZOK VÉLEMÉNYE AZ EU-BAN

A szigorú uniós agrárpolitika, az ukrán mezőgazdasági áruk behozatala és az egyre növekvő kiadások megnehezítik a mezőgazdászok termelését. Ennek hatására 2023–2024-ben Belgiumban, Lengyelországban, Franciaországban, Romániában, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban és Litvániában tüntetések sora zajlik.

A legtöbb országban a mezőgazdászok legfőképp a vegyi növényvédő szerek használatának 2030-ra kitűzött, 50 százalékkal való csökkentése ellen tiltakoztak. Ezenfelül a műtrágyahiány és áremelkedés, az ukrán importból eredő versenyhelyzet kimeríti a gazdák anyagi erőforrásait és munkaképességét is. Németországban és Franciaországban a kormány kilátásba helyezte, hogy megvonják a termelőket az üzemanyag támogatástól, azonban alternatív megoldást, mint például automatizálás, napenergiába befektetés vagy ezt helyettesítő anyagi támogatásokat nem biztosított.

A tüntetések hatására az Európai Bizottság elnöke 2024. február 6-án bejelentette, hogy visszavonja a zöldmegállapodás keretében (ezen belül is a ve-

³³ Európai Parlament: New Genomic Techniques: MEPs back rules to support green transition of farmers.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240202IPR17320/new-genomic-techniques-meps-back-rules-to-support-green-transition-of-farmers>.

gyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégia és a termelőtől a fogyasztóig stratégia) hozott javaslatát, amiben a növényvédő szerek 50%-os csökkentését tűzte ki célul. Ahogy Ursula von der Leyen fogalmazott az ülésen: *„Csak akkor fognak a jövőbe befektetni a gazdáink, ha meg tudnak élni a földből. És csak ha közösen elérjük éghajlati és környezetvédelmi céljainkat, akkor lesznek képesek a gazdák továbbra is saját megélhetésüket biztosítani.”*³⁴ (Ursula von der Leyen 2024)

Az Európai Unió célkitűzésével a Föld fennmaradását, a klímafolyamatok lelassítását próbálta minél gyorsabb módon megvalósítani, azonban nem tett elég körültekintő lépéseket a célok megvalósítása tekintetében. Ha radikális úton akar az Unió fellépni a felmelegedéssel szemben, akkor ugyanilyen mértékű támogatásra van a gazdáknak is szüksége. Fontos kihangsúlyozni, hogy a probléma nem ott keresendő, hogy a gazdák nem lennének érdekeltek a természetkímélő mezőgazdaságban, hanem egyszerűen nincsenek meg az anyagi forrásai és technikai lehetőségei az átállásnak. Figyelemmel kell lenni a helyi sajátosságokra, a gazdák igényeire, mivel az ő érdekeik és a környezetvédelem kapcsolata szoros összefüggésben áll a megélhetés, a termőföldek termőképességének fenntartása és a termények egészségügyi megfelelése szempontjából. A mezőgazdászok a természetvédelemmel való kapcsolata példaként Görögország hozható, ahol a szárazság miatt gyakoriak az erdőtüzek és a szélsőséges időjárási viszonyok. 2023 augusztusában Rodoszon több mint 10 000 hektár termőterület égett le, aminek okáért a növekvő hőmérséklet, a vízhiány tehető felelőssé. A görög gazdák ennek érdekében olyan intézkedések meghozatalát követelik a kormánytól, amikkel megelőzhető az ok a katasztrófák, amik az éghajlatváltozás lehetséges következményeiként keletkezhetnek.

Az Unió célkitűzései csak akkor és annyiban megvalósíthatók, ha és amennyiben az EU *aktívan közreműködik a gazdákkal*, azok képviselőivel és közösen hozzák meg azokat a terveket és megvalósításának módozatait, amelyek reálisan megvalósíthatók rövidebb és hosszabb időtávlatban. A gazdák tüntetése felhívta az Unió figyelmét arra, hogy nem elég a célok kitűzése és valamekkora fedezet nyújtása a program véghezviteléhez, ha annak megvalósítása ennél sokkal több tényezőző folyamat. Példa okáért, ahogy a fentiekben említésre került, hogy a karbonsemlegesség elérése érdekében Németországban az üzemanyag-támogatás megszüntetésre került, és nem gondoskodtak sem uniós, sem tagállami szinten egy környezetvédő megoldásról. Ezen a téren, mielőtt megvonták volna a támogatást, érdemes lett volna megvizsgálni, hogy jelenleg milyen lehetőségekkel tudnának a gazdák élni, ami

³⁴ Európai Bizottság: Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the conclusions of the European Council meetings.

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-conclusions-european-council-meetings-2024-02-06_en

kiváltaná a fosszilis energia használatát és hasonló hatékonysággal bír, nem nehezítve meg a gazdákra nehezedő terheket aránytalanul. Ha van alternatív választás (pl.: hidrogénmeghajtású vagy elektromos traktorok), akkor azok beszerzésének, fenntartásának támogatási rendszerét kell létrehozni vagy a támogatás mértékét jobban kibővíteni. Amennyiben, ha nem elérhetőek a technológiai lehetőségek a gyakorlatban való elterjedésük terén, akkor az ezek fejlesztésén dolgozó vállalkozásokat szükséges fellendíteni, ezzel versenyképessé tenni a fejlődő, klímavédelemmel foglalkozó kis- és nagyvállalkozásokat a kevésbé „klímakompatibilisokkal” szemben. Amíg nem adottak a technológiai fejlesztések és nem állnak rendelkezésre a gyakorlatban is, addig nem lehet elvárni a gazdáktól a zöldre váltást még támogatások megvonásával sem, mint ami most Németországban és Franciaországban megvalósult.

5. A FENNTARTHATÓ MEZŐGAZDASÁG JÖVŐJE

Az előttünk álló évtizedekben a fenntartható mezőgazdaság alapvető fontosságú lesz a globális élelmiszer-biztonság és az ökológiai egyensúly fenntartása szempontjából. Az innovatív megoldások kifejlesztése, a digitalizáció támogatása és a politikai szereplők együttműködése a termelőkkel kulcsfontosságú szerepet tölt be. A klímasemlegesség megvalósításához és a fejlesztésekhez beruházások szükségesek, amiket a gazdák nem tudnak megvalósítani önerőből, ezért az eddigi közös agrárpolitika (KAP) forrásainak a növelésére és a támogatások elosztásának újragondolására van szükség a zöldmegállapodás céljaihoz igazítva. Az alábbiakban a megújított KAP rendszert és példákat kívánok hozni a hazánkban is megvalósítható fejlesztésekre.

5.1. KAP és a zöldmegállapodás összehangolása

Kiemelést igényel, hogy a fentebb jellemzett stratégiák összessége a zöldmegállapodás keretei között megy végbe, azonban mindezen célok megvalósításához nélkülözhetetlen a Közös Agrárpolitika (KAP), ami alatt a mezőgazdasági támogatási rendszert kell érteni. Ahhoz, hogy a kitzűzött célok megvalósuljanak, a támogatási rendszer megreformálása is szükséges.

A KAP rendszere 2 pillérből tevődik össze. Az első pillérben szerepel a piacra vonatkozó szabályok és ezen piac „magva”, a termelők támogatása. A második pillér foglalja magában a zöldmegállapodás célkitűzéseiben szereplő ágakat, tehát a környezet védelmét, fenntartását, a megújítást.

Közös Agrárpolitika		
Első pillér		Második pillér
közvetlen támogatás	piaci intézkedések	vidékfejlesztés
<ul style="list-style-type: none"> - mezőgazdászok jövedelemtámogatása - mezőgazdasági tevékenység fenntartása 	<ul style="list-style-type: none"> - egységes piacra vonatkozó szabályok - nemzetközi kereskedelem és versenyre vonatkozó szabályok 	<ul style="list-style-type: none"> - korszerűsítés - versenyképesség növelése - környezetvédelem - vidéki területek fellendítése

4. táblázat Közös Agrárpolitika rendszere³⁵

A zöldmegállapodás egyrészt csak úgy tud megvalósulni, ha a KAP támogatási rendszerét hozzáigazítjuk, másrészt pedig egy olyan adminisztratív eljárási rendszert kell kiépíteni, ami átlátható és tartalmazza a támogatási összegek folyósításának feltételeit. Ennek fényében 2018-ban megkezdődött a KAP reformja, ami 2023. január 1-jén lépett hatályba. Az új rendszer szigorított az eddigi támogatási rendszeren a termelőtől a fogyasztóig és a biodiverzitás stratégia céljait figyelembe véve. Az új KAP olyan ösztönző elemeket tartalmaz, aminek célja, hogy a termelők jobban szem előtt tartsák az éghajlatpolitikát.³⁶ Az új KAP-ra vonatkozó javaslatok alapján a KAP teljes költségvetésének körülbelül 40%-a klímavédelemre kerül fordításra, tagállami szinten legalább a nemzeti előirányzatok 30%-át környezetvédelemre és a zöldmegállapodás politikájának megvalósítására kell fordítani. ³⁷

5.2. Vertikális gazdálkodás

A mezőgazdaság hagyományosan az éghajlati és földrajzi tényezők hatása alatt áll, ami korlátozhatja az élelmiszer-termelést. A vertikális gazdálkodás azonban egy olyan innovatív megközelítést kínál, amely lehetővé teszi az élelmiszer-termelés optimalizálását környezetbarát módon, különféle helyszíne-

³⁵ Európai Unió Tanácsa: Közös agrárpolitika.

<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/>.

³⁶ European Commission: How the future CAP will contribute to the EU Green Deal. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/16925dca-08do-4592-8c87-202d12ec8bcd_en?filename=future-cap-and-green-deal_en.pdf&prefLang=hu](https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/16925dca-08do-4592-8c87-202d12ec8bcd_en?filename=future-cap-and-green-deal_en.pdf&prefLang=hu).

³⁷ Az európai gazdasági és szociális bizottság (2020/c 429/10) véleménye az EU kereskedelempolitikájának összeegyeztethetőségéről az európai zöldmegállapodással

ken, beleértve az ipari környezeteket is. Lényegét tekintve a növényeket függőlegesen elhelyezett polcokon táptalajban vagy tápoldatban termelik, ezzel lehetővé válhat a mezőgazdaság megjelenése a városokban, kielégítve a növekvő városi lakosok számát. További előnye, hogy a növények kevésbé vannak kitéve a változó időjárásnak, mivel egy zárt térben fejlődnek, ahol kontrollálva van az energia-, tápanyag-felhasználásuk. Ez egyben azt is jelenti, hogy egy idény jellegű növény termesztése (pl. paprika, paradicsom) akár egész évben lehetővé válna.³⁸

A vertikális gazdálkodás kiépítése jelenleg magasabb költségekkel járhat, mint a hagyományos mezőgazdasági módszerek, ezért szükséges a támogatások kiterjesztése. A jelenlegi 2023–2027 KAP nemzeti stratégia azonban nem tartalmazza ezen művelési ág fejlesztését, támogatását.

5.3. Napenergia alkalmazása a növénytermesztés során

A napenergia az egyik legtisztább és leggazdaságosabb energiaforrás, amely nagy potenciállal rendelkezik a mezőgazdasági termelésben. A napenergia használata a mezőgazdaságban a növényházak fűtésénél, vízmelegítésnél és az árnyékolásnál (*agrofotovoltaika*, tehát a napelemet a termőföld felett helyezik el, ezzel árnyékot nyújtva az erős napsütés elől) tölthet be szerepet.

Az elhasznált panelek elhelyezése az elmúlt években vált egyre kérdésesebbé, mivel gazdasági hasznosításuk vége nagyjából 20 év, és az elsőként telepített napelemek élettartama ezen években fog lejárni. A becslések szerint az elhasznált *fotovoltaikus* rendszerekből 2030-ig 8 millió tonna hulladék keletkezik, ám 2050-re már 78 millióra nő ez a szám.³⁹ Az Unió jelenleg a 2012-ben meghozott elektromos és elektronikus berendezések hulladékaikról szóló Európai Parlament és a Tanács 2012/19/EU irányelvben szabályozza a napelemeket mint *fotovoltaikus* paneleket. Ezen irányelv alapján a paneleket ugyanúgy kell kezelni, mint bármely más elektronikus hulladékot. Tehát a magánháztartásokból származó hulladékok tekintetében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a gyártók biztosítsák legalább az elektromos és elektronikus berendezések magánháztartásokból származó és létrehozott gyűjtőhelyeken elhelyezett hulladékok gyűjtésének, kezelésének, hasznosításának és környezetvédelmi szempontból megfelelő ártalmatlanításának finanszírozását. Az irányelv előírja, hogy a panelek 80%-át kell hasznosítani, valamint 75%-át kell újrafeldolgozni. Mivel a napelemek alapanyagaikat tekintve döntő többségben üvegből állnak, ezért ígéretes a magas fokú újrafelhasználásuk. Azonban még így is fontos, hogy a paneleket ne összedarálva

³⁸ TÖRÖK Gergely: A vertikális gazdálkodás út a városok ellátáshoz. [https://magyar-mezogazdasag.hu/2022/10/12/vertikalis-gazdalkodas-ut-varosok-ellatasahoz/.](https://magyar-mezogazdasag.hu/2022/10/12/vertikalis-gazdalkodas-ut-varosok-ellatasahoz/)

³⁹ LANDY-GYEBNÁR Mónika: A napelemek újrahasznosítása. [https://ng.24.hu/tudomany/2023/07/23/a-napelemek-ujrahasznositasa/.](https://ng.24.hu/tudomany/2023/07/23/a-napelemek-ujrahasznositasa/)

használják újra, mivel mérgező hatású fémeket is tartalmaznak. Ezek közé sorolható az ezüst, ami a halakra nézve mérgezéshez vezethet, ha bejut a vizekbe. Jelenleg nem áll rendelkezésre hazánkban olyan jogszabály, ami a használt napelemek felhasználásának részleteit, az esetleges környezetszennyezésért való felelősséget tartalmazza.

5.4. A geotermikus energia

A geotermikus energia a zöldenergiák közé sorolható, ami megújuló forrásként nemcsak a mezőgazdaság, hanem egy átlag fogyasztó igényeit teljes mértékben kielégítheti. A módszer alkalmazása Izlandon került eddig fő használatra, a lakások fűtése és strandok üzemeltetése céljából. Az előnye ezen energia használatának, hogy elhanyagolható szén-dioxid-kibocsátással jár, továbbá szállítása nem jár akkora veszéllyel, mint a gázé, olajé.⁴⁰

Magyarország kedvező elhelyezkedése miatt az ország területének 70%-án kiaknázható termálvíz lelhető fel, ezért is megfontolandó, hogy mennyiben lehetséges ezen vizek felszínre juttatása, felhasználása, majd visszasajtolása.

A termálvizek között különbséget kell tenni a szabadon feltörő és a kutak által kinyert termálvíz között. A kettő közötti különbséget az jelenti, hogy a feltörő források folyamatosan feltöltődnek. Ezzel szemben, ha mesterségesen nyerjük ki a kőzetekből, akkor fennáll a veszélye, hogy egy idő után elhasználjuk az adott víztározórétben található készletet, ami után nincsen utánpótlás. A termálvíz elhelyezése azért is problematikusabb az ivóvízhez képest, mert a magas sótartalma miatt nem lehet szabadon kiönteni, mivel magas környezetkárosító kockázattal bír.

Főszabály szerint vissza kell sajtolni a kizárólag energetikai célokra kitermelt felszín alatti vizet, amelyet csak ugyanazon vízadóba lehet visszatáplálni és mindezért bányajáradékot kell fizetnie. Amennyiben valamilyen oknál fogva nem lehetséges a visszajuttatás, kötelezően gondoskodni kell a termálvizek ártalommentes elvezetéséről, elhelyezéséről, mivel a termálvíz kémiai összetevői felelősek a talajok szikesedéséért.⁴¹ Ezen okból kifolyólag az elvezetés során meg kell vizsgálni helyben történő hasznosításának lehetőségét; a tárolóban való elhelyezés esetén környezetvédelmi szempontok mellett a talaj vízkészlet-utánpótlását is szem előtt kell tartani.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/19/EU irányelve (2012. július 4.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól (átdolgozás) EGT-vonatkozású szöveg HL L 197, 24.7.2012. 38–71.

⁴¹ KUN Ágnes, BOZÁN Csaba, ONCSIK B. Mária, BARTA Károly: Használt termálvíz mezőgazdasági elhelyezésének (öntözés) hatása a talaj kicserélhető nátrium tartalmára és az összes oldott sótartalmára.

<https://akjournals.com/view/journals/0088/66/1/article-p95.xml>.

6. KONKLÚZIÓ

Az éghajlatváltozás jelentős globális kihívást jelent a mezőgazdasági ágazat számára, de egyúttal lehetőséget is kínál a fenntarthatóbb és klímasegélyesebb mezőgazdasági gyakorlatok kialakítására. Az Európai Unió által kidolgozott politikák és kezdeményezések kulcsfontosságúak ebben a folyamatban, de további intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy regionális szinten hatékonyan küzdjünk a klímaváltozás ellen és megvédjük a mezőgazdasági ágazatot.

Az uniós politika számos irányban halad előre a klímaváltozás elleni küzdelemben. A zöldmegállapodás és az ennek keretében született stratégiák ambiciózus célokat tűznek ki a kibocsátás csökkentése és a klímasegélyesség elérése terén, azonban a termelők képviselőivel való párbeszéd elmaradt. Ennek következményeként első lépcsőként megbukott uniós szinten a vegyszertmentesség elérése és tagállami szinten az üzemanyagok támogatásának a megszüntetése is – a gazdatüntetések révén – ismételtelen bevezetésre került. Az együttműködés hiánya az észszerűtlen agrárpolitikához vezetett és az Uniónak szavazott bizalmat is megingatta.

Egyértelművé vált az, hogy a célok megvalósítása a gazdákra hárul, és ha a klímapolitikát gyakorlati szinten akarjuk megvalósítani, akkor azt fokozatosan és nem radikális változtatásokkal kell elérni, továbbá alternatív lehetőségek (bioüzemanyag, új környezetkímélőbb hatóanyagok) biztosítása, hogy a gazdák megfelelő anyagi támogatást kapjanak a fenntarthatóbb gyakorlatok bevezetéséhez és a környezeti kihívásokkal leküzdéséhez. Emellett a kutatás és fejlesztés területén további befektetésekre van szükség annak érdekében, hogy új, innovatív megoldásokat találjunk a klímaváltozás hatásainak kezelésére és a mezőgazdasági szektor adaptációjára. A fejlesztések által elért eredmények minél szélesebb körben való népszerűsítését, azok anyagilag elérhetőbbé tételét és mindeközben a gazdák megélhetésének biztosítását kell a stratégiák megfogalmazásakor szem előtt tartani.

Hazánk a fogyasztók védelme érdekében továbbra is hangoztatja a *GMO*-termékekkel szembeni fellépést, ami az utóbbi időszakban az ukrán gabona importjának megszüntetésében mutatott példaértékű kiállást az Unióval szemben. Az *NGT* a *GMO*-val szemben lehetőséget teremt a globális felmelegedés miatt kialakult kedvezőtlen környezeti feltételek melletti hatékony növénytermesztésnek és egészségesebb növények termesztésének, azonban, mint legújabb technológia, továbbra is ismeretlen következményekkel járhat az egészségre és a természet fejlődésére nézve. Az *NGT*-termékek jogi szabályozása még folyamatban van, azonban az EU címkézésre vonatkozó javaslata nem tekinthető fogyasztóbarátnak és nem kezdődtek meg azon kutatási folyamatok, amely alapján különbséget lehetne tenni az *NGT* és a kezeletlen növények között.

7. HIVATKOZÁSOK

- 1) (2004). A környezeti felelősségről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelv.
- 2) Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről HL L 143., 2004.4.30, p. 56–7. (dátum nélk.).
- 3) BAROSS Norbert, d. B. (2016). *20 éves az országos környezeti kármentesítési program*. Budapest.
- 4) Bizottság, E. (2021. 5 12). Bolygónk egészségessé tétele mindenki számára Uniós cselekvési terv: „Út a szennyezőanyag-mentes levegő, víz és talaj felé”. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és A Régiók Bizottságának*. Brüsszel.
- 5) Bizottság, E. (dátum nélk.). A Bizottság (EU) 2018/350 irányelve (2018. március 8.) a 2001/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a géntechnológiával módosított szervezetek környezeti kockázatértékelése tekintetében történő módosításáról.
- 6) Dr. OCSKÓ Zoltán, D. E. (2015). *Növényvédőszer, terménynövelő anyagok*. Budapest: Dabasi Nyomda Zrt.
- 7) Dr. TAKÁCS János, N. S. (2009). A termálvíz-haznosítás környezetvédelmi igénye. *A Miskolci Egyetem Közleménye*, (old.: 170). Miskolc.
- 8) Euroepan Comission. (2020). *Farm to Fork Strategy*.
- 9) Európai Bizottság . (dátum nélk.). Bizottság (EU) 2022/643 felhatalmazáson alapuló rendelete a 649/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a peszticidek, az ipari vegyi anyagok, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagok és a higany jegyzékbe vétele, valamint a v.
- 10) Európai Parlament. (2023). *Greenhouse gas emissions by country and sector (infographic)*.
- 11) Európai Parlament. (2024). *New Genomic Techniques: MEPs back rules to support green transition of farmers*. Európai Parlament Press.
- 12) Európai Parlament és Tanács. (2009). *a növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 1107/2009/EK rendelet*. Az Európai Unió Hivatalos Lapja.
- 13) Európai Tanács. (2023). *Infografika – Mi jellemzi a természet állapotát az Unióban?* Az EU Tanácsának és az Európai Tanácsnak a hivatalos honlapja: Európai Unió.
- 14) Európai Unió. (2023). *Soil deal for Europe : what is the EU mission* .
- 15) European Commission. (2020). *EU Biodiversity Strategy for 2030*.

- 16) TÖRÖK, Gergely: *A vertikális gazdálkodás út a városok ellátáshoz*, 2022. .
- 17) Hivatal, K. S. (2021). *A gabona termésmennyisége* . KSH.
- 18) GYULAI Iván: *A fenntartható fejlődés Magyarország helyzete a fenntarthatóság szempontjából*. 2011, Magyar Természetvédők Szövetsége.
- 19) Kormány, M. (2010). *A GMO-ról röviden*.
- 20) KUN Ágnes, B. C: *Használt termálvíz mezőgazdasági elhelyezésének (öntözés) hatása a talaj kicserélhető nátrium tartalmára és az összes oldott sótartalmára*. 2017, Akadémiai Kiadó.
- 21) VÉRTESY László: *Precíziós mezőgazdaság: helyzetkép és gazdasági megfontolások* . 2023, Gödöllő: MATE Press.
- 22) Magyar Természetvédők Szövetsége. (2022). *KAP Stratégiai Tervek: zöld megállapodás vagy nincs megállapodás?* Brüsszel: Friends of the Earth Europe.
- 23) Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25). Magyarország.
- 24) Magyarország Kormánya. (2023). *A biológiai sokféleség megőrzésének 2030-ig szóló nemzeti stratégiája*.
- 25) mezőgazdasági, 1. (. (dátum nélk.).
- 26) Nations, F. a. (dátum nélk.). *Integrated Pest Management*. Forrás: Food and Agriculture Organization of the United Nations: <https://www.fao.org/pest-and-pesticide-management/ipm/integrated-pest-management/en/>
- 27) Nébih. (2020). *Visszavonta az Európai Bizottság a klórpírifosz és a klórpírifosz-metil hatóanyagok engedélyét*. Nébih.
- 28) Nóra, E. (2020). *Az Európai Zöld Megállapodás*. Országgyűlés Hivatala: KÖZGYŰJTEMÉNYI ÉS KÖZMŰVELŐDÉSI IGAZGATÓSÁG KÉPVISELŐI INFORMÁCIÓS SZOLGÁLAT.
- 29) Parlament, E. (2024). *Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea*. Press Service.
- 30) Pesticide Action Network Europe, Nature et Progrès Belgium ASBL, TN kontra État, C-162/21. sz. ügy (Európai Unió Bírósága 2023. január 19).
- 31) Schneegans, A. (2021). *A Soil Deal for Europe: 100 living labs and lighthouses to lead the transition towards healthy soils by 2030. EU missions concrete solutions for our greatest challenges*. Forrás: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-10/f2f_conf_20211015_pres-04.pdf
- 32) SLEZÁK Katalin, T. I.: *A klímaváltozás hatásai és az arra adandó válaszok a zöldségtermelési gyakorlatban*. 2021, *AGRO-21 füzetek*, 95.
- 33) Tanács, A. E. (2001). *2001/18/EK Irányelv a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos*

*kibocsátásáról és a 90/220/EGKtanácsi
irányelvhatályonkívülhelyezéséről.*

- 34) Tanács, E. P. (2023.7.5). A talajmegfigyelésről és a rezilienciáról (a talajmegfigyelésről szóló jogszabály) az Európai Parlament és a Tanács irányelv javaslata. Brüsszel.

NAGY MÁRTON

Jól tervezett források? – Avagy hogyan illeszkednek a tagállamok RRF-költségei a fejlesztési szükségleteikhez?

1. Bevezetés
 2. A szakirodalmi és jogszabályi háttér bemutatása
 - 2.1. Az európai integráció költségvetésének történeti háttere
 - 2.2. A NextGenerationEU-csomag az Európai Unió költségvetési rendszerében
 - 2.3. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz helye és működése a NextGenerationEU-csomagon belül
 - 2.4. Az európai uniós fejlesztési politikák értékelési megközelítései
 - 2.4.1. Egyéb uniós fejlesztési politikák értékelése a szakirodalomban
 - 2.4.2. A NextGenerationEU-csomag és Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz értékelése a szakirodalomban
 3. A tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összevetése a tagállami fejlesztési szükségletekkel
 - 3.1. Módszertani áttekintés
 - 3.2. Az elemzésbe bevont adatok köre
 - 3.3. Eredmények és diszkusszió
 - 3.3.1. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetételének regionális összevetése
 - 3.3.2. A tagállamok relatív fejlesztési szükségletei
 - 3.3.3. A fejlesztési szükségletek és a tagállami tervek összetétele közötti kapcsolat vizsgálata
 4. Következtetések
 5. Irodalomjegyzék
- Jogszabályjegyzék

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió a 2020-ban kitört Covid-19-pandémia nyomán tapasztalt gazdasági nehézségek folyamányaként megalkotta a 750 milliárd eurós NextGenerationEU (NGEU) csomagot, és annak részeként a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF). Mindezt tette azzal a céllal, hogy elősegítse a tagállamok gazdaságának válságból való gyors helyreállítását, valamint a gazdaságok oly módon történő megerősítését, hogy azok nagyobb ellenálló képességgel rendelkezzenek a jövő kihívásaival szemben.

Az NGEU-források különlegessége az Európai Unió eddigi költségvetési megoldásaihoz képest abban rejlik, hogy az ezen alaphoz szükséges forrásokat az Európai Unió tagállamai közös, uniós szintű hitelfelvételen keresztül teremtik elő. Mindez a tagállamok pénzügyi integrációjának egy újabb szintjét vetíti előre. Az így bevont forrásokat a tagállamok az RRF-en keresztül

vissza nem térítendő támogatásként vagy pedig hitelként hívhatják le az EU-tól a megfelelő RRF-tervek bemutatásával. Habár az RRF-tervek tartalmára vonatkozóan vannak központi uniós szabályok, azonban azok kialakításban a tagállamoknak még így is jelentékeny szerepe van. E tervek továbbá nagy hasonlóságot mutatnak a strukturális és kohéziós alapok allokációs terveivel.

Az NGEU-csomag tehát mind céljait, mind finanszírozását, mind a tagállamok közötti allokációs metódusait illetően precedens nélküli. Ebből kifolyólag számos elemzés született már arra vonatkozóan, hogy várhatóan milyen makrogazdasági hatásokat von majd maga után a program implementálása. Nem született ugyanakkor még elemzés arra vonatkozóan, hogy a tagállamok által az Európai Bizottsághoz benyújtott helyreállítási és rezilienciaépítési tervek hogyan illeszkednek a tagállamok fejlesztési szükségleteihez.

Ennek fényében dolgozatom azon kérdésekre keresi a választ, hogy

- megfigyelhetők-e regionális eltérések a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott tagállami fejlesztési stratégiák súlypontjai között;
- milyen mértékben igazodnak a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott stratégiák a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez.

A kutatási kérdések megválaszolása érdekében a dolgozat MEDVE-BÁLINT Gergő által a strukturális alapokra vonatkozó tagállami forrásallokációs stratégiák és fejlesztési szükségletek közötti kapcsolatot vizsgálatára alkalmazott statisztikai módszertani megközelítést használja fel.¹ Ebben a megközelítésben a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tételeit tématerületek szerint összegezve vizsgálom az egyes tématerületek teljes tervhez vonatkoztatott arányai és az adott tématerületen az adott tagállam többi tagállamhoz viszonyított relatív fejlesztési szükségletei közötti kapcsolatot Kendall-féle τ -értékek meghatározása által.

A dolgozat eredményeinek értelmezésekor korlátként érdemes figyelembe venni azt, hogy nem szükségszerű, hogy egy tagállam a forrásallokációja megtervezésekor a többi tagállamhoz viszonyított fejlesztési szükségleteiből induljon ki – az abszolút értelemben vett fejlesztési szükségletek meghatározása ugyanakkor nem tárgya ezen dolgozatnak. Az eredményeket torzítják továbbá az olyan tagállamokra vonatkozó adatok, melyek minden területen közel azonos relatív fejlesztési szükségletekkel rendelkeznek, hiszen ezen esetekben valószínűsíthetően a tagállamok más szempontok szerint határozzák meg a forrásallokációs prioritásaikat.

A dolgozat eredményei korábban nem vizsgált, újszerű szempontok szerint világítják meg az RRF-forrásokat, így új, empirikus megállapításokkal

¹ MEDVE-BÁLINT, Gergő: „The Cohesion Policy on the EU’s Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds?” *Studies in Comparative International Development*, 2018/2. 218–238.

szolgálnak ezen eszköz lehetséges gazdasági hatásainak értékeléséhez. Az eredmények emellett tágabb kontextusban összevethetők a hasonló, de a strukturális alapok allokációját értékelő eddigi eredményekkel, így jól illeszkednek az európai uniós fejlesztési politikákat értékelő irodalomhoz.

A dolgozat további része először áttekinti a releváns szakirodalmi és jogszabályi háttérismerteket, melyek elhelyezik a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt az európai integráció költségvetési fejlődéstörténetében és a jelen jogszabályi keretekben. Ezt követően részletesen ismerteti az alkalmazott módszertani megközelítést és az elemzésbe bevont adatok körét, melyet az eredmények bemutatása és diszkussziója követ. Dolgozatom a következőkkel zárul.

2. A SZAKIRODALMI ÉS JOGSZABÁLYI HÁTTÉR BEMUTATÁSA

A dolgozat e szakaszának célja egyfelől annak felvázolása, hogy hol helyezkedik el a kutatás tárgyát képező Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz az európai integráció történetében, valamint a jelenlegi költségvetési rendszerben, másfelől annak áttekintése, hogy milyen megközelítmódban és milyen eredményekkel kerültek az RRF-hez hasonló uniós politikák értékelésre a szakirodalomban, s e megközelítmódok mennyiben kerültek átültetésre az RRF (illetve tágabban az NGEU-csomag) értékelésére. Ez utóbbi által azonosításra kerül az az eddig betöltetlen elemzési űr – a tagállami RRF-tervek és a tényleges fejlesztési szükségletek közötti kapcsolat vizsgálata –, melyet a dolgozat betölteni kíván.

A fentiek megvalósítása érdekében először röviden bemutatásra kerül az európai integráció költségvetésének történeti fejlődése. Ezt követően a dolgozat elhelyezi a NextGenerationEU-csomagot az EU költségvetési rendszerében, majd ezen belül értelmezi az RRF helyét és működését. Végezetül bemutatásra kerülnek az eddigi uniós költségvetési politikák értékelési megközelítései, s ezek átültetése az RRF területére.

2.1. Az európai integráció költségvetésének történeti háttere

Az európai integráció költségvetésének történeti fejlődése három fő szakaszra bontható², melyek az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) időszak, a Római Szerződés és az Európai Egységokmány közötti időszak, valamint a többéves pénzügyi keretek (MFF) bevezetésével kezdődő, jelenleg is tartó periódus. Ezen szakaszok között az elhatárolás alapját a különböző költségvetési megoldások – akár a finanszírozási, akár a kiadások oldalán – jelentik.

² BENEDETTO, Giacomo: „The History of the EU Budget (PE 636.475)” 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf)

Az ESZAK költségvetési megközelítése abban tért el a ma alkalmazottól, hogy a szervezetet nem egy évenként meghatározott költségvetéssel finanszírozták, hanem közvetlenül az érintett iparágakra kivetett illetékekkel, vámtarifákkal és egyéb díjakkal.³ Ez a finanszírozási megoldás az ESZAK vonatkozásában egészen 2002-ig – azaz az ötven évre szóló ESZAK Szerződés lejártáig – fennállt.⁴

A napjainkban is a költségvetésről való döntéshozatal alapját képező eljárásrend – azaz az Európai Bizottság javaslata alapján a Tanács a Parlamenttel (illetve annak elődjével) konzultálva dönt az éves költségvetésről – a Római Szerződés elfogadásával jött létre.⁵ Ekkor ugyanakkor még a három közösségnek külön-külön költségvetései voltak, melyek csak az Egyesítő Szerződést követően olvadtak össze.⁶ Ebben az időszakban olyan jelentős uniós politikák kerültek bevezetésre, mint az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap és a Közös Agrárpolitika (KAP).⁷ Amíg kezdetben a KAP finanszírozása volt a költségvetés legjelentősebb tétele, a későbbiekben ez eltolódott az ERFA irányába.⁸ A finanszírozási oldalon ebben az időben jelentek meg a saját források, ideértve az uniós költségvetésbe befolyó vámbevételeket, valamint a hozzáadott érték adókon alapuló saját forrás bevezetését.⁹

Az Európai Egységokmány elfogadását követően 1988-tól kezdve az éves költségvetések egy többéves középtávú költségvetésbe kerültek beágyazásra, melyek először a pénzügyi perspektíva, később a többéves pénzügyi keret elnevezést viselték.¹⁰ Ezzel egyidőben megjelent a tagállamok GNP-, majd később GNI-alapú költségvetési hozzájárulási kötelezettsége.¹¹

Az Európai Unió többéves pénzügyi keretének és saját forrásainak jogalapját jelenleg az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 311. és 312. cikke teremti meg, mely szerint a többéves pénzügyi keretnek legalább ötéves időtartamúnak kell lennie, s nem terjeszkedhet túl a saját források adta kereteken. A saját források korábbi rendszerét a Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (saját forrás határozat) 2. cikkének (1c) bekezdése szerint egy „nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék tömegére” kivetett 0,8 EUR/kg egységes lehívási kulcs alkalmazásával egészí-

³ BENEDOTTO, 2. lj.

⁴ Uo.

⁵ Uo.

⁶ Uo.

⁷ Uo.

⁸ KENGYEL, Ákos: „New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget” *Intereconomics*, 2016/51. 100–106.

⁹ BENEDOTTO, 2. lj.

¹⁰ KENGYEL, 8. lj.

¹¹ Uo.

tette ki. KENGYEL Ákos ugyanakkor megállapítja, hogy „az EU költségvetésének bevételei egyre inkább a GNI-arányos hozzájárulásokból származnak”, mely „aláassa a saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodás elvét és az EU finanszírozási autonómiáját”.¹² KENGYEL Ákos emellett kifejti, hogy a tagállamok továbbra is a nettó pozíciójukat tartják leginkább szem előtt a költségvetésről szóló vitákban, mely háttérbe szorítja az európai hozzáadott érték jelentőségét.¹³

2.2. A NextGenerationEU-csomag az Európai Unió költségvetési rendszerében

A NextGenerationEU-csomag az Európai Unió által adott válasz a koronavírus-pandémia miatt bekövetkezett gazdasági válságra. A csomag kettős célja az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (RRF-rendelet) szerint, hogy segítse a pandémia okozta károk helyreállítását, valamint egy olyan újjáépítést valósítson meg, amely a jövő kihívásaival szemben felkészültebbé teszi az Európai Uniót. A csomag bár a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi kerettel párhuzamosan került elfogadásra, nem ágyazódik bele a hagyományos költségvetésbe, hanem amellet kerül megvalósításra 2021-től kezdődően.¹⁴ Az NGEU méretét tekintve jelentős, hiszen 2018-as áron számolva 750 milliárd eurós többletforrást jelent a Tanács (EU) 2020/2094 rendeletének (NGEU-rendelet) 2. cikke szerint a többéves pénzügyi keret 1,074 billió euróján felül, melyet a Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendeletének (MFF-rendelet) I. melléklete határoz meg.

Az NGEU különválása az uniós költségvetéstől a finanszírozási oldalon jelenik meg legegértelműbben. Amíg a többéves pénzügyi keret egy kiegyensúlyozott költségvetést jelent, melynek forrásoldalát az előző fejezetben ismertetett saját források rendszere adja, addig az NGEU forrásait közvetlenül a pénzügyi piacokról az Európai Unió által felvett hitel teremti meg a saját forrás határozat 5. cikkének értelmében. A hitelek visszafizetése ugyanakkor már a saját forrásokból történik – e lehetőség megteremtése érdekében a GNI-alapú saját forrás felső korlátja megemelésre került addig – de legkésőbb 2058-ig –, amíg a teljes hitel visszafizetésre nem kerül ugyanezen határozat 6. cikke alapján. A közös uniós hitelfelvétel ugyanakkor Guiseppe CELI és szerzőtársai szerint nem tekinthető *hamiltoni pillanatnak* az európai integ-

¹² KENGYEL, Ákos: „Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében” *Közgazdasági Szemle*, 2019/5. 524.

¹³ KENGYEL, 12. l.j.

¹⁴ CELI, Guiseppe, GUARASCIO, Dario, & SIMONAZZI, Annamaria: „A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or ‘Hamiltonian moment’?” *Journal of Industrial and Business Economics*, 2020/3. 411–424.

ráció történetében, mivel ez egy közös fiskális politika elfogadását is jelentené a közös monetáris politika támogatására.¹⁵ Mindezzel Guiseppe CELI és szerzőtársai az Amerikai Egyesült Államok (USA) első pénzügyminiszterének, Alexander Hamiltonnak a tetteire utalnak vissza, aki először vetette fel az USA-ban, hogy az egyes államok államadósságát vállalja át a központi kormányzat.¹⁶

Az NGEU-csomag struktúráját tekintve is nagyban eltér a korábbi költségvetési megoldásoktól. A 750 milliárd eurós csomag forrásaiból mindössze 77,5 milliárd euró kerül majd felhasználásra olyan politikák keretében, melyek a többéves pénzügyi keretben is megjelennek (lásd részletesen az 1. ábrán) az NGEU-rendelet 2. cikkének (2a) bekezdése alapján. Az NGEU többi része a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozását teszi lehetővé, melyen belül a tagállamok között 312,5 milliárd euró kerül vissza nem térítendő támogatások formájában szétosztásra a tagállamok között, míg 360 milliárd euró hitelként hívható le a tagállamok számára az NGEU-rendelet 2. cikkének (2a–b) bekezdései szerint. Az NGEU-csomag működését az 1. ábra foglalja össze.

Az NGEU működésének jogszabályi háttere Federico FABBRINI alapján hat jogforrásból tevődik össze.¹⁷ Az NGEU-rendelet hozza létre az NGEU-t, emellett pedig a méretét is meghatározza.¹⁸ Az MFF-rendelet az NGEU-tól szeparáltan megteremti a 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretet.¹⁹ A saját forrás határozat a saját források rendszeréről rendelkezik, és megteremti a közös uniós hitelfelvétel lehetőségét.²⁰ Az RRF-rendelet létrehozza a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt, és meghatározza az NGEU forrásfelhasználásának kereteit.²¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (jogállamisági rendelet) rendelkezik az uniós források – így az NGEU és a többéves pénzügyi keret forrásainak – jogállamisági feltételrendszeréről.²² Továbbá az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között 2020. december 16-án létrejött intézményközi megállapodás előrevetíti az NGEU visszafizetésének okán új uniós saját források bevezetésének lehetőségét.²³

¹⁵ CELI, GUARASCIO, & SIMONAZZI, 14. lj.

¹⁶ Uo.

¹⁷ FABBRINI, Federico: „Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022/24. 1–22.

¹⁸ FABBRINI, 17. lj.

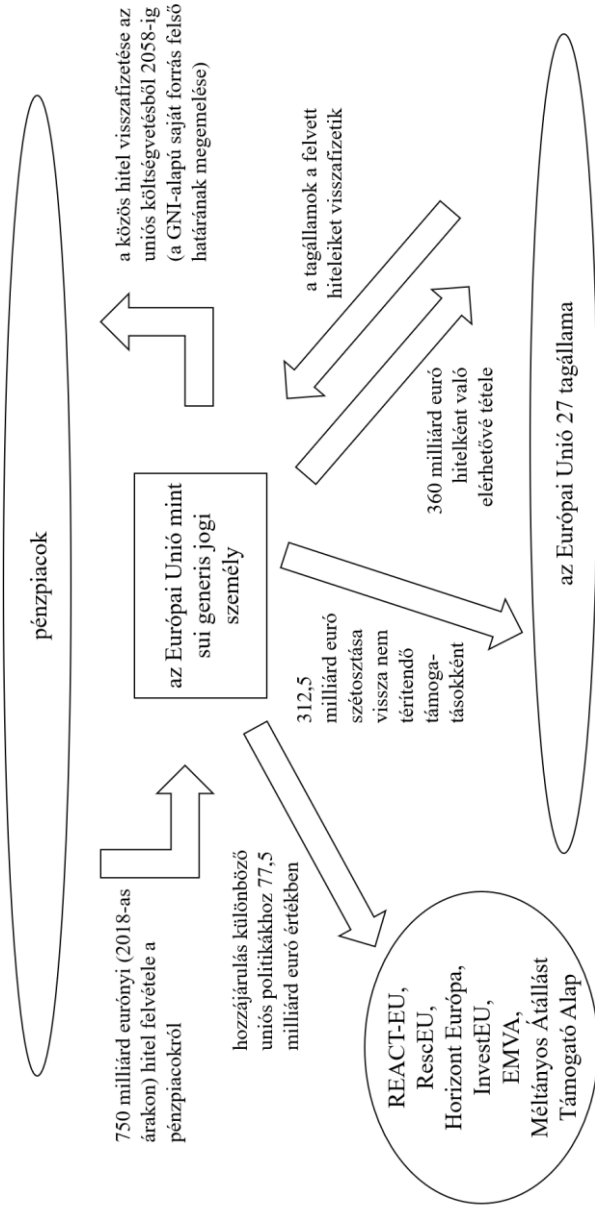
¹⁹ Uo.

²⁰ Uo.

²¹ Uo.

²² Uo.

²³ Uo.



1. ábra: A NextGenerationEU-csomag működésének sematikus áttekintése
 Forrás: saját szerkesztés

2.3. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz helye és működése a NextGenerationEU-csomagon belül

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz – ahogy az az 1. ábrán is látható – az NGEU-csomag legjelentősebb részegysége, hiszen az NGEU forrásainak csaknem 90 százalékát az RRF használja fel: 312,5 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás, míg 360 milliárd euró hitel formájában áll a tagállamok rendelkezésére. Az RRF jogszabályi alapját az RRF-rendelet adja meg.

Az RRF forrásainak megfelelő allokálásban a tagállamok által összeállítandó helyreállítási és rezilienciaépítési tervek játszanak kulcsszerepet. E tervekben az RRF-rendelet 17. cikkének (1) bekezdése alapján *„meg kell határozni az adott tagállam reform- és beruházási programját”,* valamint e tervek *„egy átfogó és koherens csomag formájában reformok és közberuházás végrehajtására irányuló intézkedéseket foglalnak magukban, amelyek a magánberuházások ösztönzését célzó közberuházási rendszereket is tartalmazhatnak”.*

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek kialakításában az egyes tagállamok mozgásterét az RRF-rendelet 18. cikkének (4) bekezdése szabja meg. Eszerint helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek többek közt legalább 37 százaléknyi forrást kell a zöld átállásra, a biológiai sokféleség előmozdítására vagy ehhez kapcsolódó kihívások kezelésére allokálni, míg a források legalább 20 százalékát a digitális átállásra vagy ahhoz kapcsolódó kihívások kezelésére kell fordítani. A terv tematikus felépítésének tekintetében az RRF-rendelet 18. cikkének (4a) bekezdése megszabja, hogy a tervnek a 3. cikkben felsorolt hat pillér mindegyikéhez hozzá kell járulnia. Továbbá fontos korláta a terveknek a jelentős károkozás elkerülését célzó elv.

A fentiek mellett az RRF-rendelet 18. cikkének (4) bekezdése szerint a tagállamoknak a tervek összeállításakor figyelembe kell venni az európai szemeszter keretében az országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat. Sonja BEKKER szerint az európai szemeszter ily módon pénzügyi támogatással való összekötése új fejezetet jelent az európai szemeszter történetében, s rámutat, hogy a nemzeti aktorok, különösképp a nemzeti parlamentek, leginkább a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe való beleszólással tudnak befolyást gyakorolni.²⁴ Bart VANHERCKE és Amy VERDUN elemzésében arra jut, hogy az európai szemeszter összekötése az RRF-fel javíthatja az országspecifikus ajánlásoknak való megfelelést, mivel nagyobb ösztönző társul hozzájuk.²⁵

²⁴ BEKKER, Sonja: „The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?” *Politics and Governance*, 2021/3. 175–185.

²⁵ VANHERCKE, Bart, & VERDUN, Amy: „The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility” *Journal of Common Market Studies*, 2021/1. 204–223.

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megfelelőségét az RRF-rendelet 20. cikke szabályozza, mely szerint a Tanács dönt a tervek jóváhagyásáról a Bizottság javaslatára. A 13. cikk alapján a tervek 13 százaléka folyósítható a tagállamoknak előfinanszírozásként a tervek jóváhagyását követően, míg a fennmaradó költségeket a Bizottság a tervekben meghatározott mérföldkövek és célok elérését követően téríti meg.

Mint ahogy arra a dolgozat korábban már utalt, az RRF a tagállamok szempontjából vissza nem térítendő támogatásra és hitelre bontható. A vissza nem térítendő források tagállamok közötti allokációja két lépésben kerül meghatározásra: egyfelől a források 70 százalékanak vonatkozásában az allokációs kulcs a relatív egy főre jutó GDP inverzétől, a tagállam relatív népességétől és a 2015 és 2019 közötti átlagos relatív munkanélküliségi rátától függ (RRF-rendelet II. melléklete), másfelől a források maradék 30 százaléka esetében a munkanélküliségi ráta helyett a 2020-as és 2021-es reál GDP-csökkenés a 2019-es értékhez képest kerül bevonásra az allokációs kulcs kialakításába (RRF-rendelet III. melléklete).²⁶

A hitelek esetében minden tagállam a folyóáron számított 2019-es GNI értékének 6,8 százalékaig nyújthat be hiteligényt az RRF-rendelet 14. cikkének (5) bekezdése alapján. Fontos eltérés továbbá a hitelláb és a vissza nem térítendő támogatások között, hogy előbbire a tagállamok 2023. augusztus 31-ig nyújthattak be igényt a vonatkozó rendelet 14. cikkének (2) bekezdésének értelmében – azaz nem volt szükséges rögtön, az először benyújtott helyreállítási és rezilienciaépítési tervben minden hiteligényt kifejezni.

Az RRF-rendelet 15. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamoknak nyújtott hitel lejáratí ideje, árképzése és visszafizetési ütemezése a Bizottság és az érintett tagállam közötti hitelmegállapodásban rendezendő.

2.4. Az európai uniós fejlesztési politikák értékelési megközelítései

Az NGEU és az RRF fentebb ismertetett sajátosságai, céljai és allokációs mechanizmusai alapján nagyban hasonlít az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított politikákhoz, mely hasonlóságra Fabio CANOVA és Evi PAPPÁ is rámutat elemzésében.²⁷ E hasonlóságból kifolyólag a dolgozat a következőkben először bemutatja, hogy eddig milyen elemzési keretekben milyen eredményekre jutottak a korábbi szerzők az európai strukturális és beruházási alapok, így különösen az Európai Regionális Fejlesztési

²⁶ RODRÍGUEZ, Pilar Más (2021). „The EU Budget: the new MFF and the Recovery Instrument: Next Generation EU” in DE ANDÉS, Fernando Fernández Méndez (szerk.): *The euro in 2021* (Madrid: Fundación de Estudios Financieros and Fundación ICO, 2021) 169–196.

²⁷ CANOVA, Fabio, & PAPPÁ, Evi: „On the effectiveness of the Next Generation EU funds” 2021. <https://cepr.org/voxeu/columns/effectiveness-next-generation-eu-funds>

Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap vonatkozásában. Ezt követően a dolgozat megvizsgálja, hogy az egyes elemzési megközelítések mennyiben kerültek átültetésre az NGEU és az RRF értékelésre, és olyan módszertanként azonosítja a tagállami forrásallokációs stratégiák elemzését, amely bár alkalmazható volna az RRF vonatkozásában, ez idáig ilyen témájú elemzésre nem került sor.

2.4.1. Egyéb uniós fejlesztési politikák értékelése a szakirodalomban

MEDVE-BÁLINT Gergő felosztását követve a kohéziós fejlesztési forrásokat értékelő irodalmak négy fő kategóriába oszthatók.²⁸ Ezek közül az első a források regionalizáló hatását járja körül azzal a céllal, hogy meghatározza, hogy a szubnacionális területi egységek mennyiben erősödtek meg az uniós fejlesztési források nyomán. A második és tán legszéleskörűbb szakirodalmi csapásvonal a fejlesztési források regionális növekedési trendekre gyakorolt hatását fedi fel. Ehhez kapcsolódóan a harmadik szál az egyes területi egységek forrásabszorpciói kapacitását meghatározó tényezőket igyekszik feltárni. Végezetül a negyedik vonal a források implementációs és menedzsmentkihívásainak elemzéséhez gazdasági és politikai faktorokat vesz figyelembe. Ezen megközelítésmódokat kiegészítendő MEDVE-BÁLINT Gergő arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagállamok forrásallokációs stratégiáit is érdemes vizsgálat alá vetni, mivel ez is érdemben befolyásolhatja a fejlesztési források hatásait.²⁹

Figyelembe véve, hogy a regionalizációval és az implementációs és menedzsmentkihívásokkal foglalkozó irodalmi megközelítés relevanciája az RRF természetéből és időbeli korlátjaiból fakadóan a dolgozat szempontjából csekély, így ennek ismertetésétől jelen dolgozat eltekint.

A strukturális alapok növekedési hatásait elemezve BECKER és szerzőtársai arra jutnak, hogy egyeurónyi transzfer átlagosan 1,2 eurónyi GDP-növekedést eredményez.³⁰ BECKER és szerzőtársai mindezt azzal egészíti ki, hogy transzferek – az eltérő forrásabszorpciói kapacitások folyamányaként – leginkább azokban a régiókban segítik a felzárkózást, melyeknek erre relatíve kevesebb szüksége volna.³¹ A szerzők egy másik tanulmányának megfogal-

²⁸ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

²⁹ UO.

³⁰ BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance” *Journal of Public Economics*, 2010/9-10. 578–590.

³¹ BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Regional transfers in Europe: Do we need fewer of them or different ones?” 2013. <https://cepr.org/voxeu/columns/regional-transfers-europe-do-we-need-fewer-them-or-different-ones>

mazásában „a fogadó régiók heterogenitása az abszorptív kapacitásuk tekintetében számottevően számít” – ebben a tekintetben pedig „a régiók abszorpciós kapacitásának mindkét mérőeszköze, azaz a munkaerő humántőke-ellátottsága és a kormányzás minősége, hasonló mintázatokat mutat”.³² A fentiekkel összhangban Megállapítható, hogy az egy főre jutó jövedelem tekintetében az uniós átlag alatt teljesítő régiókban átlagosan pozitív egy főre jutó jövedelemnövekedési hatást eredményeztek a strukturális transzferek, ugyanakkor a források növelése nem vezet arányosan növekvő hatásokhoz, valamint a gyenge intézményekkel és szűkös humántőkével rendelkező régiókban alacsonyabb hatások figyelhetők meg.³³

Többek között a fentieket összefoglalva DARVAS Zsolt és szerzőtársai megállapítják, hogy „változó eredmények tárulnak fel a kohéziós politika hatásosságát illetően”.³⁴ Ezt MEDVE-BÁLINT Gergő azzal egészíti, hogy megállapításai szerint mind politikai, mind gazdasági elfogultság szerepet játszhat a források elosztásában.³⁵

MEDVE-BÁLINT Gergő a tagállamok forrásallokációs stratégiáit vizsgálva arra a megállapításra jut, hogy mind a déli, mind a keleti tagállamok a fizikai infrastruktúra fejlesztését részesítették előnyben.³⁶ A szerző továbbá feltárja, hogy források elköltésére vonatkozó stratégiák részben nem feleltek meg a tagállami fejlesztési szükségleteknek.³⁷

2.4.2. A NextGenerationEU-csomag és Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz értékelése a szakirodalomban

Lévén az NGEU és az RRF implementációja még kezdeti fázisban tart, így ezen uniós gazdasági eszközöket értékelő szakirodalom is szűkös. Az elérhető irodalom az empirikus adatok hiányában leginkább makromodellek alkalmazásával igyekszik megbecsülni az eszközök várható gazdasági hatásait.

³² BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Desing With Heterogenous Treatment Effects” *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013/4. 60.

³³ BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Effects of EU Regional Policy: 1989-2013” *Regional Science and Urban Economics*, 2018/69. 143–152.

³⁴ DARVAS, Zsolt, MAZZA, Jan, & MIDOES, Catarina: „How to improve European Union cohesion policy for the next decade” 2019. <https://www.bruegel.org/policy-brief/how-improve-european-union-cohesion-policy-next-decade>

³⁵ MEDVE-BÁLINT, Gergő: „Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe” in BACHTLER, John, BERKOWITZ, Peter, HARDY, Sally, MURAVSKA, Tatjana (szerk.): *EU Cohesion Policy* (London: Routledge, 2016) 220–240.

³⁶ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

³⁷ Uo.

PFEIFFER és szerzőtársai modellezése szerint az uniós reál-GDP szintje 2024-ben másfél százalékkal lehet magasabb, mint az NGEU-befektetések nélkül volna.³⁸ Megállapítják továbbá, hogy az NGEU-befektetések számotvető tovaggyűrűző hatást generálhatnak, azaz a külön-külön vett tagállami aggregált hatásoktól szignifikánsan eltér az összeurópai szinten vett hatás.³⁹ Oliver PICEK ezzel összhangban szintén a jelentős tovaggyűrűző hatásokra hívja fel a figyelmet, ugyanakkor rámutat, hogy tagállamonként ennek figyelembevételével is jelentős eltérés várható a hatásokban: míg a déli és keleti tagállamokban jelentős GDP-növekedés várható az NGEU nyomán, addig a fejlettebb nyugati és északi tagállamokban a várható többletnövekedés mértéke bár pozitív, de kisebb.⁴⁰

Ugyanakkor kritika is megfogalmazható az NGEU-val szemben, mivel az „egyszeri, késedelemmel fog hatásossá válni, és politikailag érzékeny fiskális transzferekre támaszkodik” – ennek fényében pedig megállapítják, hogy „egy automatikus mechanizmus, ami egy központosított fiskális kapacitáson és egy biztonságos eszközön alapul, jobb eredményt ért volna el a gazdaság stabilizálásában” az NGEU-val járó kockázatoktól mentesen.⁴¹

IN ’T VELD és szerzőtársai továbbá megjegyzik, hogy a makromodellek alkalmazásával történő elemzés figyelmen kívül hagyja a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tagállami sajátosságait, melyek ugyanakkor fontos szempontokkal szolgálhatnak az NGEU értékelésekor.⁴²

A fentiek alapján látható, hogy az elérhető adatok alapján a strukturális forrásokról szóló irodalomhoz abban a tekintetben hasonló tanulmányok születtek eddig az NGEU és az RRF vonatkozásában, hogy az NGEU és az RRF gazdasági növekedését igyekeznek makromodellek segítségével számszerűsíteni. Ugyanakkor nem született még olyan irányú vizsgálat, mely a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek sajátosságait vette volna figyelembe oly módon, ahogy MEDVE-BÁLINT Gergő tanulmánya elemzi a strukturális források esetén a tagállamok forrásallokációs stratégiáját.⁴³ Dolgozatom ezt a szakirodalmi űrt kívánja betölteni.

³⁸ PFEIFFER, Philipp, VARGA, Janos, & IN ’T VELD, Jan: „Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment” 2021. <https://doi.org/10.2765/80561>

³⁹ Uo.

⁴⁰ PICEK, Oliver: „Spillover Effects From Next Generation EU” *Intereconomics*, 2020/55. 325–331.

⁴¹ CODOGNO, Lorenzo, & VAN DEN NOORD, Paul: „Assessing Next Generation EU” *LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series LEQS Paper*, 2020/166. 20.

⁴² IN ’T VELD, Jan, PFEIFFER, Philipp, & VARGA, Janos: „A stylised quantitative assessment of Next Generation EU investment” 2021. <https://cepr.org/voxeu/columns/stylised-quantitative-assessment-next-generation-eu-investment>

⁴³ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

3. A TAGÁLLAMI HELYREÁLLÍTÁSI ÉS REZILIENCIAÉPÍTÉSI TERVEK ÖSSZEVETÉSE A TAGÁLLAMI FEJLESZTÉSI SZÜKSÉGLETEKKEL

A dolgozat a következőkben ismerteti az elemzéshez használt módszertant, valamint bemutatja az elemzett adatokat, kitérve azok elemzésben való felhasználhatóságának módszertani kérdéseire, így különösképpen a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tételeinek kategorizálására. Ezt követően a dolgozat ismerteti az elemzés eredményeit, bemutatva a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetételének regionális összevetését, valamint a tagállami fejlesztési szükségletek és a tagállamok által az RRF keretében eltervezett költségek közötti kapcsolatot.

3.1. Módszertani áttekintés

A kutatási kérdéseket megválaszoló elemzés elvégzése három lépésből áll. Először a tagállamok forrásfelhasználási stratégiáit határozom meg azáltal, hogy a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben eltervezett költségek öt kategória szerint kerülnek csoportosításra, majd pedig meghatározásra kerül, hogy az egyes kategóriák a tagállamok teljes tervezett költséseiből mekkora hányadot képviselnek. Az elemzés során nem teszek különbséget a tervek vissza nem térítendő támogatásból, valamint hitelből finanszírozni tervezett projektjei között, mivel a finanszírozás módja irreleváns abból a szempontból, hogy az adott költség illeszkedik-e a tagállam fejlesztési szükségleteihez.

Az öt kategória, melyek szerint a tervek tételei csoportosításra kerülnek, MEDVE-BÁLINT Gergő kategorizálása szerint kerül meghatározásra, így a kategóriák a fizikai infrastruktúra, a humántőke, a kutatás és fejlesztés, az üzleti támogatás és az intézményi minőség.⁴⁴ A kategóriákba való besorolás DARVAS Zsolt és szerzőtársai kategorizálására építve történik.⁴⁵ A két kategorizálás egymásnak való megfeleltethetősége a következő alfejezetben kerül kifejtésre. A kategóriák szerinti költséghányadok meghatározása országcsoportok szintjén is elvégezhető, mely megteremti az EU egyes nagyobb országcsoportjai – így különösen a déli periféria, a keleti periféria és a centrum országai – közötti prioritások összehasonlításának lehetőségét.

⁴⁴ MEDVE-BÁLINT, 1. l.j.

⁴⁵ DARVAS, Zsolt, DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, Marta, DEVINS, Ashling, DE RIDDER GRZEGORCZYK, Monika, GUETTA-JEANRENAUD, Lionel, HENDRY, Surya, HOFFMANN, Mía, LENAERTS, Klaas, SCHRAEPEN, Tom, TZARAS, Alkiviadis, VORSATZ, Victor, WEIL, Pauline, & WELSLAU, Lennard: „European Union countries’ recovery and resilience plans” 2023. <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>

A második lépésben a tagállamok fejlesztési szükségletei kerülnek meghatározásra oly módon, hogy a fentebb ismertetett kategóriákon belül azonos számú releváns indikátor mentén rangsorolásra kerülnek az egyes tagállamok, majd a kategóriákon belüli rangsorpoztások összegzésre kerülnek, mely alapján megállapítható, hogy a többi tagállamhoz képest milyen relatív fejlesztési szükségletekkel rendelkeznek. Annak meghatározása, hogy az egyes kategóriákon belül pontosan milyen indikátorok kerülnek bevonásra az elemzésbe, valamint a MEDVE-BÁLINT Gergő által bevont indikátoroktól való esetleges eltérések indoklása, a következő alfejezetben történik.⁴⁶

Az utolsó elemzési lépésben a megfigyelések kis száma és a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteinek ordinális mérési szintje okán a Kendall-féle τ -értékek kerülnek kiszámításra annak meghatározására, hogy van-e, s ha igen, akkor milyen irányú és erősségű kapcsolat a tagállamok forrásfelhasználási stratégiái és a relatív fejlesztési szükségletei között. MEDVE-BÁLINT Gergő alapján a dolgozat előzetes feltevése az, hogy „a tagállamok az uniós forrásokat a különböző hazai szegmensek fejlesztési szükségletei szerint allokálják a fő költési kategóriák között”.⁴⁷

Az ismertetett módszertan fő korlátja, hogy a tagállamok a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megalkotásakor nem szükségszerűen veszik figyelembe a többi tagállamhoz viszonyított relatív teljesítményüket. Ugyanakkor a fejlesztési szükségletek abszolút módon történő meghatározhatóságának kérdése túlmutat ezen dolgozat tárgykörén. Továbbá ezen módszertani megközelítés torzított eredményeket adhat akkor, ha egy adott tagállam teljesítménye minden kategória terén közel azonos, mivel ekkor a tagállam feltehetően a fejlesztési szükségleteken túlmenő szempontokat is bevon a prioritásai kialakításába.

3.2. Az elemzésbe bevont adatok köre

Az elemzés elvégzéséhez a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tartalmának és az egyes kategóriák közötti allokációjának meghatározásához a dolgozat a DARVAS Zsolt és szerzőtársai által összeállított adatbázist használja fel.⁴⁸ Ezen adatbázis a tagállami tervek költségeit négyféle kategorizálás szerint tartalmazza:

- egyrészt az RRF-rendelet 3. cikke szerinti hat pillér szerint csoportosítva;
- másrészt az Európai Bizottság által javasolt hét stratégiai cél szerint;

⁴⁶ MEDVE-BÁLINT, 1. l.j.

⁴⁷ UO. 226.

⁴⁸ DARVAS, DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, DEVINS, DE RIDDER GRZEGORCZYK, GUETTA-JEANRENAUD, HENDRY, HOFFMANN, LENAERTS, SCHRAEPEN, TZARAS, VORSATZ, WEIL, & WELSLAU, 45. l.j.

- harmadrészt az Eurostat által alkalmazott NACE gazdasági szektorok szerinti osztályozási rendszer alapján;
- végül pedig a Bruegel Intézet által kidolgozott kétszintű (3 fő és 35 alkategória) kategorizálás szerint.

Mivel ez utóbbi csoportosítás a leginkább részletes felbontás, így ez ad lehetőséget az elemzéshez szükséges öt kategória szerinti legpontosabb besorolásra, így a dolgozat a továbbiakban erre a csoportosításra támaszkodik. Annak meghatározását, hogy a 35 kategória mely tételei az elemzés által megkövetelt öt kategória mely tételeihez illeszkednek leginkább, az 1. táblázat foglalja össze. Azon esetekben, amikor DARVAS Zsolt és szerzőtársai egy terv egy költségtételét két csoportba is besorolják, s ezen csoportok eltérő kategóriába esnek a dolgozat kategorizálásának tekintetében, akkor az adott költségtételt a dolgozat a két érintett kategória között 50-50 százalékos arányban osztja meg.⁴⁹ A felhasznált adatbázisban nem kategorizált tételeket az elenyésző számuk folytán az elemzés figyelmen kívül hagyja a fejlesztési szükségletekkel való kapcsolatok vizsgálatakor.

A tagállamok relatív fejlesztési szükségleteinek meghatározásához e dolgozat a MEDVE-BÁLINT Gergő által alkalmazott indikátorokat alkalmazza az egyes kategóriák terén.⁵⁰ Ez alapján minél alacsonyabb egy tagállam teljesítménye az egyes kategóriákban a többi tagállamhoz viszonyítva, annál magasabb az adott terület fejlesztésének relatív szükségessége.

Az elemzésbe bevont adatok mindegyike a 2019-es, vagy az ennél korábbi legfrissebb évre vonatkozik. Ezáltal az elemzést nem befolyásolják a Covid-19-pandémia által okozott esetleges külső sokkok az adatsorokban. Továbbá a 2019-es adatsorok bevonása összhangban áll azzal, hogy a NextGenerationEU – s így a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz – célja az uniós gazdaságok hosszú távon történő ellenállóképesség-növelése az RRF-rendelet alapján. A pandémia által már befolyásolt adatok használatából levont következtetések így inkább a válaszreakció milyenségét jellemeznék, nem pedig azt, hogy a tagállami tervek miképp illeszkednek a hosszú távú fejlesztési szükségletekhez.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

fizikai infra- struktúra	humántőke	kutatás és fej- lesztés	üzleti támogatás	intézményi mi- nőség
levegő- és vízminőség; megújuló energiaforrások; épületek energiahatékonysága; nagysebességű vasút; közösségi közlekedés; egyéb fenntartható közlekedési infrastruktúra; elektromos mobilitás; elektromos hálózatok; infrastruktúrális befektetések	konnektivitás; digitális készségek és digitális inklúzió; munkaerőpiac és munkahelyek létrehozása; egészség; oktatás és készségek (nem digitális); kultúra és turizmus; sportok	biodiverzitás; klímaváltozás-adaptációs projektek; zöldtechnológiai innováció; hidrogén; nem épületekhez kapcsolódó energiahatékonyság; fenntartható mezőgazdaság; digitális témákhoz kapcsolódó befektetés kutatás-fejlesztésben; K+F és innováció (nem zöld és nem digitális)	körforgásos gazdaság; zöldadó-ösztönzők; vállalatok digitalizációja; digitális képességekbe és fejlett technológiák kiépítésébe történő befektetés; a digitális szektor zöldítése; KKV-k	digitális közszféra; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; a pénzügyi rendszer erősítése; válságfelkészültség és reziliencia; igazságügy és korrupció elleni harc

1. táblázat: A tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervek DARVAS Zsolt és szerzőtársai szerinti kategorizálásának megfeleltetése e dolgozat kategorizálásának

Forrás: saját táblázat DARVAS Zsolt és szerzőtársai¹ kategóriáinak felhasználásával

¹ DARVAS, DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, DEVINS, DE RIDDER GRZEGORCZYK, GUETTA-JEANRENAUD, HENDRY, HOFFMANN, LENAERTS, SCHRAEPEN, TZARAS, VORSATZ, WEIL, & WELS LAU, 45. l.j.

A fentiek alapján a *fizikai infrastruktúra* kategóriájában bevont indikátorok (1) az ezer négyzetkilométerre jutó autópályák hossza¹, (2) a Világbank infrastruktúra minőségére vonatkozó kompozit mutatója², és (3) az egymillió főre jutó energiamegtakarítás a végső energiafogyasztásban milliő tonna kőolaj-egyenértékben kifejezve³. Ezen indikátorok esetében a magasabb értékek jobb teljesítményre utalnak.⁴

A *humántőke* esetében (1) a felsőfokú végzettséggel rendelkező, 15 és 64 éves kor közötti népesség aránya⁵, (2) a felső-középfokú és a középiskola utáni, nem felsőfokú végzettséggel rendelkező, 15 és 64 éves kor közötti népesség aránya⁶, valamint (3) a 18 és 64 éves kor közötti népesség oktatásban és képzésben való részvételi aránya⁷ került bevonásra indikátorként, melyek esetében a magasabb értékek jobb teljesítményre utalnak.⁸

A *kutatás és fejlesztés* kategóriáján belül alkalmazott indikátorok (1) az egymillió főre jutó, az Európai Szabadalmi Hivatalhoz benyújtott szabadalmak száma⁹, (2) a kormányzati szektor egy főre jutó összes intramurális K+F ráfordítása¹⁰, és (3) a K+F területen foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott százalékában¹¹. Ezen indikátorok esetében is a magasabb értékek utalnak jobb teljesítményre.¹²

¹ EUROSTAT: „Road, rail and navigable inland waterways networks by NUTS 2 regions. TRAN_R_NET” 2022b. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRAN_R_NET__custom_4573177/default/table

² VILÁGBANK: „Logistics performance index: Quality of trade and transport-related infrastructure (1=low to 5=high)” 2022a. <https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ>

³ EUROSTAT: „Energy efficiency. NRG_IND_EFF” 2022a. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_IND_EFF__custom_4573420/default/table

⁴ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

⁵ EUROSTAT: „Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators. EDAT_LFSE_03” 2023d. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03__custom_4573652/default/table

⁶ Uo.

⁷ EUROSTAT: „Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex, age and country of birth. TRNG_LFS_13” 2023c. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRNG_LFS_13__custom_4573776/default/table

⁸ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

⁹ EURÓPAI SZABADALMI HIVATAL: „European patent applications per country of origin” 2020. <https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics/2019/statistics/patent-applications.html#tab2>

¹⁰ EUROSTAT: „GERD by source of funds. RD_E_FUNDGERD” 2023f. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_E_FUNDGERD/default/table?lang=en

¹¹ EUROSTAT: „R&D personnel by sector of performance, professional position and sex. RD_P_PRESOCC” 2023e. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_P_PERSOCC\\$DEFAULTVIEW/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_P_PERSOCC$DEFAULTVIEW/default/table)

¹² MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

Az üzleti támogatás területén MEDVE-BÁLINT Gergő szerint a költések „főként a munkahelyteremtést, a szociális inklúzió fejlesztését célozzák”.¹³ E kategórián belül a három a bevont indikátor (1) a 15 és 64 éves kor közötti nők aktivitási rátája¹⁴, (2) a hosszú távú munkanélküliség a munkanélküliség százalékaiban¹⁵, és (3) a hosszú távú munkanélküliség az aktív népesség százalékában¹⁶. A nők aktivitási rátája esetében a magasabb, míg a másik két indikátor esetében az alacsonyabb értékek utalnak jobb teljesítményre.¹⁷

Az *intézményi minőség* kategóriájában a Világbank *Worldwide Governance Indicators* (1) kormányzati hatékonyságra, (2) szabályozási minőségre, és (3) a korrupció visszaszorítására vonatkozó mutatói kerültek bevonásra¹⁸, melyek mindegyike esetében a magasabb értékek jelentenek jobb teljesítményt¹⁹

A felhasznált adatsorokat és az azok alapján elvégzett számításokat a dolgozat 1. számú melléklete tartalmazza áttekinthető formában.

3.3. Eredmények és diszkusszió

A dolgozat e fejezete először bemutatja, hogy milyen forrásallokációs stratégia jellemzi az Európai Unió déli perifériájának, keleti perifériájának, valamint centrumországainak helyreállítási és rezilienciaépítési terveit. Ezt követően bemutatásra kerül, hogy az öt azonosított kategória terén van-e bármiféle kapcsolat a tagállami tervek és a tagállami relatív fejlesztési szükségletek között. Ezen kapcsolatok vizsgálatra kerülnek mind az Európai Unió egészének, mind az egyes makrorégiók – azaz a centrum, a déli periféria és a keleti periféria országainak – vonatkozásában.

3.3.1. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetételének regionális összevetése

MEDVE-BÁLINT Gergő kategorizálásával összhangban, azt ugyanakkor a centrumországok bevonásával kiegészítve, az Európai Unión belül alapvetően három

¹³ Uo. 225.

¹⁴ EUROSTAT: „Employment and activity by sex and age - annual data. LFSI_EMP_A” 2023a. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_EMP_A__custom_4574287/default/table

¹⁵ EUROSTAT: „Long-term unemployment by sex - annual data. UNE_LTU_A” 2023b. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_LTU_A__custom_4574327/default/table

¹⁶ EUROSTAT, 66. lj.

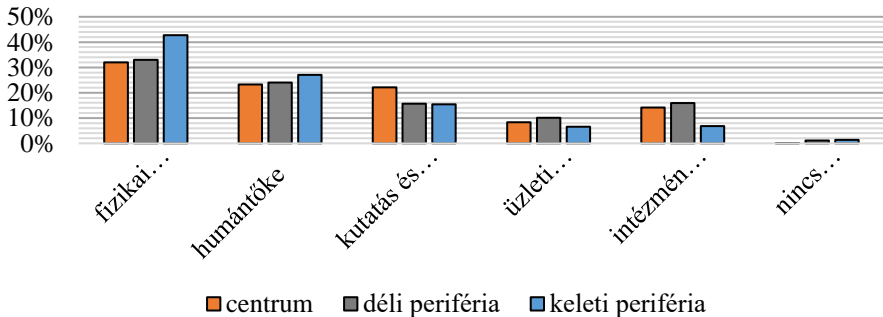
¹⁷ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

¹⁸ VILÁGBANK: „Worldwide Governance Indicators” 2022b. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

¹⁹ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

makrorégió különíthető el.²⁰ A centrum országai Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Luxemburg és Svédország. Bár Hollandia a centrumországok közé tartozna, DARVAS Zsolt és szerzőtársainak adatbázisa azonban a holland helyreállítási és rezilienciaépítési tervre vonatkozó adatokat annak megkésétt benyújtása okán az elemzés elvégzésének idejében nem tartalmaz.²¹ Emiatt ezen elemzés centrumországokra vonatkozó megállapításai Hollandia kivételével értelmezendők. A déli periféria országai Ciprus, Görögország, Írország, Olaszország, Málta, Portugália és Spanyolország; a keleti periféria országai Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Ahogy az a 2. ábrán látható, a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek súlypontja minden makrorégió esetében a fizikai infrastruktúrára helyeződik, melyet a humántőke és a kutatás és fejlesztés területén tervezett költségek követnek. A fizikai infrastruktúra és a humántőke súlya lehangsúlyosabban keleti periféria államai esetében emelkedik ki, míg a centrum országai a tervek nagyobb hányadát allokálják a kutatás és fejlesztés területére a többi makrorégiónál. Kiténik továbbá, hogy az üzleti támogatás és az intézményi minőség kategóriáira a keleti periféria országai allokálják arányaiban a legkevesebb forrást.



2. ábra: A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek összetétele az Európai Unió egyes makrotérségeiben

Forrás: a szerző saját számításai DARVAS Zolt és szerzőtársai adatbázisa²² alapján

Az egyes térségek egyes kategóriákra allokált forrásait milliárd euróban számítva a 2. táblázat foglalja össze. Ezen táblázat adatai alapján megvizsgál-

²⁰ Uo.

²¹ DARVAS, DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, DEVINS, DE RIDDER GRZEGORCZYK, GUETTA-JEANRENAUD, HENDRY, HOFFMANN, LENAERTS, SCHRAEPEN, TZARAS, VORSATZ, WEIL, & WELSLAU, 45. l.j.

²² Uo.

ható az, hogy van-e szignifikáns eltérés az egyes régiók forrásallokációs stratégiái között, avagy az egyes kategóriákra allokkált források mennyisége statisztikailag független attól, hogy melyik makrorégióról van szó. A függetlenségvizsgálat χ^2 -próbával végezhető el, mely alapján a teszttiszta értéke 11,599, melyhez 0,3128 p-érték társul. Ez alapján a próba nullhipotézise nem vethető el semmilyen szokványos szignifikanciaszinten, azaz a forrásallokációs stratégiák összességében függetlennek tekinthetők attól, hogy mely makrorégióban vizsgáljuk őket.

	fizikai infra- struk- túra	hu- mán- tőke	kutatás és fej- lesztés	üzleti támo- gatás	intéz- ményi minő- ség	nincs kategó- ria
centrum	27,64	20,11	19,14	7,17	12,25	0,07
déli pe- riféria	98,50	71,73	46,71	30,30	47,71	3,49
keleti periféria	45,60	28,93	16,46	6,95	7,29	1,47

2. táblázat: Az egyes kategóriákra allokkált források mennyisége milliárd euróban az Európai Unió egyes makrorégióiban

Forrás: a szerző saját számításai DARVAS Zsolt és szerzőtársai adatbázisa²³ alapján

A fenti megállapítások összhangban vannak MEDVE-BÁLINT Gergő eredményeivel, melyek szintén megállapítják a strukturális alapok forrásainak allokkációs stratégiáira vonatkozóan, hogy az egyes országcsoportok nem térnek el szignifikánsan egymástól abban, hogy mely kategóriákat prioritizálják.²⁴ Szintén azonosnak tekinthetők a strukturális alapokra és az RRF-forrásokra vonatkozó eredmények azt illetően, hogy a keleti periféria országai a déli államoknál kimagaslóan többet terveznek költeni fizikai infrastruktúrára. További hasonlóságként említhető, hogy az RRF-források esetében is Európa-szerte a fizikai infrastruktúrába való beruházás a fő prioritás, melytől erősen lemaradnak a kutatás és fejlesztés terén tervezett költségek – csakúgy, mint ahogy azt MEDVE-BÁLINT Gergő a strukturális alapok kapcsán megállapítja.²⁵ Ugyanakkor eltérés mutatkozik azt illetően, hogy amíg MEDVE-BÁLINT Gergő a strukturális alapok kapcsán arra mutat rá, hogy a humántőkébe történő befektetések is Európa-szerte alulpriorizáltak, addig az RRF-források terén ez már sokkal kevésbé figyelhető meg.²⁶

²³ Uo.

²⁴ MEDVE-BÁLINT, 1. lj.

²⁵ Uo.

²⁶ Uo.

3.3.2. A tagállamok relatív fejlesztési szükségletei

A tagállamok relatív fejlesztési szükségletei a módszertani áttekintésben leírtak szerint kerültek összegzésre. Így az öt fejlesztési kategóriában három-három releváns indikátor mentén kerültek rangsorolásra az egyes tagállamok, mely rangsorpontszámok ezt követően összegzésre kerültek kategóriánként. Ebből adódóan a relatív fejlesztési szükségletek minden kategóriában tagállamonként egy 3 és 78 közé eső pontszámmal adhatók meg. Ezen pontszámokat tagállamonként és fejlesztési kategóriánként a 3. táblázat foglalja össze, mely így áttekinthető képet ad arról, hogy az elemzésbe bevont indikátorok alapján mely tagállam hogyan teljesít a többi tagállamhoz viszonyítva az egyes fejlesztési kategóriákban. A táblázatban a magasabb pontszámok magasabb relatív fejlesztési szükségletekre utalnak.

A táblázatból szembetűnő az az előzetes várakozásoknak jól megfelelő tendencia, hogy amíg a perifériák országai jellemzően rosszabb pontszámokat tudnak felmutatni az egyes kategóriákban, addig a centrumországok állnak a rangsorok vezető helyein.

Ország	fizikai infrastruktúra	humántőke	kutatás és fejlesztés	üzleti támogatás	intézményi minőség
Ausztria	35	32	11	25	21
Belgium	10	42	19	53	29
Bulgária	59	54	72	59	74
Ciprus	57	46	56	39	47
Csehország	46	41	40	21	44
Dánia	17	32	7	8	7
Észtország	57	28	45	7	21
Finnország	51	22	14	23	5
Franciaország	23	30	27	42	29
Görögország	48	50	39	76	69
Horvátország	50	50	65	56	69
Írország	39	32	30	39	23
Lengyelország	40	40	54	26	52
Lettország	46	39	64	45	43
Litvánia	55	32	58	28	42
Luxemburg	35	31	12	29	10
Magyarország	38	47	55	29	67
Málta	60	50	56	27	49
Németország	13	40	17	29	15

Ország	fizikai infrastruktúra	humántőke	kutatás és fejlesztés	üzleti támogatás	intézményi minőség
Olaszország	24	58	31	73	64
Portugália	38	55	37	53	40
Románia	59	56	76	55	78
Spanyolország	24	46	41	61	48
Svédország	51	21	30	39	8
Szlovákia	51	46	64	61	59
Szlovénia	21	30	33	44	40

3. táblázat: A tagállamok relatív fejlesztési szükségleteit mérő rangsorpontszámok az egyes fejlesztési kategóriákon belül

Forrás: a szerző saját számításai az EURÓPAI SZABADALMI HIVATAL¹, az EUROSTAT² és a VILÁGBANK³ alapján.

A magasabb pontszámok magasabb relatív fejlesztési szükségleteket jelentenek.

A táblázat színezése a pontszámok szerinti zöld–sárga–piros skálát követ.

¹ EURÓPAI SZABADALMI HIVATAL, lj. 60.

² EUROSTAT, lj. 52, 53, 54, 56, 58, 61, 62, 65, 66.

³ VILÁGBANK, lj. 53, 69.

3.3.3. A fejlesztési szükségletek és a tagállami tervek összetétele közötti kapcsolat vizsgálata

A tagállamok relatív fejlesztési szükségletei és az egyes kategóriákra allokált forrásarányok közötti összefüggéseket a 4. táblázat foglalja össze. A táblázat egyfelől bemutatja, hogy az Európai Unió egészét tekintve milyen kapcsolatok tárhatók fel a vizsgált változók között, másfelől pedig az ezt követő három sor azt ismerteti, hogy az egyes makrorégiók országcsoportjain belül felfedhetők-e kapcsolatok. A táblázat alapján megállapítható, hogy a fizikai infrastruktúra, a humántőke, az üzleti támogatás és az intézményi minőség kategóriáin belül nem található szignifikáns kapcsolat a vizsgált változók között, sem az Európai Unió egészét, sem az egyes makrorégiókat szemlélve. Ezek szerint a tagállamok forrásallokációs stratégiái ezen kategóriákat illetően nem illeszkednek a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez.

Megállapítható továbbá, hogy a kutatás és fejlesztés területén az Európai Unió egészét illetően egy szignifikáns, negatív irányú, közepesen gyenge erősségű kapcsolat fedhető fel. Mindennek jelentése, hogy azon tagállamok, melyek relatív fejlesztési szükséglete e területen eleve alacsony, nagyobb arányban költenek kutatás-fejlesztésre, mint azon tagállamok, melyek vonatkozó relatív fejlesztési szükséglete magasabb. Ez alapján kijelenthető, hogy a kutatás-fejlesztés területén sem valósul meg a forrásallokációs stratégiák relatív fejlesztési szükségletekhez való illeszkedése.

Az egyes makrorégiók esetében szintén negatív irányú, szignifikáns összefüggés figyelhető meg a déli periféria államait illetően. Ez azt jelenti, hogy a déli periféria országcsoportján belül is igaz az, hogy a kutatás és fejlesztésben eleve jobban teljesítő országok költenek többet az RRF-forrásokból ezen a területen.

		fizikai infra- struk- túra	humán- tőke	kutatás és fejlesztés	üzleti támo- gatás	intézményi minőség
Európai Unió	τ	0,081	0,037	-0,373***	0,093	-0,065
	p	>0,1	>0,1	<0,01	>0,1	>0,1
centrum	τ	-0,038	-0,148	0,255	-0,327	-0,071
	p	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1
déli periféria	τ	-0,150	0,053	-0,586*	-0,238	0,195
	p	>0,1	>0,1	<0,1	>0,1	>0,1
keleti periféria	τ	0,147	-0,130	-0,164	-0,055	-0,294
	p	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1	>0,1

4. táblázat: A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek forrásallokációs arányai és fejlesztési szükségletek közötti kapcsolatok az Európai Unióban és annak makrorégióiban

Forrás: a szerző saját számításai DARVAS Zsolt és szerzőtársai¹, az EURÓPAI SZABADALMI HIVATAL², az EUROSTAT³ és a VILÁGBANK⁴ alapján.

Megjegyzés: HO: $\tau = 0$, mindig a kétoldali alternatív hipotézissel szemben tesztelve.

Jelmagyarázat: * szignifikáns 10%-os szignifikanciaszinten, *** szignifikáns 1%-os szignifikanciaszinten.

Az RRF-források kapcsán megfogalmazott eredmények ez esetben is összecsengenek a MEDVE-BÁLINT Gergő által a strukturális alapok vizsgálata során feltártakkal.⁵ Egyfelől az RRF-források esetében csakúgy nincs szignifikáns kapcsolat a humántőke és az üzleti támogatás kategóriáira allokkált forrásmennyiség és a tagállami relatív fejlesztési szükségletek között, mint ahogy ez hiányzik a strukturális alapok megfelelő kategóriái esetében is. Másfelől további hasonlóság, hogy a kutatás és fejlesztés területén szintén szignifikáns, negatív irányú kapcsolat került feltáráásra. Eltérés az eredményekben ugyanakkor az, hogy amíg MEDVE-BÁLINT Gergő a fizikai infrastruktúra és az intézményi minőség kategóriáiban pozitív irányú kapcsolatot állapít meg, azaz érvényesül az, hogy a magasabb relatív fejlesztési szükségletű

¹ DARVAS, DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, DEVINS, DE RIDDER GRZEGORCZYK, GUETTA-JEANRENAUD, HENDRY, HOFFMANN, LENAERTS, SCHRAEPEN, TZARAS, VORSATZ, WEIL, & WELSLAU, 45. l.j.

² EURÓPAI SZABADALMI HIVATAL, l.j. 60.

³ EUROSTAT, l.j. 52, 53, 54, 56, 58, 61, 62, 65, 66.

⁴ VILÁGBANK, l.j. 53, 69.

⁵ MEDVE-BÁLINT, 1. l.j.

tagállamok arányaiban több forrást allokálnak e kategóriákra, addig efféle kapcsolat az RRF-források vonatkozásában nem fedezhető fel.⁶

A fentiek alapján összességében elmondható, hogy az RRF-forrásokra vonatkozó tagállami tervek illeszkedése a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez rosszabb, mint az MEDVE-BÁLINT Gergő eredményei alapján várható volt.⁷ Ezt támasztja alá, hogy amíg MEDVE-BÁLINT Gergő két kategóriában is szignifikáns és pozitív irányú kapcsolatot tárt fel, addig ugyanilyen jellegű kapcsolatok az RRF-források terén nem állapíthatók meg.⁸

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Jelen dolgozat két kutatási kérdésre keresett választ. Egyfelől megvizsgálta, hogy megfigyelhetők-e regionális eltérések a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott tagállami fejlesztési stratégiák súlypontjai között. Másfelől azt elemezte, hogy milyen mértékben igazodnak a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben megfogalmazott stratégiák a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez.

Az első kutatási kérdésre választ adva a dolgozat megállapította, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek költségeit fizikai infrastruktúra, humántőke, kutatás és fejlesztés, üzleti támogatás, valamint intézményi minőség szerint kategorizálva nem állapítható meg szignifikáns eltérés a centrum, a déli periféria és a keleti periféria tagállamainak forrásallokációs stratégiái között. A forrásallokációs stratégiák súlypontjait elemezve továbbá a dolgozat rámutatott, hogy a leghangsúlyosabban az infrastrukturális beruházások jelennek meg a tervekben, melyeket a humántőke és kutatás és fejlesztés kategóriái követnek. A fizikai infrastruktúrára vonatkozó forrásallokáció kimagaslóan jellemző a keleti periféria országaira.

A második kutatási kérdésre válaszul a dolgozat arra az eredményre jutott, hogy a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési tervei nem illeszkednek a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez. A fizikai infrastruktúra, a humántőke, az üzleti támogatás és az intézményi minőség kategóriáiban a dolgozat nem tárt fel szignifikáns kapcsolatot a vizsgált adatok között sem az Európai Unió, sem annak egyes makrorégiói szintjén. A kutatás és fejlesztés területén európai uniós szinten a dolgozat megállapította, hogy szignifikáns, de negatív irányú kapcsolat áll fent e kategórián belüli relatív fejlesztési szükségletek és az erre allokált forráshányadok között. Ez a kapcsolat a makrorégiók szintjén egyedül a déli periféria országait illetően szignifikáns.

⁶ Uo.

⁷ Uo.

⁸ Uo.

A dolgozat eredményei az azonos módszertani megközelítés okán jól összevethetők MEDVE-BÁLINT Gergő által a strukturális alapok forrásallokációja kapcsán feltárt megállapításaival.⁹ Ezek szerint a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek forrásallokációja hasonló a strukturális alapokéhoz azt illetően, hogy a forrásallokáció súlypontjai függetlenek attól, hogy az Európai Unió mely makrorégiójáról van szó, illetve, hogy az allokációban a fizikai infrastruktúra felül-, míg a kutatás és fejlesztés alulpriorizált. Ugyanakkor eltérés mutatkozik abban, hogy humántőke-befektetések prioritása az RRF-források esetében nagyobb, mint az a strukturális alapok esetében megfigyelhető volt. Emellett a tagállami relatív fejlesztési szükségletek és a forrásallokációs arányok közötti pozitív irányú kapcsolatok hiánya arra enged következtetni, hogy az RRF-források allokációja rosszabbul illeszkedik a tagállamok relatív fejlesztési szükségleteihez, mint a strukturális alapok allokációja. A kutatás és fejlesztés terén a strukturális alapok esetében megfigyelt negatív irányú kapcsolat az RRF-forrásokat illetően is fennáll.

A dolgozat újszerű empirikus eredményei arra engednek következtetni, hogy a strukturális alapok esetében MEDVE-BÁLINT Gergő által feltárt allokációs problémák és súlyponteltolódások jórésze lényegében átöröklődött az RRF-források allokációjára is.¹⁰ Továbbá az eredmények rámutatnak, hogy a források rossz allokációja nem csupán a periféria országainak sajátja, hanem az a centrumországokban is megjelenik. A fizikai infrastruktúra felülpriorizálása a kutatás és fejlesztéssel szemben, valamint a tagállami relatív fejlesztési szükségletek nem megfelelő figyelembevétele valószínűsíthető, hogy az RRF-források gazdasági növekedésserkentő és rezilienciaépítési hatása az előrejelzéseknél kisebb mértékű lehet.

A következtetések megvonásakor korlátként érdemes figyelembe venni azt, hogy a forrásallokáció meghatározása csupán a források tényleges felhasználásának első lépése. Így az RRF-források tényleges hatása nem csupán a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tartalmától függ, hanem a tervek implementációjától és az egyes országok forrásabszorpciók kapacitásaitól is. További korlátot jelent az eredmények értelmezésében az, hogy a jelen dolgozatban elemzett tervek még nem szükségszerűen véglegesek, hanem azok – például az RRF-források hitellábanak igénybevétele okán – még kiegészíthetők a tagállamok által.

A dolgozat eredményei számos további kérdést vetnek fel, melyek újabb kutatási irányokat jelölnek ki. Egyfelől a továbbiakban feltárandó, hogy az RRF-források vonatkozásában milyen motivációk állnak annak a háttérben, hogy a tagállamok továbbra is a fizikai infrastruktúrát priorizálják, valamint, hogy a strukturális alapokhoz képest immár nagyobb prioritást élveznek a humántőke-befektetések. Másrészt további kvalitatív kutatás tárgyának kell

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

lenni annak is, hogy a tagállami döntéshozók vajon figyelembe veszik-e a relatív fejlesztési szükségleteket a forrásallokációk megtervezésekor, s hogy milyen egyéb faktorok kerülnek még ekkor figyelembevételre. Harmadrészt pedig szükséges annak feltérképezése, hogy az Európai Unió milyen ösztönzőkkel segítheti elő a jövőben a jobb forrásallokációt.

5. IRODALOMJEGYZÉK

- 1) BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance” *Journal of Public Economics*, 2010/9-10. 578–590.
- 2) BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Desing With Heterogenous Treatment Effects” *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013/4. 29–77.
- 3) BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Regional transfers in Europe: Do we need fewer of them or different ones?” 2013. <https://cepr.org/voxeu/columns/regional-transfers-europe-do-we-need-fewer-them-or-different-ones>
- 4) BECKER, Sascha O., EGGER, Peter H., & VON EHRLICH, Maximilian: „Effects of EU Regional Policy: 1989-2013” *Regional Science and Urban Economics*, 2018/69. 143–152.
- 5) BEKKER, Sonja: „The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?” *Politics and Governance*, 2021/3. 175–185.
- 6) BENEDOTTO, Giacomo: „The History of the EU Budget (PE 636.475)” 2019.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf)
- 7) CANOVA, Fabio, & PAPP, Evi: „On the effectiveness of the Next Generation EU funds” 2021.
<https://cepr.org/voxeu/columns/effectiveness-next-generation-eu-funds>
- 8) CELI, Guiseppe, GUARASCIO, Dario, & SIMONAZZI, Annamaria: „A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or ‘Hamiltonian moment’?” *Journal of Industrial and Business Economics*, 2020/3. 411–424.
- 9) CODOGNO, Lorenzo, & VAN DEN NOORD, Paul: „Assessing Next Generation EU” *LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series LEQS Paper*, 2020/166. 1–41.
- 10) DARVAS, Zsolt, DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ, Marta, DEVINS, Ashling, DE RIDDER GRZEGORCZYK, Monika, GUETTA-JEANRENAUD, Lionel, HENDRY, Surya, HOFFMANN, Mia, LENAERTS, Klaas, SCHRAEPEN, Tom,

- TZARAS, Alkiviadis, VORSATZ, Victor, WEIL, Pauline, & WELS LAU, Lennard: „European Union countries’ recovery and resilience plans” 2023. <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>
- 11) DARVAS, Zsolt, MAZZA, Jan, & MIDOES, Catarina: „How to improve European Union cohesion policy for the next decade” 2019. <https://www.bruegel.org/policy-brief/how-improve-european-union-cohesion-policy-next-decade>
 - 12) EURÓPAI SZABADALMI HIVATAL: „European patent applications per country of origin” 2020. <https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics/2019/statistics/patent-applications.html#tab2>
 - 13) EUROSTAT: „Employment and activity by sex and age - annual data. LFSI_EMP_A” 2023a. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_EMP_A__custom_4574287/default/table
 - 14) EUROSTAT: „Long-term unemployment by sex - annual data. UNE_LTU_A” 2023b. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_LTU_A__custom_4574327/default/table
 - 15) EUROSTAT: „Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex, age and country of birth. TRNG_LFS_13” 2023c. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRNG_LFS_13__custom_4573776/default/table
 - 16) EUROSTAT: „Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators. EDAT_LFSE_03” 2023d. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03__custom_4573652/default/table
 - 17) EUROSTAT: „R&D personnel by sector of performance, professional position and sex. RD_P_PRESOCC” 2023e. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_P_PERSOCC_\\$DEFAULTVIEW/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_P_PERSOCC_$DEFAULTVIEW/default/table)
 - 18) EUROSTAT: „GERD by source of funds. RD_E_FUNDGERD” 2023f. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_E_FUNDGERD/default/table?lang=en
 - 19) EUROSTAT: „Energy efficiency. NRG_IND_EFF” 2022a. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_IND_EFF__custom_4573420/default/table

- 20) EUROSTAT: „Road, rail and navigable inland waterways networks by NUTS 2 regions. TRAN_R_NET” 2022b.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRAN_R_NET__custom_4573177/default/table
- 21) FABBRINI, Federico: „Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022/24. 1–22.
- 22) IN ’T VELD, Jan, PFEIFFER, Philipp, & VARGA, Janos: „A stylised quantitative assessment of Next Generation EU investment” 2021.
<https://cepr.org/voxeu/columns/stylised-quantitative-assessment-next-generation-eu-investment>
- 23) KENGYEL, Ákos: „New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget” *Intereconomics*, 2016/51. 100–106.
- 24) KENGYEL, Ákos: „Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében” *Közgazdasági Szemle*, 2019/5. 521–550.
- 25) MEDVE-BÁLINT, Gergő: „Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe” in BACHTLER, John, BERKOWITZ, Peter, HARDY, Sally, MURAVSKA, Tatjana (szerk.): *EU Cohesion Policy* (London: Routledge, 2016) 220–240.
- 26) MEDVE-BÁLINT, Gergő: „The Cohesion Policy on the EU’s Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds?” *Studies in Comparative International Development*, 2018/2. 218–238.
- 27) PICEK, Oliver: „Spillover Effects From Next Generation EU” *Intereconomics*, 2020/55. 325–331.
- 28) PFEIFFER, Philipp, VARGA, Janos, & IN ’T VELD, Jan: „Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment” 2021.
<https://doi.org/10.2765/80561>
- 29) RODRÍGUEZ, Pilar Más (2021). The EU Budget: the new MFF and the Recovery Instrument: Next Generation EU. in DE ANDÉS, Fernando Fernández Méndez (szerk.): *The euro in 2021* (Madrid: Fundación de Estudios Financieros and Fundación ICO, 2021) 169–196.
- 30) VANHERCKE, Bart, & VERDUN, Amy: „The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility” *Journal of Common Market Studies*, 2021/1. 204–223.

- 31) VILÁGBANK: „Logistics performance index: Quality of trade and transport-related infrastructure (1=low to 5=high)” 2022a.
<https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ>
- 32) VILÁGBANK: „Worldwide Governance Indicators” 2022b.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

JOGSZABÁLYJEGYZÉK

- 1) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. (jogállamisági rendelet)
- 2) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. (RRF-rendelet)
- 3) A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14-én.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. (saját forrás határozat)
- 4) A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. (MFF-rendelet)
- 5) A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról. (NGEU-rendelet)
- 6) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. (EUMSZ)
- 7) Intézményközi megállapodás (2020. december 16.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről.

HATVANI SZABOLCS LUKÁCS

A közigazgatási jog a mesterséges intelligencia által létrehozott automatizált és adatvezérelt államban

1. Alapvetések a mesterséges intelligencia területén
 - 1.1 A mesterséges intelligencia térnyerése
 - 1.2 Alapfogalmak
 - 1.3 Mesterséges intelligencia típusú rendszerek
2. Jogi szabályozás jelenlegi állása
 - 2.1 Egységes európai uniós jog – EU-s szintű jogalkotás
 - 2.2 MI rendelet
 - 2.3 Az EU Adatstratégia és a Data Governance Act (az európai adatkormányzás)
 - 2.4 Hazai szabályozás, lokális célkitűzések
3. A mesterséges intelligencia közigazgatásra gyakorolt hatása
 - 3.1 A Nemzetközi kitekintés a közigazgatásban digitális átállással kapcsolatban
 - 3.2 Automatikus döntéshozatali eljárás (ADH)
 - 3.3 Az MI használatában rejlő lehetőségek
 - 3.4 Az MI használatában rejlő hátrányok és kockázatok
 - 3.4.1 Általános jogelvek, értékek esetleges sérelme
 - 3.4.2 Átláthatóság, diszkriminációmentesség, következetesség, dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog
 - 3.4.3 Az automatizmusnak köszönhető új alapvető jogok?
 - 3.4.4 Adatgyűjtés és az MI kapcsolata, felmerült problémák
 - 3.4.5 Empátia kérdésköre
 - 3.4.6 Diszkrecionális jogkörben hozott döntések „kakuktktojás” jellege, megkerülhetetlensége
- 3.5 Hazai szintéren szabályozási szükségletek
4. Konklúzió
5. Irodalomjegyzék

1. ALAPVETÉSEK A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA TERÜLETÉN

1.1. A mesterséges intelligencia térnyerése

Napjainkban a mesterséges intelligencia és az ezzel kapcsolatos etikai, normatív szabályozási kérdéskörök a legfelkapottabb, legforróbb témakörök egyikének harcolták ki magukat. Nem véletlen, hiszen, ha a technológiák hatását vesszük figyelembe a jogi szolgáltatásokkal kapcsolatban, akkor a 2020-as új – a mesterséges intelligencia korszakába való – térnyerés, innovatív korszakváltás számos területen transzformáló behatást gyakorol. A közigazgatás területei óriási potenciált tartalmazó tartományok, mivel egyrészt rendelkezésre állnak a mesterséges

intelligencia folyamatos működtetéséhez és egyben fejlesztéséhez is nélkülözhetetlen háttéradatbázisok, másrészt ezeken a területeken a mesterséges intelligencia metódusai korábban nem látott mértékű hatékonyságnövekedést tudnak garantálni. Tulajdonképpen számos olyan kérdés merül fel a mesterséges intelligencia és a jog relációja mentén, amelyek mihamarabbi tisztázása, megválaszolása a jogalkotás irányát és gyorsaságát is behatárolhatja. Az egyik kérdés az, hogy a jogalkotó – a jogi szabályozás területén – milyen választ lesz képes adni a folyamatosan előtérbe törő digitális transzformációra. Továbbá az is kérdés, hogy milyen módon és mekkora mennyiségben leszünk a mesterséges intelligencia rendszerek „fogyasztói”, mennyire integráljuk be használatukat a mindennapjainkba? Végül, hogy a mesterséges intelligencia és az automatikus döntéshozatal, az automatizáció milyen mértékben, mely területeken és milyen jogi feltételek mentén kerülhet majd alkalmazásra?

Jelen munkámban fel szeretném térképezni az Európai Unió jogalkotójának tervezett mesterséges intelligencia szabályozását, stratégiáját. Mindezt összevetve a hatályos hazai szabályozással, kitérve továbbá a jogharmonizált mesterséges intelligencia szabályozásból eredő esetleges módosítási szükségletekre és a hazai téren történő digitális átállásra történő felkészülésre. Továbbá érinteni fogom, hogy a mesterséges intelligenciát milyen közigazgatási eljárásokban, milyen közigazgatási folyamatokban lehetne használni, és az általános használatnak milyen következményei lennének. Mindezek mellett kitérek majd a mesterséges intelligencia közigazgatásra gyakorolt átfogó hatásának elemzésére, az adatok innovatív felhasználását lehetővé tevő adatterek kialakításának koncepciójára, valamint a mesterséges intelligencia előnyeire, hátrányaira és kiemelt problémaköreire is.

Annak érdekében, hogy megértsük a mesterségesintelligencia-szabályozás fundamentális tartóoszlopait, és a mesterséges intelligencia általános és különös fogalomrendszerével operálhassunk, tisztáznunk kell pár elengedhetetlen definíciót. Elsősorban a különböző típusú rendszereket, amelyek különösen a közigazgatás területén használatosak.

1.2. Alapfogalmak

A mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) meghatározása, definíciós keretek közé szorítása a technológia jelen állása szerint nem lehetséges, nincs meghatározva egy egységes fogalom. Meglepő lehet ez a tényállítás, mivel jogosan merülhet fel a kérdés, hogy ha nincs egy egységes meghatározása a szabályozás tárgyának, akkor mégis hogyan lehet eredményesen egy normatív rendszerbe beilleszteni. Voltaképpen az MI egy nagyon divergáló kategória a jogi szabályozás terén, mivel jelenleg nincs olyan jogszabály, ami az Európai Unió szintjén kötelező jelleggel kontroll alá venné. Viszont az uniós digitális stratégia részeként az EU célul tűzte ki az MI szabályozását, annak érdekében, hogy jobb feltételeket teremtsen az innovatív technológia fejlesztéséhez és használatához.

Az Európai Bizottság még 2021-ben előterjesztett egy javaslati csomagot, amely jogi szabályozás alá helyezi az MI használatát. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (az MI-ről szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról (a továbbiakban: MI rendelet)¹ a következő MI-definícióval operál. Az MI egy „*olyan szoftver, amelyet az I. mellékletben felsorolt technikák és megközelítések közül egy vagy több alkalmazásával fejlesztettek, és amely az ember által meghatározott célkitűzések adott csoportja tekintetében olyan kimeneteket, például tartalmat, előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket képes generálni, amelyek befolyásolják azt a környezetet, amellyel kölcsönhatásba lépnek*”.²

Igaz, jogi erővel nem felruházott, ugyanakkor igenis a szabályozásra orientáló hatással bíró, EU-s puha jogalkotás („soft law”)³ fórumán az MI-vel kapcsolatosan sok közös kiindulópont (közös nevező) került kialakításra, melynek eredményeképpen a következők mondhatók el. Első közös sarokpont az MI szabályozása terén, hogy „ember alkotta”, azaz minden esetben muszáj, hogy egy embertől származzon, vissza kell tudni vezetni egy konkrét természetes személyre. Ugyanakkor az „ember alkotta” kritérium az MI rendeletben deklarált, „általános” MI-konstrukcióra vonatkozik, mivel az MI alkotta MI speciális jogi háttérrel von majd maga után, amit az MI rendelet a „közös nevezős” szabályozás szintjén nem képes megoldani. További konjunktív feltétel, hogy a fizikai vagy a digitális világban lévő adatokat, tartalmakat az MI egyfajta betáplált háttértudásként alapul veszi, a környezetét, amiben működik, érzékeli és értelmezi az összegyűjtött adatösszességet, majd az ilyen adatokból származtatott tudásból következtetéseket von le, hovatovább meghatározott paraméterek alapján döntést képes hozni a folyamat végen. Tehát az MI-rendszer alapvetően három elemi feltételt tartalmaz, mégpedig adatot, algoritmust és a kettőből együtt keletkezik leegyszerűsítve az MI.⁴

¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.

²2021/0106 (COD) Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (az MI-ről szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról (a továbbiakban: MI rendelet) 3. cikk 1.

³Többnyire etikai szabályzatok, állásfoglalások és különböző munkacsoporti határozatok.

⁴COM (2018) 237 final, 22–23. – a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A közös európai adattár kialakítása felé

1.3. Mesterséges intelligencia típusú rendszerek

Két fontos MI típusú rendszerrel kell megismerkednünk, annak érdekében, hogy az államigazgatásban – ezzel szorosan összefüggésben a közigazgatási jogban – kirajzolódjon az egységes kép az MI-vel kapcsolatban. Megkülönböztetünk gépi tanuláson alapuló és szakértői rendszereket.

A gépi tanuláson alapuló rendszerek alkalmasak nagy adattömegek rapid és precíz feldolgozására, ismétlődő, rutinszerű feladatok gyors végrehajtására. A gépi tanuló algoritmusok matematikai modellt építenek, mintaadatok alapján, azokra alapozva előrejelzéseket adnak, véleményeket közölnek anélkül, hogy erre expliciten beprogramozták volna őket.⁵ Pont emiatt használják az „intelligencia” kifejezést, mert öntanulási potenciállal rendelkeznek, amikor az adatok és a lehetséges kimenetek között új összefüggéseket ismernek fel, s majd mindazokat a jövőben már képesek lesznek figyelembe venni. A gépi tanuláson alapuló rendszereknél viszont kiemelt jelentőséggel bír az, hogy az elemzések alapjául szolgáló adatok pontosak legyenek, hiszen az MI a felhasznált adatokból vonja le a „saját maga” következtetéseit, így, ha a felhasznált adatok rosszak, akkor a rendszer által hozott konklúzió sem lesz helytálló.⁶

Ezzel ellentétben a „szakértői rendszerek „ha, akkor” alapon működnek, azaz a kapott válaszokból a betáplált szabályok alapján képesek egy ügymenetet lebonyolítani. Igazából a szakértői rendszer egy olyan számítógépes alkalmazás, amely szimulálja az emberi szakértő döntéshozatali képességét.”⁷ A feltett kérdéseket, valamint visszakövethető módon az elért eredményeiket meg is tudják magyarázni – „miért és hogyan, miért nem és mi lenne, ha” – funkcióknak köszönhetően. Kérésre megmutatják hogyan jutottak el egy kérdéshez/állításhoz és be tudják mutatni azokat a jogszabályi passzusokat, melyeket ehhez felhasználtak.⁸ Így alkalmazási területük elsősorban az ügyfélszolgálat, automatikus döntéshozatal, ahol a rendelkezésre álló adatbázis alapján akár egylépcsős vagy többlépcsős folyamatban levezetik a „megoldást”.

Ezen a ponton azonban fontos megemlíteni, hogy az MI-megoldások közigazgatásban történő alkalmazásának vannak jól észlelhető határai is. Egyrészt véleményem szerint a jog területén előfordulnak olyan esetek, amelyek olyan – tényállási oldalon felmerülő – elemet hordoznak magukban, amelyet

⁵ FEJES Erzsébet–FUTÓ Iván: „Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása” in: *Pénzügyi Szemle*, 2021, Különszám 2021/1, 30.

⁶Infojegyzet: Mesterséges intelligencia a közigazgatásban. In: 2021/73 sz., https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_73_mesterseges_intelligencia_a_kozigazgatásban.pdf/4795343b-2046-8056-3480-2485ace64585?t=1638523551763/.

⁷ FEJES – FUTÓ 5. lj. 32.

⁸ Uo. 33.

az MI nem tud kezelni és értelmezni, így az ügy automatikus elintézése nem kerül szóba. E körben az egyedi elintézést igénylő esetekre gondolok, amelyeknél az MI nem lesz képes ügydöntő megoldást nyújtani, hiszen amennyiben a jogszabály „nyitott jogi fogalmakkal” operál, vagy diszkrecionális jogkört (mérlegelést) biztosít a jogalkalmazónak, úgy azok az ügyek továbbra is emberi intervenciót és gondolkodást igényelnek, egy automatikus procedúrával nem oldhatóak meg. Persze a gépi tanuláson alapuló rendszerek vonatkozásában mára már megjelentek az öntanuló algoritmusok, amelyek alkalmasak arra is, hogy saját maguk különböző algoritmusokat hozzanak létre. Ennek ismeretében én úgy gondolom, hogy kijelenthetjük, hogy ezek az algoritmusok a megfelelő mennyiségű korábbi jogalkalmazói döntés és az azokat felülvizsgáló bírói döntés ismeretében, nagy valószínűséggel a nyitott jogi fogalmak általi problematikát gyorsán átlépi majd és képesek lesznek emberi közrehatás nélkül „jó” döntéseket hozni, viszont azt nem gondolom, hogy az emberi funkciót, mint alap kiindulópontot ki fogják tudni őrösíteni. Szerintem egyfajta jogi „előrejelzésként” lehetne ezt a jelenséget felfogni, amely irányítúként szolgálhat egy adott ügy elbírálása során, de az irányított minden esetben le kell majd tudni olvasni, amit az embernek kell elvégeznie.

Viszont másrésztől, álláspontom szerint az alulszabályozottság, illetve az eldöntetlen kérdéskörök következtében az emberek oldalán még fennáll egy folytonos bizalmatlanság, idegenkedés az MI-megoldásokkal szemben, de ezt a zárkózottságot idővel a jogi és etikai keretek megteremtése, valamint a rendszerek folyamatos társadalomba való beintegrálása képes lesz mérsékelni.

2. JOGI SZABÁLYOZÁS JELENLEGI ÁLLÁSA

Vannak olyan pontjai a világnak, ahol nem kerül, került fókuszpontba a társadalmi érdekeket védő jogi előírások aprólékos kidolgozása, ideértve a személyiségvédelemmel, adatvédelemmel kapcsolatos területeket is. E körben megemlítésre kerülhet például Kína, az Egyesült Államok⁹ és az arab országok.¹⁰ Ezekben az országokban örült tempóval fektettek bele a digitalizációba a fejlődés és versenyelőny megszerzése érdekében és az „új környezet” jogi szabályozása nem kapott első soros ülőhelyet.¹¹

⁹<https://444.hu/2023/10/30/az-usa-az-eddigi-legerosebb-globalis-fellepest-igeri-a-mesterseges-intelligencia-szabalyozasaban/> / A mesterséges intelligencia szabályozásáról szóló vita középpontjába kerülhet az Egyesült Államok, miután a Fehér Ház bejelentette, hogy új tervezetük az „eddig legjelentősebb intézkedéseik közé tartozik a mesterséges intelligencia” biztonsági szabályozásában.

¹⁰ Dr. DARÁZS Lénárd: A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései, Budapest, 2023. március 1., ELTE ÁJK szeminárium, tárgykód: J4:xV(ae):P29, saját jegyzet

¹¹ Uo.

Ekkor észlelte az Európai Unió, hogy egyik napról a másikra elhúznak mellettünk, lemaradunk a fejlődés futamában, ha nem fogalmazunk meg közös célkitűzéseket a digitális transzformációra vonatkozóan.¹² Mérlegelve a globális társadalmi folyamatokat, a 2019-ben hivatalba lépett EU-Bizottság válaszul megfogalmazta a „Next Generation Programot”¹³, amelynek középpontjába a digitális átállás került. A fent említett programtervnek a végrehajtásában, megvalósításában valamilyen szinten motiváló hatást fejtett ki a Covid-19-pandémia, hiszen a digitális átállás „emberközelivé” vált, aminek következtében óriási mennyiségű pénzforrást öntöttek az adatgazdaság és a digitalizáció fejlesztésére.¹⁴

2.1. Egységes európai uniós jog – EU-s szintű jogalkotás

Az előzményi kitekintés után érdemes foglalkozni az Európai Unió szintjén megfigyelhető jogi és etikai szabályozási környezettel. E körben kiemelendő, hogy az egyik oldalról egy adott terület jogi instrumentumokkal történő túlszabályozása gátolhatja az innovációt, a másik oldalról azonban a jogi keretek, a jogi szabályozás hiánya alááshatja a jogbiztonságot. Az EU alapvető érdeke, hogy „megőrizze a technológiai vezető szerepét, és biztosítsa, hogy az európaiak élvezhessék az uniós értékeknek, az alapvető jogoknak és az alapelveknek megfelelően kifejlesztett és működő új technológiák előnyeit”¹⁵, vagyis mind az új terület szabályozása és mind az abból fakadó lehetőségek kiaknázása mozzogatórugóként szerepel az MI tárgykörét érintő EU-s diskurzus során. Ugyanis az EU-s álláspont az, hogy magát a fejlődést engedni kell, de az új technológiában rejlő, a társadalomra és az emberre való káros hatásokat minimalizálni szükséges.¹⁶ Ellentétben más országokkal, az EU konszenzusra jutott abból a szempontból, hogy az MI-nek emberközpontúnak kell lennie, alapvetően az emberi társadalmi jólétet kell, hogy szolgálja. „A terület sajátosságaiból következik, hogy „általános igazságokat” megfogalmazni nem lehet, mert a gyorsan változó környezet rövidebb-hosszabb távon idejélműlttá teszi”.¹⁷

¹²<https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/mesterseges-intelligencia-az-eu-ban/20210218STO98124/ilyen-europai-adatstrategiat-varnak-az-ep-kepviselok>

¹³ https://next-generation-eu.europa.eu/index_en#make-it-digital

¹⁴ Dr. DARÁZS 10. lj.

¹⁵ 2.lj. MI rendelet indokolásának 1.1 pontja

¹⁶ Uo.

¹⁷ Hogyan lesz az etikai szabályokból jogszabály? Zódi Zsolt előadása a mesterséges intelligencia jogi szabályozásáról, JTI blog, <https://jog.tk.hu/blog/2021/04/zodi-zsolt-eloadasa>, 2021. április 08.

A szabályozást a már kialakított és elfogadott, azaz a hatályos normarendünkbe akarjuk beágyazni úgy, hogy a középpontban az etikai oldalról levezethető alapvetések helyezkednének el. Tehát az EU egységes MI-szabályozása etikai sarokpontokat rögzít, valamint elfogadott közös nevezőket fogalmaz meg annak érdekében, hogy biztosított legyen az emberközpontú és felhasználóbarát működés, illetve az ember tiszteletben tartása.

Az MI megjelenésével és fejlődésével egyidejűleg láttak napvilágot a különböző etikai kódexek¹⁸, amelyeknek egyértelműen pozitív, támogató hatásuk van, mivel a jogi szabályozás alappilléreként funkcionálnak. Ugyanis az etikai szabályok olyan kérdéseket vetnek fel az MI-vel kapcsolatban, amelyekben az együttélésünknek az alapvető normái kristályosodnak ki. Természetesen az etikai szabályozók összessége korántsem bír kötelező jogi erővel, kikényszeríthetőséggel, azonban a jogi szabályozás területén döntő jelentőségűek, mivel az MI területén elvi szinten behatárolt és átgondolt kérdésköröket lehet majd átkonvertálni konkrét normatív rendelkezésekké.

Lényegét tekintve három pillért említhetünk meg, amelyek valójában meghatározzák az MI-szabályozás célkitűzéseit. Egyrészt egyfajta „dupla etikusságot, beépített etikát”¹⁹ céloznak meg, ami azt jelenti, hogy az MI-meglévő, előirányzott szabályozásának és a jogalkotási folyamat során létrejövő szabályrendszernek is etikusnak kell lennie. Másrészt robusztusnak, azaz technológiai szempontból megbízhatónak, visszakereshetőnek, nyomonkövethetőnek kell lennie az MI-rendszernek. Ezen túlmenően pedig minden etikai kódex tartalmazza az MI hatályos jogszabályokkal összhangban történő alkalmazásának kötelezettségét.²⁰ Az Algorithmwatch weboldal „AI ethics guideline global inventory” aloldala²¹ jelenleg 167 etikai kódexet tart számon, ami gyakorlatilag az imént elmondottak alátámasztását szolgálja, mert az EU különböző értéknormák megteremtésével kívánja körülbástyázni a jogi szabályozás folyamatát.

Az Európai Unióban az MI szabályozása – mint a belső piacot jelentősen érintő kérdés – kiemelt jelentőségű. E körben például annak biztosítása, hogy az Unióban forgalomba hozott és használt MI-rendszerek biztonságosak legyenek, és tiszteletben tartásuk az alapvető jogokra és az uniós értékekre vonatkozó hatályos jogszabályokat, továbbá az MI-rendelet célkitűzései közé

¹⁸ Például az Európai Bizottság által 2018 júniusában létrehozott, mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű független szakértői csoport megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatása 2019. április 8.

¹⁹ KÁNTOR Ákos: „Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról” in: Prof. Dr. MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.) *XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája*, Budapest, 2022, 49.

²⁰ COM(2018)237 és COM(2018)795.

²¹ <https://algorithmwatch.org/en/ai-ethics-guidelines-global-inventory/>

sorolandó a jogszerű, biztonságos és megbízható MI-alkalmazások tekintetében az egységes piac kialakításának elősegítése és a piac széttöredezettségének megelőzése is.²²

A jogi szabályozás területén az etika állásfoglalásokból kinyerhető alapelvek, etikai irányítók kerülnek majd a reflektorfénybe, hiszen, ha ezeket az elveket elmulasztjuk számonkérni az algoritmusok készítőin, könnyen olyan világban találhatjuk magunkat, amelyet kevésbé a nyilvánosan megvitatott és megismerhető, demokratikus felhatalmazásra visszavezethető szabályok irányítanak.²³

2.2. MI rendelet

Az Európai Bizottság 2021. április 21. napján közzétette a Mesterséges Intelligenciára vonatkozó Harmonizált Szabályok Megállapításáról szóló rendelettervezetét (MI rendelet), amelynek célja az MI fejlesztésére és használatára vonatkozó jogi keretrendszer létrehozása az Európai Unióban. Az MI rendelet várhatóan az egyik legátfogóbb MI-szabályozás lesz világszerte.

Alapvetően az MI rendelet kockázatalapú megközelítést alkalmaz az MI-szabályozásra, négy kockázati kategóriára osztva az MI-rendszereket. Az MI rendelet ugyanis megkülönbözteti az elfogadhatatlan kockázatú MI-rendszereket, amelyek tilosak; a magas kockázatú rendszereket, amelyekre kötelező követelmények vonatkoznak; a korlátozott kockázatú rendszereket, amelyekre elsősorban átláthatósági kritériumok betartása lesz majd irányadó; és a minimális kockázatú rendszereket, amelyekkel összefüggésben az MI rendelet nem mond ki különös kötelezettségeket. Az MI rendelet fő megközelítése az, hogy – tekintettel az innovációra és fejlődésre – csak akkor állapít meg kötelező szabályozási terheket, ha az adott MI-rendszer valószínűleg nagy kockázatot jelent az alapvető jogokra és biztonságra nézve.

A kockázatalapú megközelítés alapján a rendelettervezet meghatároz olyan MI-rendszereket, amelyek alkalmazása a jövőben tiltottnak minősülne. Ebbe a csoportba tartoznak többek között: az emberi viselkedést tudat alatti módon befolyásoló eszközök, amelyek az embereknek fizikai vagy pszichológiai sérülést okozhatnak; az olyan profilozó rendszerek, amelyek az ember tulajdonságairól, társadalmi viselkedéséről folyamatos jelentéseket készítenek, és ezek alapján osztályoznak, értékelnek. Idetartoznak az olyan rendszerek, amelyek kifejezetten egy sérülékeny csoportot vagy életkort céloznak meg, és a kiszemelt csoport viselkedésének sérelmes módon történő alakítását célozzák meg; továbbá a valós idejű biometrikus azonosítási rendszerek

²² 2 lj. MI rendelet indokolásának 1.1 pontja

²³ KÖRTVÉLYESI Zsolt: Kódok és kódexek: az algoritmusokkal támogatott jogi döntéshozatal kérdései. <https://jog.tk.mta.hu/blog/2021/08/az-algoritmusokkal-tamogatott-jogi-donteshozatal-kerdesei> 2021. augusztus 23.

nyilvános helyeken, amelyeket a hatóságok nem igazolható módon használnak például nyomozás, terrorelhárítás vagy katasztrófavédelem érdekében.²⁴

A tiltott és etikátlan témakörökön (semmilyen körülmények között nem alkalmazható rendszereken) túl az Európai Bizottság beazonosított más – magas kockázatúnak minősített – megjelenési formákat is, amelyeknél ugyan az emberekre gyakorolt várható hátrányos, kedvezőtlen hatás csekélyebb, azonban az etikus és jogi mederben tartás végett számos többletkövetelményt kell teljesítenie az üzembehelyezőnek a jogszerű működés érdekében. Ilyen többek között például: „kockázatkezelési rendszer kidolgozása; adatmegfelelőség/adatkompatibilitás; műszaki dokumentáció; naplózás, megfelelő adatmenedzsment, transzparencia a használók irányába, emberi felügyelet beépítése, pontosság, robusztusság és a kiberbiztonság garantálása, kötelező megfeleléségi értékelések elvégzése, kötelező regisztráció a megfelelő EU adatbázisban”.²⁵

Az előzetes többletkritériumokon felül az MI rendelet meghatároz utólagos jellegű vizsgálati, valamint jelentési kötelezettségeket is. Minden tagállamnak ki kell jelölnie vagy létre kell hoznia egy bejelentő hatóságot, amely a megfelelésértékelő szervezetek értékeléséhez, kijelöléséhez és bejelentéséhez, valamint nyomon követéséhez szükséges eljárások kialakításáért és végrehajtásáért felel. Mindezek mellett az MI rendelet 62. cikk (1) bekezdése magában foglalja a súlyos, váratlan események, és működési hibák bejelentése esetén foganatosítandó követelményeket, melyek szerint bármilyen MI által okozott üzemzavar vagy káreset kapcsán a felelős személy köteles azt a meghatározott szervezetnek jelenteni, lefedve a teljes működést. Azon rendszerek szabályozására, amelyek nem minősülnek magas kockázatúnak, az Európai Bizottság külön kódexek felállítását javasolja, amelyekben csupán a magas kockázatú rendszerekre kidolgozott követelményeknek csak egy meghatározott része érvényesülne.²⁶

Voltaképpen a tervezet egyik kritikus eleme az emberi felügyelet (human oversight) előírása. Az MI rendelet értelmében a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszereket úgy kell megtervezni és fejleszteni – többek között megfelelő ember-gép interfész eszközökkel –, hogy működésük átlátható legyen annak érdekében, hogy a felhasználók képesek legyenek értelmezni, alkalmazni és nem utolsó sorban ellenőrizni a rendszer által adott eredményeket.²⁷

²⁴ 2. lj. MI rendelet 5. cikk (1) bekezdés a)-d) pontok

²⁵ Tervek és kihívások európai perspektívában – Béatrice Schütte előadása a mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségének szabályozásáról, JTI blog, <https://jog.tk.hu/blog/2021/09/tervek-es-kihivasok-europai-perspektivaban-2021-szeptember-30>.

²⁶ Uo.

²⁷ 2. lj. MI rendelet 14. cikk

Ez a megfelelőségi kritérium azt jelenti, hogy az ilyen rendszereknél az emberi kontroll (tehát az ember által kontrollálható és beavatkozható felügyelet) szükséges, vagyis a természetes személyek általi hatékony ellenőrizhetőség fundamentális követelmény. Ebből kifolyólag elmondhatjuk, hogy a rendszer használatának teljes időtartama alatt természetes személyek számára a rendszer effektív felügyeletét kell biztosítani, tehát egy nagy kockázatú rendszer működése mögött meghúzódik majd a „kiiktathatatlan” emberi tényező, ennél fogva minden esetben visszavezethető lesz egy vagy több természetes személyre a rendszer üzemeltetéséből, működéséből eredő probléma, esetleges károkozás, ami a felelősség kérdéskörénél lesz majd érdekes. Ennek a követelménynek való megfelelés különösen az úgynevezett mélytanuló rendszereknél válhat nehézkessé, mivel ezek a tanuló adatok biztosítását követően az algoritmusuk alapján emberi beavatkozás nélkül, maguktól tanulnak, saját mintákat hoznak létre, így a végső döntéshez vezető út valószínűleg nem felel majd meg az átláthatósági kötelezettségeknek, következésképpen az emberi beavatkozás lehetősége erősen leszűkülhet, szinte csak a lekapcsolásra (vészgomb).²⁸

A permanens jelleggel visszaköszönő etikusság és az abból levezethető elvárások voltaképpen az MI rendelet 69. cikkében kaptak helyet. Az MI rendelet imént említett rendelkezése meghatározza a magatartási kódexek létrehozásának keretét, ami arra kívánja ösztönözni a nem nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerek szolgáltatóit, hogy önkéntes alapon alkalmazzzák a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerekre vonatkozó kötelező követelményeket.²⁹

2.3. Az EU Adatstratégia és a Data Governance Act (az európai adatkormányzás)

Az MI-nek alapvető kérdése az „adat”, hiszen a rendszer minőségét az adatok mennyisége határozza meg. 2020-ban az EU Bizottság nyilvánosságra hozta az EU Adatstratégiát, amelynek célja egy olyan egységes adatpiac létrehozása, amely biztosítja Európa globális versenyképességét és adatszuverenitását. Mivel az adatok közjavak, több fél által is sokszorosíthatók és felhasználhatók, vagyis az adatok felhasználásával a vállalkozások és a közsféra képessé válhat arra, hogy jobb döntéseket hozzon. Viszont ahhoz, hogy ez a potenciál felszabaduljon, biztosítani kell az adatokhoz való „jobb” hozzáférést és azok felelősségteljes felhasználását. Az adatokhoz való „jobb” hozzáférést alatt és ezzel összefüggésben azt a problémakört értem, ami az MI-adatokkal történő gördülékeny munkáját érinti. Hiszen jobb hozzáférést, csak akkor ér-

²⁸ KÁNTOR 19. lj. 45.

²⁹ UO. 59.

hetünk el, ha az adatok infrastrukturális környezetét megváltoztatjuk, egységes és összekötött platformokat hozunk létre, ahol az adattömegek logikus rendben és felhasználásra készen állnak rendelkezésre.

Az EU Adatstratégiának röviden az az innovatív célkitűzése, hogy egy egységes európai adatteret hozunk létre 2030-ra, ahol a személyes és nem személyes adatok egyaránt biztonságban vannak és a társadalmi javak érdekében rendelkezésre állnak. Az európai adattér felé vezető ágazatközi fellépéseket a stratégiai területeken ágazati adattér kialakításoknak kell kísérnie. Több kezdeti közös európai adatteret említhetünk az európai adatstratégiában javasoltak szerint, ilyen például az egészségügy, a mobilitás, a feldolgozóipar, a pénzügyi szolgáltatások, az energiaügy vagy a mezőgazdaság, vagy az ilyen területek – például az energiaügy és az éghajlatpolitika – kombinációját, valamint olyan tematikus területeket, mint az európai zöldmegállapodás és a közigazgatás, vagy a készségek.³⁰ Valójában minden egyes területnek megvannak a maga sajátosságai, habár nem minden ágazat halad ugyanolyan gyorsan.

Az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról szóló, 2022. május 30-i (EU) 2022/868 európai parlamenti és tanácsi rendelet (adatkormányzási rendelet, a továbbiakban: DGA) tartozik az első intézkedéscsomagba, amelyet a 2020-as Európai adatstratégia hirdetett meg.³¹ A DGA kiindulópontja alapján véve az, hogy minél több adatnak kellene rendelkezésre állnia a társadalmi javak érdekében, és lényegében ez a „rendelkezésre állás” csak akkor érhető el, ha az adatmegosztási folyamat megbízható és technikailag könnyen megvalósítható. Ebből levezethetően a DGA konkrét mechanizmusokat javasol az adatmegosztás megbízhatóvá tételére. Három esetkört taglal a DGA, a közszféra adatainak újrafelhasználhatóvá tétele olyan helyzetekben, amikor az ilyen adatok mások jogainak hatálya alá tartoznak; az adatok megosztása a vállalkozások között egy "személyes adatok megosztását végző közvetítő"³² segítségével, a GDPR szerinti jogok sérelme nélkül; továbbá az adatok önkéntes módon történő közzétételét³³.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (adatkormányzási rendelet) (2) 2022. május 30.

³¹ COM (2020) 66 final – a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai adatstratégia

³² Adatközvetítő szolgáltatók azok a jogalanyok, amelyek adatmegosztás céljából kereskedelmi kapcsolatot létesítenek egyrészt meghatározatlan számú érintett és adatbirtokos, másrészt az adatfelhasználók között.

³³ Adataltruizmus: olyan önkéntes adatmegosztás, amely az érintetteknek a rájuk vonatkozó személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulásán, vagy az adatbirtokosoknak a nem személyes adataik felhasználására vonatkozó engedélyén alapul anélkül, hogy ezért olyan díjat számítanának fel vagy kapnának, amely meghaladja az adataiknak adott esetben a nemzeti jogban előírt közérdekű célokra – mint például az

Az EU jelen kezdeményezésével az adatmegosztásba vetett bizalmat kívánja növelni, és orvosolni próbálja azt a technikai problémát, ami az adatok újrafelhasználhatósága előtt áll. A jó adatkezelés, adatmegosztás és adatkormányzás szoros kapcsolatban vannak az MI kérdéskörével, ugyanis ezek lehetővé teszik az iparágak számára, hogy innovatív termékeket és szolgáltatásokat fejlesszenek ki, és a gazdaság számos ágazatát hatékonyabbá és fenntarthatóbbá tegyék. Ezen túlmenően az MI-rendszerek képzéséhez is elengedhetetlen lesz egy olyan – az adatokat érintő és új alapokra helyező – normakörnyezet, ami voltaképpen a közigazgatás területén a gyors és hatékony ügyintézés tartóoszlopa, hiszen az MI-t funkciójában működtető tápegysége az adat lesz. A DGA 2022. június 23-án lépett hatályba, és egy 15 hónapos türelmi időszak letelte után 2023 szeptemberétől már alkalmazandó.

Talán első hallásra a közös európai adattér koncepciója kézzelfoghatatlannak tűnhet, és igazából a pillanatnyi állás szerint részben az is. Önmagában a szabályozási affinitás és az elméleti horizonton kidolgozott ötletek jók és üdvözlendők, azonban egy jól működő és sikeres európai adatközösség kialakításához az adatokat generálók és az adatokat feldolgozók, tárolók fokozott aktivitására lesz szükség. A probléma lényege a közigazgatásban is az, hogy az adott helyzetben éppen releváns adat valójában megvan valahol, csupán az adattömegek rendezetlensége miatt nem fellelhető, leihívható. Meg kell oldani azt a mélyen gyökerező problémát – ami a szerteágazó adatnyilvántartásokból ered –, hogy az adatok sokaságát hogyan és milyen szempontok alapján érdemes szűrni és kategorizálni. Álláspontom szerint az adatok tárolása területén egy „nagytakarítást” kell tartani, annak érdekében, hogy effektív módon fel lehessen majd őket használni és transzferálni. Az adatokat olyan állapotban kell fenntartani, hogy valóban visszavezethető módon az állampolgárok mindennapjait javítsák az ügyeik intézése során.

Az EU-ban a tagállamok alkotmányos gyakorlata rögzíti, hogy a személyes adatokat védelem illeti meg, az emberek egyik alapvető joga a személyes adatok védelméhez fűződő jog. Magyarország esetében az Alaptörvény VI. cikk (3) és (4) bekezdése rendelkezik generál klauzula jelleggel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok megismerhetőségéről és terjeszthetőségéről.³⁴ A DGA hatálybalépése szignifikáns változást hozott, hiszen ennek

egészségügy, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a mobilitás javítása, a hivatalos statisztikák fejlesztésének, előállításának és közzétételének megkönnyítése, a közszolgáltatások nyújtásának javítása, a közpolitikai döntéshozatal vagy a közérdeket szolgáló tudományos kutatás céljára – való rendelkezésre bocsátása esetén felmerült költségeik ellentételezését. (DGA rendelet 2. cikk 16. pont)

³⁴Magyarország Alaptörvénye VI. cikk

(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

(4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.

következtében a nemzeti adatvagyon egészére kiterjedő szabályozási környezet jött létre. Az új EU-s norma magában foglalja már a személyes és védett adatok további hasznosításának szabályozását is. Hazai viszonylatban a jogalkotás terén a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvényt kell megemlíteni. Az új szabályozás a Nyíltadat-irányelv³⁵, valamint az DGA hatálya alá tartozó „további felhasználás” mellett az adatlapú kormányzás megteremtéshez nélkülözhetetlen kormányzati döntés-előkészítési célú adathasznosítás alapvető magyarországi szabályait is lefekteti.

A nemzeti adatvagyon védelmét nemzeti szinten a tagállamok szabályozzák (akár az EU-s jogszabályok nemzeti szintű alkalmazhatóságának megteremtése keretében), azonban az EU-s jogalkotás színterén az adatok határon átnyúló felhasználása – szoros összefüggésben a négy szabadsággal – egyértelmű belső piacot érintő relevanciával bír, így egységes szabályozási irányvonalak EU-s viszonylatban kerülnek kialakításra. Álláspontom szerint a mai világban egy állam versenyképességét befolyásoló tényező, hogy az milyen módon és mekkora lefedettséggel rendelkezik az állami funkcionalitás során keletkező adatokkal. Más szavakkal élve, én úgy gondolom, hogy egy ország adatvagyonra gazdasági tőkének tekinthető, ezért is került a jogalkotók kodifikációs célkeresztjébe az adatokkal kapcsolatos és az MI-t is szorosan érintő nemzeti adatvagyon tárgyköre. A témámhoz valójában szorosan ugyan nem kapcsolódik, bár azt ki szeretném emelni, hogy az egyre növekvő ágazatokban felhalmozódó mind jelentősebb és értékesebb adatvagyonról álláspontom szerint az egyes nemzeteknek kellene a szabályozási kontrollt megtartania, szemben az EU ezzel ellentétes, a szabályozási tendencia föderatív törekvésével.

A Big Data jelenség³⁶ és az MI térnyerése következtében az állam adatvagyonra mint egység gyakorlatilag erőforrás szintre emelkedett, és ahogyan azt már korábban említettem, gazdasági tőkének tekinthető, ezért úgy gondolom, hogy minden eszközzel el kell kerülni azt, hogy egyes országok adatvagyonra alárendeltségi viszonyba kerüljön gazdagabb tagállamok javára. Itt a határokon átnyúló adatszolgáltatás keretében gondolhatunk akár a különböző felhőszolgáltatást nyújtókra, MI-rendszerek üzembehelyezőire, akik egyes nemzetek adatvagyonával dolgoznak együtt. A nemzeti adatvagyon felhasználásával és transzferálásával kapcsolatban azt is el kell kerülni, hogy

³⁵ A nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló (EU) 2019/1024 irányelv

³⁶ ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog – Új szabályozási kihívások az információs társadalomban*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. 73.

ezekhez a legnagyobb Big Data „tulajdonosok”, az Amerikai Egyesült Államok³⁷, vagy akár Kína egyoldalúan hozzáférhessenek. Például az elmúlt években derült ki az az eset is, hogy az Egyesült Királyságban az állami egészségügyi szolgáltató (National Health Service, NHS) 1,6 millió páciens adatait adta ki kísérleti célból (nyilván tanítóadatként) a Google „Deep Mind” elnevezésű projektjéhez³⁸.

Magyarországon például, ahogyan arra Alexin Zoltán az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT) kapcsán rámutat, a magánszemélyeknek szinte minden egészségügyi adata felkerül a felhőbe, ahol az állami szervek szabadon hozzáférhetnek azokhoz.³⁹ Egy ilyen adattér állami oldalon óriási jelentőséggel bír, nem is beszélve ennek gazdaságfejlesztési vonzatáról. Persze a nemzeti kereteken belül mozgó adatvagyonnak más célja és jelentősége van, mint egy transznacionális (cross-border) transzfernek, viszont az biztos, hogy a jogi szabályozásnak legitim jogcímre kell majd helyeznie az adat cseréjét és felhasználását, annak érdekében, hogy ne lehessen az adatokkal gazdasági szempontból visszaélni. Végső soron az államnak adatvagyonáról magának kell gondoskodnia és védelemben részesítenie, ugyanis a túlzott és felelőtlen adatszolgáltatás/adatkereskedelem kiszolgáltató szituációba helyezheti gazdasági szempontból az államot és állampolgárait.

2.4. Hazai szabályozás, lokális célkitűzések

Magyarországon is élénk az a felismerés, hogy a gazdasági versenyképesség megerősítésének céljából szignifikáns jelentőséggel bír a hazai MI fejlesztések és az MI mint új technológia integrálása a mindennapjainkba. A magyar kormány ennek biztosítása és elősegítése érdekében – az innovációs és technológiai miniszter kezdeményezésére – 2018 végén létrehozta a Magyarországi Mesterséges Intelligencia Koalíciót (a továbbiakban: MI Koalíció), ami lényegében egyfajta fórumot biztosít a piaci, állami és akadémiai szereplőknek, illetve egyéb szakmai szervezeteknek, abból kifolyólag, hogy közös fellépés keretében határozzák meg a hazai MI-fejlesztések célkitűzéseit, direktíváit. A MI Koalíció fő feladata a mesterséges intelligencia témakörének kutatása és a magyarországi mesterségesintelligencia-stratégia megalkotása. A MI Koalíció a tevékenysége során a mesterséges intelligencia tárgykörével kapcsolatos alapvető vizsgálatokat végez, akcióprojekteket és stratégiákat készít.⁴⁰

³⁷ <https://innovatureinc.com/top-10-big-data-companies/> - A 10 legnagyobb Big Data cég 2023-ban. /.

³⁸ 36. lj. ZÓDI 83.

³⁹ Uo.

⁴⁰ KOVÁCS László–CZÉKMANN Zsolt–RITÓ Evelin: „A mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei az államigazgatásban” *Infokommunikáció és Jog*, E-különszám, 2020/2. (75.), 4. pont

Az MI Koalíció az Innovációs és Technológiai Minisztériummal közösen megalkotta Magyarország 2020–2030 közötti időszakra szóló Mesterséges Intelligencia Stratégiáját (a továbbiakban: MI Stratégia), amelyet a Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájáról, valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről szóló 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozattal fogadtak el. A határozat magában foglalja, hogy a Kormány a mesterséges intelligencia alkalmazásán alapuló megoldások egyre jelentősebb szerepére tekintettel célul tűzi ki, hogy Magyarország állampolgárai, a magyar vállalkozások és a magyar közigazgatás ágazatai felkészüljenek a mesterséges intelligencia jelentette változásokra, és használhassák annak előnyeit, és e cél megvalósítása érdekében elfogadta az MI Stratégiát.

Az MI Stratégia egy átfogó képet ad az MI magyarországi vetületéről, kérdéseiről és ágazatspecifikusan feltérképezi az itthoni szükségleteket, helyelközzel cselekvési aktivitást, változtatási szükségleteket is említ. Voltaképpen a legnagyobb cél egy egyetemes adatvagyon-szabályozási környezet kiépítése, beleértve a közadatvagyon MI célú felhasználásának támogatását, továbbá az adatok vagyonosításának, pénzügyi és jogi szabályrendszerének kiépítés-támogatását, figyelemmel az egyes szektorok önálló adatkezelési sajátosságaira és felelősségére, valamint az alapvető jogokra és az adatszabályozás nemzetközi kereteire. Lassan már visszatérő jelleggel említem azt, hogy az adat jelenti a mesterséges intelligencia üzemanyagát, ezért is van nagy jelentősége annak, hogy a magyar Kormány az Európai Unióban az elsők között kezdett a közadatok hozzáférhetőségével, megosztásával és felhasználásával foglalkozni.

A betáplált magyar nyelvű adatok értelmezhetősége érdekében specifikusan ki kell fejleszteni olyan magyar nyelvi modelleket, amelyek képesek lesznek feldolgozni a hazai adatok sokaságát. Szerencsére többen is elkezdtek magyar nyelvi modellek fejlesztésével foglalkozni. E körben említhetjük meg az OTP Bank és a Technológiai és Ipari Minisztérium (korábban Innovációs és Technológiai Minisztérium) együttműködését⁴¹, az MTA–SZTAKI vezetésével megalakított Mesterséges Intelligencia Kiválósági Központot⁴², amelynek keretében nyelvi modellek fejlesztésével is foglalkoznak, valamint az ELKH Nyelvtudományi Kutatóközpont és a Pécsi Tudományegyetem közös fejlesztéseként megalakult a HILANCO-GPTX-t, amelyhez 102 milliárd szavas angol és egy 25 milliárd szavas magyar szövegkorpuszt használtak fel.⁴³

A magyar nyelvi modellek fejlesztése óriási jelentőséggel bír, mivel a magyarul bevitt adatokat a számítógépnek, az MI-nek értenie kell ahhoz, hogy

⁴¹ <https://www.otpbank.hu/portal/hu/NKFIA/szuperszamitogep>

⁴² <https://sztaki.hun-ren.hu/kormanyzat/hirek/sztaki-vezetesevel-alakul-meg-mesterseges-intelligencia-kivalosagi-kozpont>

⁴³ <https://hun-ren.hu/hirek/uj-szint-a-magyar-nyelvi-mestersegesintelligencia-kutatasban>

működőképes legyen, és hogy a rábizott adminisztratív feladatokat hatékonyan el tudja végezni. Tekintettel arra, hogy az MI-rendszereket nem a magyar nyelvre tervezték, a magyar nyelven működő program épp a legnagyobb adatbázissal rendelkező közigazgatásban teremtheti meg azt az effektivitást serkentő kapcsolatot, aminek hatására az MI nyelvtani, szókincsbeli és logikai összeköttetéseket is képes lesz megérteni. A száz százalékban automatizált ügyintézéshez elengedhetetlen magyar nyelvet dekódoló és értő rendszerek fejlesztése, figyelembe véve a magyar nyelv sajátosságából eredő, értelmezhetőségi problémákat is.⁴⁴

3. A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA KÖZIGAZGATÁSRA GYAKOROLT HATÁSA

3.1. A Nemzetközi kitekintés a közigazgatásban digitális átállással kapcsolatban

Az elektronikus- és adatalapú-közigazgatás gondolata már régóta nemcsak egy fikatív, utópisztikus szinten képzelhető el, hiszen a digitális fejlődésre számos nemzetközi példa áll rendelkezésünkre. Talán a legbiztosabb példa Észtország esetében említhető meg, mégpedig az e-Estonia projekt. Az észt e-Estonia koncepció átalakította az ország közigazgatását azáltal, hogy digitalizálta és biztonságosan tárolta az egyénekre vonatkozó hatalmas mennyiségű információt (Big Data), az orvosi nyilvántartástól kezdve, a foglalkoztatási adatokon át, egészen a pénzügyi kimutatásokig. Röviden szólva, ezeket az információkat az X-Road nevű digitális infrastruktúrán keresztül összekapcsolják, így az adott személy adataihoz azonnal hozzáférhet minden olyan illetékes szervezet, amelynek szüksége van rá⁴⁵, természetesen a visszaélések megakadályozását célzó korlátozások mellett.⁴⁶

Észtországban az állampolgár egyetlen kártyán tárolja a különböző adatait (pl.: személyi igazolvány, jogosítvány, diákigazolvány, társadalombiztosítási vagy adóazonosító). A megoldás újszerűségét az adja, hogy az állampolgárok már egy mobilalkalmazáson keresztül is elvégezhetik a személyazonosítást. Az elterjedt digitális személyazonosításra számos állami és privát szolgáltatás épült. Ez a nagy volumenű digitalizálás megkönnyítette a kormányzati szolgáltatások széles körének automatizálását: az egyének 2005 óta

⁴⁴ E körben gondolhatunk például a „kereset” szóra, aminek a szöveggörnyezettől függetlenül kétféle jelentése is lehet.

⁴⁵ COGLIANESE, Cary: „Administrative Law in the Automated State = Közigazgatási jog egy automatizált államban” *Daedalus, The Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Summer 2021, Vol. 150, No. 3, The Administrative State in the Twenty-First Century = Az adminisztratív állam a huszonegyedik században: Deconstruction and/or Reconstruction 106.

⁴⁶ 2008 óta használják a blokklánc-technológiát az adatbázisaik védelmére.

elektronikus úton szavazhatnak, kölcsönt igényelhetnek, adót nyújthatnak be, és egyéb adminisztratív feladatokat végezhetnek anélkül, hogy valaha is kapcsolatba kellene lépniük egy emberi tisztviselővel, egyszerűen azáltal, hogy digitális adataikat átadják az űrlapok kitöltéséhez és a kérelmek benyújtásához. Észtország az elmúlt évek során teljes e-kormányzati rendszert épített ki, és számos bürokratikus folyamat automatizálásával Észtország évente GDP-jének mintegy 2 százalékát takarította meg.⁴⁷ Ráadásul „2017-ben már számos észt és finn adatbázist összekapcsoltak a két ország közti ügyletek gyorsítása érdekében, valamint 2019-ben indult el a mesterséges intelligencia bevezetése az állami és a céges ügyintézők gyorsítására”.⁴⁸

Ezen túlmenően van jó pár európai és nemzetközi – a digitális transzformáció területén – „iránymutatóként” fellelhető megoldás. Például: Olaszországban a Google és a padovai önkormányzat mesterséges intelligenciát felhasználva alkottak meg egy telefonhívásokat megválaszoló algoritmust, amely tájékoztatta a betelefonáló autósokat az aktuális környezetvédelmi szabályozásokról saját gépjárműveiket illetően.⁴⁹ Itt érdemes megemlíteni az indiai DigiLockert, ami lehetővé teszi a hatékony és egyszerű állampolgári adatkezelést. A platform tárhelyet biztosít az állampolgárok számára egy nyilvános felhőben, ahol minden személyükhöz fűződő közigazgatási ügyintézésrel kapcsolatos dokumentum és tanúsítvány elérhető⁵⁰. De más országok, például Dánia, Kína és Dél-Korea szintén élen járnak az úgynevezett e-kormányzati eszközök bevezetésében. Észtország pozitív példája azt demonstrálja számunkra, hogy ami elméleti szinten kivitelezhető, az a gyakorlatban is megvalósulhat, és számtalan előnnyel járhat.

3.2. Automatikus döntéshozatali eljárás (ADH)

Általánosságban elmondható, hogy „a közhatalom vagy közigazgatási funkció azt jelenti, hogy olyan kötelezettségek róhatók a magánszemélyekre, amelyekhez nincs szükség a beleegyezésükre (egyoldalúság)”.⁵¹ Az előbbi a közhatalom szuverenitásából, az állam impériumból ered, amelynek érvényesülését számos hatósági eljárás biztosítja. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) a kérelemre

⁴⁷ 45 lj. COGLIANESE

⁴⁸ PTLZ Tamás: „Fenntarthatóság és alkalmazkodóképesség – avagy mi várhat a magyar közigazgatásra a következő években?” *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2022/1, 26.

⁴⁹Nemzeti Digitális Állampolgárság Program (2022), https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/DMU_nemzeti_digitalis_allampolgarsag_program_2022.pdf 44.

⁵⁰ Uo. 18.

⁵¹ FAZEKAS Marianna: „Hatósági ügy – közigazgatási jogvita” *Jogtudományi Közlöny*, 2017, 2017/10., 453-454.

induló közigazgatási hatósági eljárás három fajtáját különbözteti meg: az automatikus döntéshozatali, a sommás és a teljes eljárást. Tulajdonképpen a közigazgatási hatósági eljárásjog mindig törekedett olyan eljárási jogintézmények bevezetésére, amelyek segítségével az ügyek gyorsan és tömegesen intézhetőek el.

Az automatikus döntéshozatali eljárás típus két kiindulópontja a sommás eljárás, amelyet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénybe (a továbbiakban: Ket.) a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény iktatott be 2016. január 1-jei hatállyal, és az automatizált eljárást lehetőségét megteremtő, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.). Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás egy időben került bevezetésre, így nem áll fenn „anya-lánya” reláció a két eljárásfajta között. A sommás eljárás létrehozása mögött meghúzódó jogpolitikai szándék könnyen lokalizálható. A jogalkotó indokolása szerint azokban az eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ a hatóság rendelkezésére áll, tehát a tényállás további tisztázására, bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség és nincsen ellenérdekű ügyfél, indokoltnak tartotta a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározott és a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárási típus kialakítását. Ebből következőleg azokban az esetekben, amikor a hatósági döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll, illetve nincsen ellenérdekű ügyfél, akkor az eljáró hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia, a feltételek hiányában pedig az eljárás az általános szabályok szerint teljes eljárásként folytatható le.⁵² A szabályozás indoka az észszerű időn belüli döntés és a közigazgatás hatékonyság elvének érvényesítése. Ugyanis gazdasági szempontból kiemelten fontos, hogy a hatóság ne késleltesse az olyan ügy elbírálását feleslegesen, amit már el tudna dönteni, hiszen ez közvetlenül az ügyfél számára, de ezen keresztül közvetett módon pedig hazánk versenyképessége szempontjából is előnyös lehet⁵³.

A technikai infrastruktúra adta fejlődési irány, és a sommás eljárás jellemzőinek egy lépéssel történő továbbgondolása eredményezte az automati-

⁵² RITÓ Evelin–CZÉKMANN Zsolt: „Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül” *Miskolci Jogi Szemle*, 2018, 13. évfolyam, 2. szám, 2.kötet, 115–116.

⁵³ E körben gondolhatunk például egy engedélyköteles szolgáltatási tevékenységre, amikor is az ügyfél a 60 nap helyett már 8 napon belül meg tudja kezdeni a tevékenységet, aminek köszönhetően 52 nappal hamarabb tud hozzájárulni a hazai GDP termeléséhez.

kus döntéshozatali eljárásfajtájának létrejöttét. Az automatikus döntéshozatali eljárás általános szabályait a Ket.-be a közigazgatási bürokráciacsökkenést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény iktatta be 2017. január 1-jei hatállyal. Egyrészt a Ket. az Ákr. 40. §-ával azonosan határozta meg az automatikus döntéshozatali eljárás feltételrendszerét. 2022. január 1-jétől – az Automatikus Közigazgatási Döntéshozatali rendszer (a továbbiakban: AKD-rendszer) bevezetésére hivatkozással – az Ákr. 40. §-a pluszfeltétellel egészült ki, amelynek eszerint automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, és szükséges továbbá, hogy a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére álljon, vagy hogy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés meghozatala mérlegelést ne igényeljen, és ne legyen ellenérdekű ügyfél. Ebben az esetben a döntést 24 óra alatt⁵⁴ hozza meg a hatóság.

A gyors ügylefolytatási határidőn túlmenően kiemelendő, hogy a döntéshozatal ezen esetben elektronikus ügyintézással, emberi közbeavatkozás nélkül történik. A döntéshozatal konkrét szabályozási technikáját az Eüsztv. határozza meg. Az ügyfél elektronikus azonosítást követően, elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét, amely alapján a közigazgatási szerv emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg döntését és azt közli az ügyféllel. Az Eüsztv. 11. § (1)-(3) bekezdése az Ákr. mellett tartalmazza az automatikus döntéshozatali eljárás rendjét. Ebből a (3) bekezdést emelném ki, ugyanis az rendelkezik arról, hogy az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a honlapján, valamint a személyre szabott ügyintézési felületen is elérhető módon közzéteszi az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait. Az automatikus döntéshozatali módszerrel lefolytatott ügyek esetében az eljáráshoz szükséges határidők lényegében drasztikusan lecsökkennek, ami adminisztratív szempontból jelentős mértékű könnyebbséget biztosít az állampolgárok számára. Viszont az Ákr. 42. §-a lehetőséget nyújt azon ügyfelek számára, akik nem értenek egyet az automatikusan meghozott döntésekkel⁵⁵, hogy a döntés közlését követő öt napon belül kérik a hatóságtól, hogy kérelmüket ismételten, teljes eljárás keretében – természetes intelligencia, azaz emberi ügyintéző útján – bírálja el.

Az automatikus döntéshozatali procedúra hivatalból történő lefolytatása a fenti szabályok szerint az Ákr. 104. § (6) bekezdése alapján történik. Tehát a döntéshozatal ezen esetben elektronikus ügyintézással, emberi közbeavatkozás nélkül történik. Viszont az automatikus döntéshozatali eljárásfajta be-

⁵⁴ 2016. évi CL. törvény – az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 50. § (2) bek. a)

⁵⁵ További kitétel, hogy csak akkor van helye a teljes eljárás lefolytatásának, ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek.

iktatására azért került sor, mert kellett egy olyan „gyorsító” elem a közigazgatásba, amely az egyszerű megítélésű ügyeket lényegében humán erőforrás nélkül képes teljes mértékben automatizált módon lefolytatni.

Evidens tehát az a felismerés, hogy a közigazgatásban az automatikus döntéshozatali eljárás – tekintettel a nagy számban előforduló és folyamatosan ismétlődő ügytípusok adminisztratív jellegű ügyintézésére – óriási potenciállal bír. Voltaképpen az ágazati jogszabályok áttekintése során is megállapítható, hogy automatikus döntéshozatali eljárás viszonylag széles körben kerül alkalmazásra. Megjelenik például a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos, a közúti közlekedésre vonatkozó, a gyermekvédelmi és gyámügyi kérdéseket szabályozó, az előzetes eredetiségvizsgálati eljárásra, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartására vonatkozó, a kéményseprőipari tevékenységre, valamint a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló jogszabályokban. Persze a közigazgatásban számtalan olyan eljárás van még, amely automatizálható lehetne, ilyenek a mérlegelést nem igénylő, közhiteles nyilvántartásban rendelkezésre álló adatra vonatkozó hatósági bizonyítvány kiadására vonatkozó ügyek. Holott ebben a körben még nem is vettük számításba azokat az eljárásokat, ahol az eljárás jelentős része automatizálható lenne, és csak egyes részeinél, például az ügy mérlegelésénél vagy más emberi beavatkozást igénylő cselekménynél vezetnénk vissza az emberi tényezőt.

3.3. Az MI használatában rejlő lehetőségek

A közigazgatás oldaláról nézve az MI egy multifunkcionális eszköznek tekinthető, mely alkalmas az intelligens információ-szolgáltatásra, a döntési folyamatok hatékony támogatására és az automatikus döntéshozatalra.⁵⁶ Az MI számos velejárójának ismerete után egyértelműen kijelenthetjük, hogy az államigazgatás egy ígéretes terület az MI alkalmazása szempontjából, ugyanis – a hasonlat erejével élve – rendelkezésre állnak az MI fejlesztéséhez és működtetéséhez létfontosságú „benzinkutak” (vagyis adatbázisok), amelyek adagolni tudják az „üzemanyagot” (adatokat) a rendszer funkcionálásához. Alapvetően nálunk már működik egy – az ész X-road alapelveire épülő – adatmegosztási rendszer (egy kvázi „úthálózat”), a Központi Kormányzati Szolgáltatási Busz (KKSZB). Ennek célja a nemzeti adatvagyon részét képező állami nyilvántartások és szakrendszerek összekapcsolása és a rendszerek közötti hatékony kommunikáció biztosítása.⁵⁷ Tehát ez az adatintegrációs réteg teszi lehetővé a hatékony adatcserét az állami szervek között, szem előtt tartva a biztonságot és gördülékenységet.

⁵⁶ 40. lj. KOVÁCS–CZÉKMANN–RITÓ 3. pont

⁵⁷49. lj. 37.

Figyelembe véve az EU-s szinten történő jogalkotási tendenciákat, és ezáltal a nemzeti szintre ledelegált cselekvési mechanizmusokat, minden jel egy „adatalapú közigazgatás” kialakulása felé mutat. Tulajdonképpen az államok közigazgatásai idáig is folyamatosan tárolták az adatokat megszámlálhatatlan nyilvántartásban, azokat különböző – jogszabályban lefektetett korlátok között – állami feladatokra használták fel. Viszont az adatalapú közigazgatásban a felhasználás minősége és volumene vonatkozásában robbanásszerű változás várható.⁵⁸

A DGA, az adatmegosztási jogszabály mind azon az állásponton van, hogy az adatok, például a közigazgatás számára egyfajta stratégiai eszközként szolgálnak, hiszen mindezen rendszerek és információk birtokában olyan közszolgáltatásokat tudnának kialakítani, amelyek tükrözik az állampolgárok elvárásait és lehetővé teszik a proaktív és automatizált ügyintézését.⁵⁹ Egy proaktív közigazgatás megelőzi a külső és belső válságoknak a kialakulását, állampolgár-centrikus, azaz a társadalmi reflexiókra, várakozásokra sokkal gördülékenyebben és gyorsabban képes reagálni. *„A szolgáltatásnyújtás esetében a sikeres proaktivitás erősen függ a szervezet adatalapú kapacitása-tól. Ezért kulcsfontosságú az adatvezérelt közszektor kialakítása”.*⁶⁰

A közigazgatásnak szinte minden területén idáig önálló adatrendszerek és nyilvántartások voltak szeparáltan használatban, aminek köszönhetően az ügyintézés is nagyon eltérő és lassú folyamatokban volt elvégezhető. Véleményem szerint az MI és az adatmegosztás komoly pozitív hatással lesz a közigazgatási eljárásokra, ugyanis egy egységes adathálózat biztosítani fogja azt a szükséges hátteret, ami a felhasználói felületek oldalán, az adatok becslésével kapcsolatban merül fel.

Az MI pont azt a yngességét tudja kiváltani a közigazgatásnak, ami az adatok kiválasztásánál, a folyamatok átlátásánál és a jog objektív keretrendszerének betartásánál jelentkezhet. E körben gondolok például az ellenőrzésre történő kiválasztásra, ahol az MI az óriási adattömeget a megadott paraméterek mentén átfutja és kiválasztja az adott ügyfelet. Tehát az MI kiiktathatja az ügyintéző szubjektumát, hiszen visszakövethető módon, objektív feltételrendszer alapján ellenőrzésre kijelöl valakit, így a kiválasztási folya-

⁵⁸ Az új szabályozásnak következtében elkerülhetetlen lesz az adatbázisok, adathalmazok felülvizsgálata, és azok tisztítása. Tulajdonképpen ezek teljes körű felülvizsgálata, egyszerűsítése elengedhetetlen, és feltétele annak, hogy valóban modern, adatalapú közigazgatást működtessünk, amelyből a mesterséges intelligencia segítségével megalapozott kormányzati döntések készíthetők elő. Fontos szempont az „egy adat egy helyen” elvének alkalmazása, azaz, hogy ugyanazokat az adatokat ne tartsuk számon egymással párhuzamos nyilvántartásokban, mert alapvetően szükségtelen és felesleges ráfordításokkal jár a kezelésük.

⁵⁹ 48. lj. Ptlz 19.

⁶⁰ Uo. 14.

mat emberi közrehatás nélkül mehet végbe. Álláspontom szerint az MI a közigazgatási eljárások mechanikus részét teljes mértékben fel tudja váltani. valamint a jogi garanciákat, az eljárások jogi mederben tartását is alaposabban biztosítani tudja. A jogszabályi rendelkezések betartása terén kiemelkedő lehetőséget tartogat az MI szerves használata, mert végső soron a közigazgatás jog uralma alatti szereplése egy olyan elsődleges cél, amit az MI fénykorába repíthet. Vagyis az új technológiák, mint például az MI is, jelentős szerepet játszhatnak a közigazgatás modernizálásában és működésének általános javításában. A közigazgatás általános problémái, gyengeségei – lassúság, egyetemesség, óriási adminisztratív teher kezelése, átláthatatlan szervezeti infrastruktúra, rendezetlen és szerteágazó nyilvántartások – az MI bevonásával tehát részben megoldhatóak, részben mérsékelhetőek.

Emellett az automatizálás segít a hatóságoknak eligazodni a kihívást jelentő erőforrás-elosztási döntésekben a közprogramok irányítása során, ami megoldhatja a közigazgatás egyik legnagyobb hátrányát, az adminisztratív terheket, a túlterheltséget és a gyors ügyintézés hiányát. A kormánytisztviselők alapvetően a modern adatelemzésben látják annak lehetőségét, hogy olyan rendszereket építsenek ki, amelyek számos kormányzati feladatot automatizálhatnak, és amelyek mindegyike növelheti az adminisztráció hatékonyságát, gyorsaságát, következetességét és pontosságát.⁶¹ Voltaképpen minden racionális út az úgynevezett automatizmusok bevezetéséhez és széles körű alkalmazásához vezet.

3.4. Az MI használatában rejlő hátrányok és kockázatok

3.4.1. Általános jogelvek, értékek esetleges sérelme

Általánosságban elmondható, hogy a mesterséges intelligencia alkalmazása a sajátos jellemzőivel (pl. átláthatósági és értelmezhetőségi problémák, összetettség, egyes rendszereknél autonóm viselkedés, adatfüggőség) kétségkívül érinthet számos, az Európai Unió alapszerződéseiben⁶², az unió Alapjogi Chartájában⁶³ és a tagállamok alkotmányjaiban rögzített alapvető jogot. Ezzel kapcsolatban megemlíthetjük az emberi méltósághoz való jogot, a magánélet tiszteletben tartását és a személyes adatok védelmét, a megkülönböztetés tilalmát, és a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a szólásszabadsághoz és a gyülekezési szabadsághoz való jogot, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a „jó közigazgatás” általános elvét.

A döntéshozatal folyamatában és azt követően, az MI mint új technikai lehetőség használata összeütközésbe kerülhet a hatékony jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben nem állnak rendelkezésre (áttekintésre) a döntés

⁶¹ 45 lj. COGLIANESE 106.

⁶² Európai Unió Alapító Szerződése

⁶³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 1.; 7.; 8.; 11.; 12.; 21.; 23.; 41.; 47. és 48. cikkei

meghozatalánál figyelembe vett és alkalmazott adatok halmaza, akkor az információk terén aszimmetrikus helyzetbe kerülhet az egyik fél, amelynek következtében a tisztességes eljáráshoz való joga is sérülhet. A diszkrimináció tilalma, a nemek közötti egyenlőség, a személyes adatok védelmének elve az MI működése közben kerülhet veszélybe, mivel az adatok feldolgozása során a rendszer objektív alapon, mindenféle személyes elem nélkül fogja meghozni a konklúziót, ami nem feltétlen fogja tartalmazni az imént említett általános értékek teljesmértékű érvényesülését. Pont emiatt az MI-t használó automatizált rendszerek tervezésének és fejlesztésének felügyelete továbbra is alapvető fontosságú marad annak biztosítása érdekében, hogy ezek a rendszerek a demokratikusan megerősített alapelvekkel összhangban jöjjenek létre. Álláspontom szerint, ha a demokratikus értékek és az általános jogelvek szerves részét képezik az MI-rendszernek, akkor működésük során sokkal kevesebb lehetőséget fognak biztosítani az olyan problémáknak, mint például a korrupció és a részrehajlás, amelyeket a közigazgatási jog már régóta igyekszik megelőzni. Mivel az emberekkel ellentétben, akik a szélesebb nyilvánosság érdekei (közérdek) helyett akár saját szűkös érdekeiket is követhetik, az algoritmusokat úgy fogják beprogramozni, hogy a tervezőik által meghatározott célokat optimalizálják és csak azok mentén működjenek. Vagyis mindaddig, amíg ezek a tervezők, üzembehelyezők elszámoltathatók a nyilvánosság felé, és amíg a rendszer céljait nem önérdékű módon határozzák meg, hanem a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, addig álláspontom szerint maguk az algoritmusok nem jelentik az általános értékek, az elfogultság és a korrupció veszélyét.

Természetszerűleg elfogult döntéshozatal (biased-decision making) valamilyen formában és mértékben megjelenik a közigazgatásban is. Elfogultság létezik az emberi döntéshozatalban, de ez a gépi tanuláson alapuló rendszerek tekintetében is aggodalomra ad okot, különösen akkor, ha az algoritmusok tanításához és képzéséhez használt adatok, ügyek már tartalmazznak „ember által létrehozott” elfogultsági elemeket. Nyilvánvaló, hogy ez nagyon szubjektív és szinte lehetetlen felismerni az indokolás széles lehetőségtára miatt, de ha a rendszer tervezésénél a gépi metódusok és az adatok megfelelnek a jogszabályoknak, jogi elveknek, akkor az általános értékek megőrizhetőek és az ember által kreált elfogultsági esetek is elkerülhetőek.

Úgy gondolom, hogy a közigazgatás szempontjából az egyik legrelevánsabb kockázat az MI-vel összefüggésben a későbbiekben kifejtésre kerülő átláthatatlan döntéshozatal és a „jó közigazgatás” általános elveit érintő aggályok. Az MI rendelet gyakorlatilag arra összpontosít, hogy miként lehet minimalizálni az esetleges kockázatokat, ugyanakkor hogyan lehet maximalizálni az MI társadalmi előnyeit.⁶⁴

⁶⁴ Kockázatok és lehetőségek a mesterséges intelligencia jogi szabályozásában és gyakorlati alkalmazásában – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet <https://jog.tk.hu/kockazatok-es-lehetosegek>

3.4.2. Átláthatóság, diszkriminációmentesség, következetesség, dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog

A transzparencia hiánya, a diszkrimináció veszélye, a következetesség követelményének való ellentmondás végeredményében a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésével kapcsolatban merülnek fel. Eljárási szempontból miközben a közigazgatási szervek biztosítják az algoritmus által feldolgozandó adatokat (adatbázisokból), addig az algoritmusok működése a döntések meghozatalakor átláthatatlan marad. Igaz, az MI-rendelet szabályai próbálják elkerülni és minimális szintre szorítani a rendszer funkcionálásából eredő átláthatatlan folyamatokat, konklúziókat, viszont a generálisan jelenlévő aggály a legtöbb fejlett MI-rendszer immanens részét alkotó, ún. fekete doboz (black box) jelenség továbbra is jelen lesz.

A jelenség lényege – ami a legnagyobb problémát okozza –, hogy az algoritmus működése során az input oldal és az output oldal közötti követhető kapcsolat megszűnik a külső szemlélő számára. Egyszerűen ezekben az esetekben tisztázott a bemeneti és kimeneti oldal adattartalma (az, hogy milyen adatok alapján, milyen eredmény jött létre), de a kettő közötti ok-okozati összefüggés (miért ez az eredmény jött létre a megadott adatok alapján) nem, vagy csak nagyon nehezen ismerhető meg.⁶⁵ Ez az átláthatatlanság azt jelenti, hogy a polgárok (ügyfelek) nem férnek hozzá a döntések meghozatalának módjához, így korlátozva annak lehetőségét, hogy a közigazgatást felelősségre vonják a tetteiért és döntéseiért.⁶⁶ Ezzel összefüggésben Pasquale kifejti, hogy „a hibás adatokat, az érvénytelen feltételezéseket és a hibás modelleket nem lehet kijavítani, ha azok rejtve vannak”⁶⁷. Vagyis, ha az adatállományt és az algoritmikus modelleket nem ellenőrzik megfelelően, és nem teszik hozzáférhetővé, akkor a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése veszélybe kerül.

E körben említhetjük meg az Amerikai Egyesült Államok Wisconsin államának vonatkozásában a COMPAS elnevezésű algoritmust. Az algoritmus százalékos arányban a bűnelkövetési hajlandóságot (azt, hogy elkövet-e bűncselekményt vagy sem) mutatja a betáplált adatok, az elkövető/vádlott korábbi bűncselekményei alapján, annak érdekében, hogy kicsit objektívizálni tudják a bírói döntést. Az első évek euforikus hangulatát felváltotta egy ér-

⁶⁵ KOLLÁR Gergő: „A mesterséges intelligencia alkalmazásának adatvédelmi aggályai a közigazgatásban” *Közigazgatási és Infokommunikációs jogi PHD Tanulmányok*, 2022/I., 14.

⁶⁶ Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

⁶⁷ KOUROUTAKIS, Antonios: „Perspectives and Challenges” in DIMATTEO, LarryA (ed), *Legal Tech in Public Administration* (Cambridge University Press 2021, 275)

demi váltás, ugyanis felvetődtek alapvető kérdések a védők sorából, mint például, hogy pontosan milyen adatok alapján jut el az algoritmus a végeredményhez, ki táplálta be ezeket az adatokat, mi az algoritmus számítási módja. Egy idő után a védők elkezdtek amellel érvelni, hogy ha egy bírósági döntés során igénybe veszi a bíró ezt a programot, akkor a védőnek a tisztességes eljáráshoz való joga miatt közre kell adni, meg kell mutatni a műszaki leírását, szabályzatát ennek az algoritmusnak. A *Loomis v. Wisconsin* ügy volt az, ahol a Wisconsin Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy nem alapulhat a bírói döntés kizárólag a COMPAS algoritmus számításán, hanem egyéb, más bizonyítékokat is mérlegelve hozhat csak döntést a bíróság.

Ilyen esetekben az átláthatatlanság valójában a technikai értelmezhetetlenségből eredhet, ami könnyen emlékeztethet bennünket az információs aszimmetriára (pl. *Buisness to Customer: B2C szerződések*), amikor az egyik fél kiszolgáltatottabb helyzetben van az adatok/információk tekintetében. Amennyiben a közigazgatásban az adott döntés meghozatalának a folyamata, és annak tartalma homályos, azaz az ügyfél számára elérhetetlen, akkor az információk egyenlőtlen elosztása áll fenn, mely a közigazgatás esetében az állampolgár hátrányára könyvelhető el. Tehát amennyiben nem ismerjük az algoritmus eszköztárába betáplált adatok körét, a program tényleges működését, akkor olyan esszenciális információktól vagyunk elzárva, aminek következtében akár eljárási és alapvető jogaink is sérülhetnek.

3.4.3. Az automatizmusnak köszönhető új alapvető jogok?

Talán a közigazgatási jogot fogja leginkább érinteni az a problémakör, amely annak eldöntésével foglalkozik, hogy mikor szükséges emberi művelet (emberi közreműködés), és mikor váltható ki, tehát mikor léphet be a gép az eljárás mindennapos menetébe. Ez egy olyan kérdés, ami a különböző jogterületeken más és más kérdéseket fog felvetni, viszont a közigazgatás területén, ahol az emberi interakció idáig mindennapos volt, nagy változást fog eredményezni. A Rathenau Intézet fogalmazott meg egy javaslatot az Európai Tanács számára, amelyben az MI hatásaiból levezethetően új emberi jogok csoportját kell kialakítani. Javaslatukban az „érdemi emberi kapcsolathoz való jog” (the right to meaningful human contact)⁶⁸ jelenik meg, aminek elősorban a szociális, egészségügyi területeken van óriási jelentősége, hiszen érzékeny, legszorosabban az emberhez kötődő helyzetek, döntések vonatkozásában sok esetben akkor is élő doktortól, dolgozótól várunk majd válaszokat (orvosi tanácsokat), még ha bizonyos kérdésekre megbízhatóbb és gyorsabb választ is adnának a szofisztikált algoritmusok.

⁶⁸Rathenau Intézet javaslata az Európai Tanács részére: <https://futurium.ec.europa.eu/en/european-ai-alliance/blog/ai-whats-new?language=pt-pt>

A digitális technológiák, az MI használatából eredő új hatások nem fogják varázsütésre kielégíteni alapvető emberi jogi szükségleteinket, még ha az MI rendelet mindent megpróbál e cél elérése érdekében megtenni. Az összes területen szükség lesz egy koncepcionális tisztázásra, egyértelműsége, amely ágazat specifikusan meghatározza a terület specialitását és annak kritériumait. Ahogyan az Európai Unió Bíróságának ítélete az Uber-ügy⁶⁹ vonatkozásában is kimondta, hogy az Ubernek van felelőssége a sofőrökkel és az utasokkal, valamint a közlekedésbiztonsággal szemben. Ami természetesen nem új szabályok kidolgozását jelenti (esetről esetre vizsgálva), hanem azt, hogy az új technológiáknak, megközelítéseknek is minden esetben meg kell felelnie a hatályos jogi környezetnek.

3.4.4. Adatgyűjtés és az MI kapcsolata, felmerült problémák

Mindent mérlegelve kijelenthetjük, hogy az MI integrálása a közigazgatásba egy hatalmas előnyököt hordozó, rendszer-átalakító és -javító csomag lehet, és lesz is, azonban a nyilvánvaló előnyök mellett – amelyekből a közsféra valamennyi szereplője profitálhat – fel kell hívni a figyelmet közigazgatás-specifikus akadályokra is.

Tulajdonképpen a kockázatok egy része biztosan az adatok felhasználásából, a személyes adatok védelméből fog származni, viszont megállapíthatjuk, hogy az adatokra vonatkozó szabályozás egyfajta közvetítő közegként is működik, sőt, mi több, az MI-vel szimbiózisként operálnak, a rengeteg kapcsolódási pontnak köszönhetően. A közigazgatásban az MI általi profilalkotás az állam birtokában lévő Big Data típusú nyilvántartások megreformálásával, kitisztításával, egy effektív eszköz lehet akár a hatósági eljárás különböző szakaszainak újragondolása során, viszont e körben előre nem látott adatvédelmi kockázatok merülhetnek fel.

Az adatvédelemmel, a személyes adatok kezelésével, új – az algoritmusok használatának köszönhetően felmerülő – emberi jogok feltűnésével és a közigazgatás empatikus vonulatának háttérbe helyezésével, számos aggály merülhet fel. Bár a GDPR előírásainak áttekintésével azt mondhatjuk, hogy a hatályos adatvédelmi jog nem tiltja az MI-rendszerek fejlesztését, illetve alkalmazását, azonban az MI-rendszerek jellemzőire további egységes normákat, vagy akár új jogszabályi alapokat kell kialakítani.

Az adatok gyűjtésével az MI gördülékeny és effektív működése miatt szükséges foglalkoznunk. A Big Data és a folyamatosan előtérbe helyezkedő MI térnyerése következtében az adatokkal, azok felhasználásával és védelmével összefüggő szabályozás erős alapköve került kifogásolható státuszba.

⁶⁹C-434/15 - Asociación Profesional Elite Taxi kontra Uber Systems Spain, SL <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198047&page-Index=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2860929>

Az állami-, és magánszervezetek oldalán tapasztalható nagy volumenű adatgyűjtés és adatraktározás jelenleg is zajlik a hatályos uniós jogi szabályoknak megfelelően, azonban az adatkezelés terén kidolgozott európai uniós alapelvek „helyes irányba” az MI korszakában válságba kerülhet. Ugyanis a célhoz kötöttség, az adattakarékosság és az adatok limitált idejű felhasználásának a kötelezettsége egyre terhesebb az adatkezelők számára.⁷⁰ A probléma kiindulópontja nemcsak az adatok óriási és rendezetlen halmaza, hanem az is, hogy jelenleg nem az MI-alapú feldolgozás szempontjai szerint rögzített adatok gépi értelmezése komoly kihívást jelent még a kifejezetten ebből a célból fejlesztett nyelvi algoritmusoknak is. Ebből az adatértelmezési nehézségből következik, hogy a döntőalgoritmusok rendszeresen olyan adatösszességeket, összefüggéseket is felhasználnak, amelyeket nem kellene vagy éppen ellenkezőleg, kulcsfontosságú adatokat hagynak ki az elemzés során. Jelen helyzet komoly aggályokat szülhet az adatvédelem terén, ugyanis már az egyszerű automatikus döntések esetén is nehéz betartani az adatvédelem szabályait, a Big Data- vagy MI-alapú automatikus döntéseknél pedig voltaképpen lehetetlen.⁷¹

A Big Data és az MI kölcsönösen egymásra épülő működése komoly változtatási igényeket vet fel az Európai Unió adatvédelmi joganyagával kapcsolatban. Láthatjuk, hogy az üzleti adatkezelők a Big Data és az MI kollaborációja által nyújtott lehetőségek kiaknázása miatt lobbiznak, megkérdőjelezve a tradicionális adatvédelem két fontos alapelvét: az adatminimalizálás (adattakarékosság) és a célhoz kötöttség elveit.⁷² Véleményem szerint az EU is tapasztalja a gyors tempóban fejlődő, a régi szabályozási környezetet kínóví terület sajátosságait, tekintettel már csak arra is, hogy éppenséggel az Európai digitális egységes piaci stratégiában⁷³ fogalmazták meg, hogy az ágazat évi 40%-kal növekszik, hétszer olyan gyorsan, mint az informatikai piac.

Úgy gondolom, hogy az MI egyre szélesebb körű alkalmazása megköveteli majd az adatvédelem új alapokra helyezését, mivel a hagyományos, keménykezű adatvédelmi elvekhez való ragaszkodás az új szabályozás alá vonandó környezetben nem fogja ösztönözni és segíteni sem gazdaságot, sem pedig a gazdálkodókat. Zódi Zsolt gondolatmenetével értek egyet, amikor is az amerikai „privacy” fogalom felé törekvést és orientálódást látja szükségesnek, ahol nem a személyes adat áll a reflektorfényben, hanem a magánszemély autonómiájának, magánélete szabadságának, döntései szuverenitásának, beavatkozástól, manipulálástól való mentességének a kérdésköre. Nem az adat tehát a lényeg itt, hanem a magánszemélyek privát szférája, szabadsága,

⁷⁰ 36. lj. Zódi 86.

⁷¹ Uo. 88.

⁷² Uo. 95–96.

⁷³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságnak: Európai digitális egységes piaci stratégia, [<https://eur-lex.europa.eu/>].

egyenlő méltósága. Ezeket kell mindenekelőtt tiszteletben tartani, átfogó védelemben részesíteni, és nem pedig az adatok kezelésével kapcsolatos technikai szabályokat sokszorosítani.⁷⁴

3.4.5. Empátia kérdésköre

Az automatizált állam koncepciójának egyik legnagyobb problémája az empátia kérdése. Álláspontom szerint az empátia az, ami a közigazgatási jogot emberközelivé teszi, de akarva-akaratlanul lényeges hatással van a közigazgatásra. Az automatizált, digitalizált államban az empátia és az abból levezethető rendszerre ható jellemzők az igazságszolgáltatás, a bizonyítékokon alapuló ítélkezés és a demokratikus államberendezkedés működőképességének szükséges feltételei.

Az állami oldalon felmerülő empátiának két szinten kell operálnia a kormányzat legitimitásának előmozdítása érdekében. Az első szintnek egy olyan előzetes szerepet kell betöltenie, amely garantálja, hogy – mielőtt bármilyen közigazgatási döntésre sor kerülne – a kormányzati platformok hozzáférhetőek, inkluzívak és emberközeliak legyenek az ügyfelek különböző igényeivel szemben. Tehát az MI közigazgatásban történő alkalmazása előtt garantálni kell, hogy az empátia igenis fontos szerepet játsszon a közszolgáltatások automatizálásának eldöntésében és a digitális kormányzat kialakításában. Másodsor, az empátiának utólag, a közigazgatási döntéshozás után kell működnie, amikor az állampolgárok hibáznak és jogaikat sem gyakorolják. Utólagos intézkedésként a „közigazgatási empátiának” meg kell követelnie a hatóságoktól, illetve - korlátozottabb feltételek mellett - a közigazgatási és felbbiteli bíróságoktól, hogy további információkat gyűjtsenek minden olyan releváns szempontról, amelyet az automatizált rendszer a korábbi szakaszokban figyelmen kívül hagyott, vagy amely a digitális technológiából eredő hiányos kapcsolatnak tulajdonítható. Ez segíthet garantálni, hogy a kiszolgáltatottabb polgárokat, ügyfeleket nem zárják ki jogaik gyakorlásából azért, mert nem tudtak kritikusan foglalkozni a digitális kormányzással.⁷⁵ A „közigazgatási empátia” hozzájárulhat a túla automatizált, az emberi jellemzőktől megfosztott, narratívákba merült eljárások jogszerűségének, az egyenlő bánásmód követelményének és az állami szuverenitás attribútumainak előmozdításához.

Az összes feltételt tekintve, véleményem szerint a közigazgatási jogot nem kell teljesen átalakítani ahhoz, hogy automatizált állapotban működjön, mert ha az automatizálást felelősségteljesen – a jogszabályokkal és a közigazgatási jog elveivel összhangban – hajtják végre, akkor az előmozdítja a demokratikus doktrínát és a jó kormányzás értékeit, amelyek régóta a közigazgatási jog

⁷⁴ 36. lj. 99.

⁷⁵ RANCHORDÁS, Sofia: „Empathy in the digital administrative state = Empátia a digitális közigazgatási államban” *Duke Law Journal* Vol. 71:1341

alapját képezik. Bár az automatizált állam intelligensebb és elszámoltathatóbb lehet, ha a közigazgatásról van szó, de a végén talán kevésbé lesz empatikus. De az igazat megvallva, nem szabad túlértékelnünk a "normális/eredeti" bürokráciákban már meglévő empátia mértékét. A közigazgatás jelenlegi állapotáról az MI-alapú és MI által dominált államra való áttérés mindenképpen új kihívások elé állítja a közigazgatási jogot, főként azon a részen, hogy miként lehet biztosítani, hogy az automatizált állam egyben empatikus is legyen.

3.4.6. Diszkrecionális jogkörben hozott döntések „kakukktójás” jellege, megkerülhetetlensége

Általánosságban elmondható, hogy a közigazgatási jogban széles körben fordul elő a diszkrecionális jogkörben hozott döntés, amely alapjában véve a jogalkalmazó szabad belátásán, mérlegelésén alapul. A mérlegelési jog megjelenik a közigazgatási jogban, amikor például a jogalkalmazónak választania kell a jogszabály által kínált, előre meghatározott alternatívák közül, tehát minden lehetséges megoldás jogszerűnek tekinthető. De megjelenik a számszerűsített formájú normák és intervallumok kategóriáján keresztül is, amikor megszabott kereteken belül bír választási lehetőséggel a jogalkalmazó, ilyen a bírságok kiszabása esetében lehetséges. Bár a közigazgatási jogban sokszor szembetalálhatjuk magunkat tág jogi fogalmakkal, amelyeknek jelentéstartalma meghatározatlan és parttalan. Ilyen esetekben extenzív döntési lehetőséget biztosít a diszkreciós jog, hiszen néhány jogfogalom (például közérdek, gazdasági/társadalmi érdek stb.) pontos meghatározása lehetetlen, ezért megfelelő indokolással alá lehet támasztani az e körben meghozott döntések jogszerűségét.⁷⁶

Az a kérdés merül fel az MI használatának bevezetésével, hogy a diszkreciós jogi esetkörökben miként tud majd az MI helyállni a közigazgatási jogban, tekintettel az objektivitás talajától erősen elrugaszkodó és a szubjektumot előtérbe engedő mérlegelési nyomásra?

Én úgy gondolom, hogy az MI a diszkrecionális jogkör területén történő döntéshozatal vonatkozásában fogja megtalálni az „észszerű határát”, mert nem lesz képes kiiktatni az ember mérlegelési elemét. A legnagyobb különbség az MI-mentes és az MI-t használó közigazgatási eljárás között a döntés előkészítése során fog megmutatkozni, ugyanis az MI egyfajta „serpa” szerepben elő fogja segíteni az eljárás lefolytatását, konkrét döntési javaslatot tárva a döntéshozó elé. Az MI a választási alternatívák közül, akár az esetjog, akár saját logikája alapján kijelöli majd a „legjobb opciót”, viszont az érdemi mérlegelés a döntéshozatal végén, az ember oldalán marad.

⁷⁶ ERDŐS Éva–KECSKEMÉTI Ágnes: *A mérlegelési jog sajátosságai a jogalkalmazói gyakorlat tükrében*, <http://midra.uni-miskolc.hu/document/19861/13847.pdf>

Álláspontom szerint a végső mérlegelési hatáskör fenntartása azért is fontos a közigazgatási jogban, mert a közigazgatás döntései az állampolgárokra közvetlenül kihatnak, tehát egyfajta közvéleményformáló funkcióval is rendelkeznek, amely végül meghatározza majd a jogalanyoknak az államhoz és a kormányzathoz való hozzáállását. Az MI-t egy virtuális asszisztensként kell szerintem elképzelni, ami a jogi keretek betartásáért lesz felelős és a döntéshozó mérlegelését tudja majd orientálni. Azonban a diszkrecionális jogkör gyakorlójának a helyébe nem fog lépni, az továbbra is az ember oldalán marad, maximum a diszkriminációmentes és transzparens döntés követelményét fogja egy olyan szintre emelni, aminek köszönhetően sokkal objektívabb döntés születet.

A tág jogi fogalmakkal kapcsolatban szeretném kihangsúlyozni, hogy tekintettel arra, hogy egy algoritmust nehezen lehet minden eshetőségre, előfordulási verzióra megtanítani, amelyek az absztrakt jogi normák generálta aggályokból erednek, így ezekben az esetekben a választási alternatívát engedő mérlegelési jog lesz a megfelelő eszköz a jogszabályi rendelkezés konkretizálására. Tehát a jogalkalmazó mérlegelése egyfajta „védőbástyaként” jelenhet meg az MI-t használó közigazgatási jogban, ami megvédi a pozícióban lévő személy szubjektumát és cselekvési akaratát.

3.5. Hazai szintéren szabályozási szükségletek

Az MI tárgyköre folyamatos szabályozás és monitoring alatt van, emiatt sem lehet még kőbe vésett alapszabályokról beszélni. Azonban újabb előrelépés történt 2023. december elején, ugyanis háromnapos maratoni tárgyalásokat követően a Tanács elnöksége és az Európai Parlament tárgyalói ideiglenes megállapodásra jutottak az MI-re vonatkozó harmonizált szabályokról szóló javaslattal – vagyis az MI-rendelettel – kapcsolatban.⁷⁷

Az MI használata, az automatikus döntéshozatal, a digitális térbe történő „átköltözés” számos nemzeti jogalkotási, jogegységesítési munkát foglal magában. Például az MI Stratégia megfogalmazza, hogy az MI működéséhez szükséges hatékony és támogató hazai szabályozási környezet megteremtése és etikai keretrendszer kialakítása érdekében – figyelemmel az EU jogi keretekre – szükség van egy „adatvagyon kerettörvény” megalkotására; az adatok vagyonosítását és MICélú felhasználását lehetővé tevő szabályozási környezet szektorspecifikus megteremtésére; a közadatok felhasználásával kapcsolatos szabályrendszer megteremtésére, illetve a vagyonosításukkal kapcsolatos koncepció és szabályok kidolgozására.

Az MI Stratégia javaslatot tesz továbbá a beazonosított gyengeségek hatásainak enyhítésére. Ennek értelmében kiemelt figyelmet kell fordítani az

⁷⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>

adatvagyon működtetésének megnyitására, a startup ökoszisztéma erősítésére, a kísérletezési kultúra erősítésére, különösen a digitális kompetenciák területén, továbbá a globális kiszolgáltatottság mérséklésére mind a magyar nyelvfeldolgozása, mind az adatkezelés és a platformtechnológiák használata területén. Gyengeségként kerül említésre még az, hogy Magyarországon az MI-hez kapcsolódó fejlesztések árnyaltak, koordinálatlanok, nincs olyan szereplő, aki ezekről átfogó tudással rendelkezik.⁷⁸ Ezen a területen tehát további integráció szükséges. A közigazgatási adatvagyon jelenleg csak korlátozottan hozzáférhető, szigetszerű, és csak részlegesen képes együttműködésre, a sokszorozó hatású adatkészletek még nem tudják kifejteni a gazdaságélénkítő hatásukat.⁷⁹

Tagállami szinten valóban nagyon fontos, hogy az MI fejlődése által diktált tempót mindenki – a belső, kormányzati cselekvések, irányok megalkotásával – felvegye, azonban nem elhanyagolandó az sem, hogy az MI rendelet lesz végső soron az az EU-s jogalkotási aktus, mely általános és konkrét elveket, rendelkezéseket kínál annak érdekében, hogy a mesterséges intelligenciát és annak fejlődési szakaszát ellenőrzés alatt tartsa, és biztosítsa az unió belüli egységes jogszabályok folyamatát.

A megfelelő nemzeti jogszabályi környezet és az EU-s szabályok folyamatos monitorozása mellett az első, és talán egyik legfontosabb dolog, hogy az MI rendeletben foglalt feladatok, kötelezettségek elvégzéséhez és teljesítéséhez hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat kell létrehozni vagy kijelölni. Az MI rendeletben meghatározott és a későbbiekben felállítandó hatáskörrel rendelkező szervezeteket úgy kell megszervezni, hogy az objektivitás és a pártatlanság elveire épüljenek. A kijelölt nemzeti illetékes hatóságok közül ki kell jelölni egy nemzeti felügyelő hatóságot, aki bejelentő hatóságként és piacfelügyeleti hatóságként jár majd el.

Az illetékes hatóságoknak az összes, az MI rendeletben meghatározott feladatot el kell majd látniuk, az adatbázisok felépítésétől kezdve a dokumentációk begyűjtésén és elemzésén keresztül a bejelentések fogadásáig és a piaci ellenőrzésekig. Ezenfelül kapcsolattartási funkciót is betöltenek majd, hiszen folyamatos összeköttetésben kell lenniük az EU testületeivel, továbbá képviseltniük kell majd magukat a Mesterséges Intelligenciával Foglalkozó Európai Testületben.

Láthatjuk, hogy hazai téren is változások mennek végbe, köszönhetően az MI-nek és a digitális transzformációnak. A legnagyobb feladat a megfelelő jogszabályi környezet megvalósításán túl, a közigazgatás alappilléret jelentő adattömegek, központi nyilvántartások és az eddigi adattárolási tendenciák radikális megváltoztatása lesz. Mivelhogy a nyilvántartások és szakrendszerek közötti együttműködés érdekében indokolt a KKSZB technológiai és

⁷⁸ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030, 2020. május, <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>, 16. o., 2.3. pont

⁷⁹ Uo.

mélységi továbbfejlesztése, valamint fontos lesz a közigazgatás adatvagyonának az állampolgárok és gazdasági szereplők számára történő megosztását biztosító fejlesztés is. Az új technológiák integrálásával fejleszteni kell majd a központi nyilvántartások szolgáltatóképességét, az adminisztrációs folyamatokat, az elektronikus szolgáltatásokat, valamint a nyilvántartások és szakrendszerek közötti együttműködést. Implementálni kell továbbá a mesterséges intelligenciában, robotizálásában, automatizációban megjelenő lehetőségeket, melyek beépítésével a megfelelő adattárház technológiák felhasználásával megteremthető az evidenciaalapú kormányzati döntéshozatal informatikai kiszolgálása is.⁸⁰ Az viszont már kijelenthető, hogy számos tekintetben megtörténtek a szakrendszeri fejlesztések és több pilot program is indult a folyamatok automatizálhatósága vagy az MI alkalmazási lehetőségeinek vizsgálatára.

Összességében elég jelentős – az MI rendeletből levezethető – cselekvési teher lesz a tagállamokon, nem beszélve az MI általános elterjedése következtében felmerülő adaptációról. Az effektív működéshez elengedhetetlen lesz elegendő létszámú személyzettel rendelkezniük a hatóságoknak, amelynek kompetenciája és szakértelme az MI-vel kapcsolatban biztosított, ugyanis, ha a felügyelő hatóság bizonyos – MI-rendszer működtetésével – összefüggő kihágást talál, ami az MI rendelet szabályait sérti, akkor komoly szakértői munka segítségével az eljárás egyes lépéseit le kell vezényelni. Továbbá a nyilvántartások kezelése terén elengedhetetlen lesz a következetes adattárolás, a rendszerek karbantartása és tisztítása, hiszen amennyiben az automatikus döntéshozatalra kívánunk támaszkodni, akkor az adatok összekapcsolása, egy logikai rendbe történő helyezése fogja megteremteni azt a technikai infrastruktúrát, ami lehetővé teszi az effektív működést.

4. KONKLÚZIÓ

Az automatizált állam koncepciója nagyon vonzó és ígéretes, hiszen ha egy pillantást vetünk azokra az államokra, akik rendszerszintű implementálást követően fejlett MI-rendszereket használnak, elmondhatjuk, hogy a közigazgatás rendszerei jól teljesítenek, az állami működést mérhetetlenül jobb pozícióba hozzák. Az MI egyértelmű támogatásként értékelhető a kormányzás fejlesztése szempontjából, mivel a kognitív alkalmazások lehetőséget teremtenek az állami kiadások (költségek) csökkentésére, az elmaradt feladatok elvégzésére, és mostantól az emberi erőforrást olyan területekre lehet majd átcsoportosítani, ahol idáig a rendelkezésre állási problémák miatt nem volt szabad ügyintéző.

⁸⁰ Nemzeti Elektronikus Közigazgatási Stratégia (2022-2030), <https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/Nemzeti-Elektronikus-Ko--zigazgata--si-Strate--gia-2022-2030.pdf>, 7.

A mesterséges intelligencia az életünk, a gazdaságunk és a társadalmunk valamennyi területébe beépül, mély és alapvető változásokat követel meg tőlünk. Az államhatárokon átnyúló és a belső piacot érintő MI okozta változásokat jogi kontroll alá vették az EU-s szinten. Az etikai soft-law eszközök és a nemsokára elfogadásra kerülő MI rendelet az egységes szabályozás alapját fogja adni, viszont lehet már látni, hogy az MI rengeteg olyan, idővel felmerülő részterületet fog érinteni, aminek hatására további, speciális szabályok elfogadása lesz esedékes.

A tagállamoknak átültetési és változtatási munkájuk lesz a jogharmonizációs kötelezettségükből kifolyólag, ami időigényes munka lesz, viszont a tagállamok érdeke, hogy minél gyorsabban rendelkezésre álljon egy – az MI befogadására alkalmas – társadalmi infrastruktúra. Mindezek mellett a tagállamoknak, annak érdekében, hogy elmozduljanak az adatalapú közigazgatás irányába (ennek alapjait EU-s fórumon megteremtik) a tárolt adatokat rendszerezni és tisztítani kell, nem beszélve a szemléletbeli változásról, ami a piaci szereplőkkel való együttműködést és az adatokkal történő kereskedést központosítja.

Ezen intézkedések igazából az automatizálásához és a közigazgatás általi átvételéhez biztosíthatnak lehetőséget, vagyis egy valódi adatvezérelt közigazgatáshoz, amely egyrészt pontosan tudja, hogy az adott élethelyzetben milyen intézkedéseket kell megtennie, másrészt a meglévő adatbázisok és a köztük lévő kapcsolatok alapján a szükséges intézkedéseket automatikusan el tudja végezni.

Közigazgatási szempontból az automatikus döntéshozatal térnyerése lesz jelentőségteljes, ugyanis a betáplált adatok (döntések) alapján jogilag megfelelő döntéseket fognak tudni hozni. A „jogilag megfelelő”, „jó” döntésekkel összefüggésben kap majd kellő figyelmet az empátia kérdése is. Azonban, ha már nem lesznek elkülöníthetőek az MI és az ember által meghozott döntések, illetve az előbbiek – hatékonyságuk miatt – kiszorítják az utóbbiakat, akkor egy idő után kérdéses lesz, hogy az MI és annak szabályozása valójában milyen célokat is szolgált. Az automatikus döntéshozatalban kérdés lesz még, hogy vajon hol tud majd belépési lehetőséget szerezni magának a közérdek, vagy ha ez egyáltalán nem sikerül, akkor talán az egyéni szabadságjogokkal karöltve „kiüresedik” és diszfunkcionálissá válik a közigazgatásban betöltött kulcsszerepe.

Az MI az általános jogelvekben, a felelősségi kérdések kialakításában, az automatikus döntéshozatali eljárásban is okozhat problémákat, amelyek új konstrukciók kialakításával, de mindenesetre a jog eszközével mérsékelhetőek. Viszont mind az adatvédelem, mind az MI (emberi közrehatás nélküli) által hozott döntések területén kezelésre váró kérdések merülnek fel.

Eltekintve a felmerülő aggályoktól, a fent említett MI algoritmusok még a status quo-nál is jobban teljesíthetnek a – szakértői – döntéshozatal és a demokratikus elszámoltathatóság közigazgatási jogi alapértékeinek teljesítése

szempontjából. Az automatizált közigazgatás alapvetően pontosabb, „adatvezérelt” döntéseket ígér, ami növelheti a közigazgatási szervezetbe vetett bizalom mértékét. Természetszerűleg a közigazgatás működési mechanizmusait újra kell majd definiálni és gondolni annak érdekében, hogy az MI a teljes döntéshozatali procedúrába és közszolgáltatás tervezési folyamatba beilleszthető legyen. Az MI-nek köszönhetően az automatizált államban az adminisztrációs és „folyamatorientált” teendők automatizálhatóak lesznek, amelynek következtében az államigazgatás munkaterhe szignifikánsan csökken, illetőleg a piaci szereplők, az állampolgárok és az állam kapcsolati, kooperációs láncolata is átértékelődik.

Álláspontom szerint a közigazgatási jogot az automatizált és adatvezérelt államban nem kell teljes mértékben átalakítani, mert ha az algoritmus feltartásához alkalmazott adatokból a döntési mechanizmusokat, azaz az automatizálást felelősségteljesen – a jogszabályokkal és a közigazgatási jog általános alapelveivel összhangban – hajtják végre, akkor az végső soron előmozdítja a demokratikus és a jó közigazgatás, kormányzás értékeit. Egyszóval a legfontosabb lépés az automatizáció-konform közigazgatás elérése felé, hogy a szükséges szabályozási keretek megalkotásra kerüljenek és egy megfelelő adatháttér, illetve adatközösség álljon rendelkezésünkre. Az MI használata segíthet még az eddigieknél is jogszerűbb, objektívebb alapokra helyezni a közigazgatás teljes folyamatát, így az áttörő siker valójában csak rajtunk múlik, hogy a technológia és a jog evolúciójához milyen mértékben leszünk képesek adaptálódni. Én úgy gondolom, hogy egy ilyen átfogó szabályozási keretrendszer kialakítása nem könnyű feladat, bár nem is utópisztikus gondolat.

5. IRODALOMJEGYZÉK

- 1) KOUROUTAKIS, Antonios: „Porspects and Challenges” in DIMATTEO, Larry A (ed), *Legal Tech in Public Administration* (Cambridge University Press 2021 275)
- 2) COGLIANESE, Cary: „Administrative Law in the Automated State = Közigazgatási jog egy automatizált államban” *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Summer 2021, Vol. 150, No. 3, The Administrative State in the Twenty-First Century = Az adminisztratív állam a huszonegyedik században: Deconstruction and/or Reconstruction 106.
- 3) CZÉKMANN Zsolt–CSEH-ZELINA Gergely–RITÓ Evelin: „Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban” *Közigazgatás Tudomány* 2022/2., 37.
- 4) DR. DARÁZS Lénárd: *A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései*, Budapest, 2023 március 1., ELTE ÁJK szeminárium, tárgykód: J4:xV(ae):P29, saját jegyzet
- 5) FAZEKAS Marianna: „Hatósági ügy - közigazgatási jogvita” *Jogtudományi Közlöny*, 2017, 2017/10., 453-454.
- 6) FEJES Erzsébet–FUTÓ Iván: „Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása” *Pénzügyi Szemle*, 2021, Különszám 2021/1, 30., 32., 33.
- 7) KÁNTOR Ákos: „Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról” in: Prof. Dr. MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.) *XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája*, Budapest, 2022, 45., 49., 59.
- 8) KOLLÁR Gergő: „A mesterséges intelligencia alkalmazásának adatvédelmi aggályai a közigazgatásban” *Közigazgatási és Infokommunikációs jogi PHD Tanulmányok*, 2022/I., 14.
- 9) KOVÁCS László–CZÉKMANN Zsolt–RITÓ Evelin: „A mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei az államigazgatásban” *Infokommunikáció és Jog*, E-különszám, 2020/2. (75.), 3., 4. pont
- 10) Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030, 2020. május,
<https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>
- 11) Nemzeti Digitális Állampolgárság Program (2022),
https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/DMU_nemzeti_digitalis_allampolgarsag_program_2022.pdf 18., 37., 44. o.
- 12) Nemzeti Elektronikus Közigazgatási Stratégia (2022-2030),
<https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/Nemzeti-Elektronikus-Ko-zigazgata-si-Strate-gia-2022-2030.pdf> 7., 9. o.
- 13) PILZ Tamás: „Fenntarthatóság és alkalmazkodóképesség–avagy mi várhat a magyar közigazgatásra a következő években?” *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2022/1, 14., 26.

- 14) RITÓ Evelin–CZÉKMANN Zsolt: „Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül” *Miskolci Jogi Szemle*, 2018, 13. évfolyam, 2. szám, 2.kötet, 115–116
- 15) RANCHORDÁS, Sofia: „Emphaty in the digital administrative state = Empátia a digitális közigazgatási államban” *Duke Law Journal* Vol. 71:1341
- 16) ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog – Új szabályozási kihívások az információs társadalomban*, (Gondolat Kiadó, Budapest, 2018) 73., 83., 86., 88., 95-96., 99.

Internetes hivatkozások:

- 17) https://next-generation-eu.europa.eu/index_en#make-it-digital
- 18) <https://algorithmwatch.org/en/ai-ethics-guidelines-global-inventory/>
- 19) <https://innovatureinc.com/top-10-big-data-companies/> - A 10 legnagyobb Big Data cég 2023-ban.
- 20) <https://www.otpbank.hu/portal/hu/NKFIA/szuperszamitogep>
- 21) <https://sztaki.hun-ren.hu/kormanyzat/hirek/sztaki-vezetesevel-alakul-meg-mesterseges-intelligencia-kivalosagi-kozpont>
- 22) <https://hun-ren.hu/hirek/uj-szint-a-magyar-nyelvi-mestersegesintelligencia-kutatasban>
- 23) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>
- 24) Európai Unió Alapító Szerződése
- 25) Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- 26) <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>
- 27) Erdős Éva – Kecskeméti Ágnes: *A mérlegelési jog sajátosságai a jogalkalmazói gyakorlat tükrében*, <http://midra.uni-miskolc.hu/document/19861/13847.pdf>
- 28) Hogyan lesz az etikai szabályokból jogszabály? Zódi Zsolt előadása a mesterséges intelligencia jogi szabályozásáról, JTI blog, <https://jog.tk.hu/blog/2021/04/zodi-zsolt-eloadasa> 2021. április 08.
- 29) Körtvélyesi Zsolt: Kódok és kódexek: az algoritmusokkal támogatott jogi döntéshozatal kérdései. <https://jog.tk.mta.hu/blog/2021/08/az-algoritmusokkal-tamogatott-jogi-donteshozatal-kerdesei> 2021. augusztus 23.
- 30) Kockázatok és lehetőségek a mesterséges intelligencia jogi szabályozásában és gyakorlati alkalmazásában – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet <https://jog.tk.hu/kockazatok-es-lehetosegek>

- 31) Infojegyzet: Mesterséges intelligencia a közigazgatásban. In: 2021/73 sz.
https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_73_mesterseges_intelligencia_a_kozigazgatasban.pdf/4795343b-2046-8056-3480-2485ace64585?t=1638523551763
- 32) Rathenau Intézet javaslata az Európai Tanács részére:
<https://futurium.ec.europa.eu/en/european-ai-alliance/blog/ai-whats-new?language=pt-pt>

Felhasznált jogszabályok:

- 1) COM (2021) 206 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (az MI-ról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról (a továbbiakban: MI rendelet) 3. cikk 1., 5. cikk (1) bekezdés a)-d) pontok, 14. cikk
- 2) COM (2022) 68 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a méltányos adathozzáférésre és adatfelhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról (adatmegosztási jogszabály)
- 3) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (adatkormányzási rendelet) (2) 2022. május 30.
- 4) A nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról szóló (EU) 2019/1024 irányelv
- 5) COM (2018) 237 final, 22–23. – a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A közös európai adattér kialakítása felé
- 6) COM (2018) 795. – a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv
- 7) COM (2020) 66 final – a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai adatstratégia
- 8) Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (3) és (4); XXVIII. cikk (7) bekezdés
- 9) 2004. évi CXL. törvény - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 10) 2013. évi CCXII. törvény - a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról (a továbbiakban: Fétv.)
- 11) 2015. évi CCXXII. törvény - az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

- 12) 2016. évi CL. törvény – az általános közigazgatási rendtartásról
(Ákr.) 50. § (2) bek. a)
- 13) 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendeletet – a földhasználati nyilvántartás
részletes szabályairól

DR. BELCSÁK PÉTER

A magyar szuverenitás értéke az Európai Unió támogatáspolitikájában

1. Bevezetés
 2. Szuverenitási alapkérdések
 - 2.1 A szuverenitás a kezdetektől a 19. századig – filozófusok és Vesztfália
 - 2.2 Magyar EU-csatlakozás a szuverenitás szempontjából
 3. Jogállamisági kondicionalitási mechanizmus
 - 3.1 Az eljárás jogi háttere
 - 3.2 Eljárási mérföldkövek a gyakorlatban
 4. Szupermérföldkövek elemzése
 - 4.1 Szupermérföldkövek csoportosítása
 - 4.2 A szupermérföldkövek értékelésének módszertana
 5. A szuverenitásra kiható elvárások értékelése
 - 5.1 Beavatkozás szempontú értékelés
 - 5.2 A szuverenitás védelmének helyzete a jövőben
 6. Irodalomjegyzék
- Táblázatok

1. BEVEZETÉS

Hatalom, legfőbb hatalom, államhatalom stb., számos jelentését tudjuk megkülönböztetni a szuverenitásnak, melyek folyamatosan változtak, és maga a szó is eltérő jelentéstartalommal bír napjainkban, mint a kialakulása idején. Hordozója az idők folyamán változott, előbb az egyszemélyi uralkodó, később a nép, az adott állam polgára lett a forrása.

A nemzetállamok kialakulása óta a szuverenitás az egyik legfőbb érték és meghatározó jellemző egy önálló szuverén állam életében. A 20. században a már kialakult nemzetállamok a szuverenitásuk birtokában és a szörnyű háborúk lezárásaként, a béke jegyében hozták létre a Népszövetséget, amit számos más nemzetközi szerv életre hívása követett. Az államok együttműködve, ugyanakkor egymás szuverenitását tiszteletben tartva tettek lépéseket közösen a békés egymás mellett élés érdekében. Ugyanebben az időszakban megjelentek Európában az elsősorban gazdasági célú együttműködést megtestesítő államok közötti szövetségek is. Kialakult az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség, majd az Európai Közösségek, végül az Európai Unió (a továbbiakban: EU vagy Unió). A gazdasági jellegű elemek mellett, azonban egyre inkább megjelentek az eredetileg gazdasági együttműködésben a jogi és politikai elemek is, melyek később sokkal nagyobb hangsúlyt kaptak a

tagállami együttműködésben¹, végül mára talán kijelenthető, hogy megegyező súllyal dominálnak mint a gazdasági elemek.

Az EU alapvetően gazdasági szervezetként jött létre, melynek fejlődési dinamikáját a piaci integráció jelentette és az olyan nem gazdasági jellegű közös értékek, mint a jogállamiság csak későn, egy hosszú fejlődési folyamat következtében kerültek be az uniós alapszerződésekbe.² A jogállamisági értékek megkövetelése továbbá magával hozott egy sokkal súlyosabb problémát is, mégpedig az adott tagállam esetében a számonkérhetőséget, a beavatkozást az adott tagállam életébe, működésébe.

Az EU tagállamainak szuverenitásába való beavatkozása az Unió megalakulása óta vitatott kérdés. A szupranacionalitás és a nemzeti szuverenitás közötti konfliktus összetett és sokrétű téma. Ennek a konfliktusnak az egyik kulcsfontosságú aspektusa az uniós szabályozás, amely gyakran felülírja a nemzeti törvényeket. Ez feszültséget kelthet a tagállamok és az EU között, mivel megkérdőjelezi az egyes országok autonómiáját, hogy saját törvényeik és hagyományaik szerint kormányozzák magukat. A szuverenitásba történő beavatkozás abban is megmutatkozik, hogy az EU hogyan érvényesíti hatalmát tagjai felett. Különböző mechanizmusokon, például pénzügyi ösztönzőkön vagy jogi kereteken keresztül az EU jelentős hatást gyakorol a tagállamokon belül a szuverenítésra.

2022-ben egy addig példátlan lépésre szánta el magát az EU, azon belül is az Európai Bizottság (a továbbiakban: EB). A jogállamisági kondicionalitási mechanizmus keretében zároltak több milliárd euró értékű – amúgy Magyarország számára egyébként jogosan járó – forrást a támogatáspolitikában és feltételek egész sorához kötötték a kifizetéseket. A tanulmány e feltételek (szupermércföldkövek) vizsgálatára irányul, arra fókuszálva, hogy az elvárások milyen mértékben tekinthetőek Magyarország szuverenitásába beavatkozó jellegűnek.

A tanulmány négy fő részre bontható. Az első részben a szuverenitás fogalmi háttere kerül bemutatásra, valamint annak változása és az azt érő hatások napjainkig. A második részben tisztázásra kerül a jogállamisági kondicionalitási mechanizmus, bemutatva annak jogi hátterét, valamint az annak keretében történt legfontosabb eseményeket. A harmadik rész a szupermércföldkövek elemzését tartalmazza, csoportosítva az elvárásokat és bemutatva az értékelési módszertant. Végül a negyedik részben pedig értékelésre kerülnek a beavatkozások egy skálán elhelyezve azokat, valamint néhány jelenlegi

¹ WEILER, J. H. H.: „The Transformation of Europe” *The Yale Law Journal* 1991. 2403-2483.

²² TÉGLÁSI András: „Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere” – In. BENDE Zsófia, HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 154.

és a jövőben várható szuverenitással kapcsolatos gondolattal zárul a tanulmány.

2. SZUVERENITÁSI ALAPKÉRDÉSEK

A szuverenitás fogalma és fejlődése az idők során összetett és változatos volt, és számos filozófus és gondolkodó járult hozzá a fejlődéséhez. Elméleti alátámasztása, valamint fogalma és tartalma az abszolutizmus idején szilárdult meg Európában. Meghatározását tekintve az állam területe, erőforrásai és népe felett gyakorolt legfőbb hatalmat jelenti.

2.1. A szuverenitás a kezdetektől a 19. századig – filozófusok és Vesztfália

Filozófiai értelemben, mint a legtöbb állammal kapcsolatos elem esetében, a szuverenitás esetében is az ókorig érdemes visszamenni, ám mindegyik korban voltak jeles személyek, akik a szuverenitásról is értekeztek. Az ókorban a görög filozófusok közül Platón³ és Arisztotelész⁴ a politikai struktúrákat és a hatalom eloszlását vizsgálták, Rómában pedig főként Cicero járult hozzá⁵ a jog és a hatalom elméletének fejlődéséhez. A középkorban Szent Ágoston emelhető ki, aki a hatalom eredetével és korlátaival foglalkozott⁶. Az abszolutizmus korszakában aztán Jean Bodin, volt az első, aki kidolgozta⁷ az abszolút szuverenitás fogalmát és hangsúlyozta az állam egységét és az uralkodó abszolút hatalmát. Őt követve, a 17. században Thomas Hobbes újabb perspektívákat hozott a szuverenitás kérdésébe⁸, mivel az abszolút hatalomra és a társadalmi szerződés elméletére helyezte a hangsúlyt. A 18. századi francia forradalom később új dimenziókat nyitott meg, mivel ekkor Jean-Jacques Rousseau és a népszuverenitás fogalma emelkedett előtérbe⁹, amely szerint a hatalom forrása a nép. Végül a 19. században fejtette ki gondolatait John Stuart Mill, aki az individualizmus és a szabadság fontosságát hangsúlyozta, valamint Karl Marx, aki szerint a szuverenitás az osztályok közötti harc eredményeként alakul ki, továbbá Alexis de Tocqueville, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy a demokratikus társadalomban a szuverenitásnak az egyének és az egyesülő társadalmi csoportok kezében kell lennie.

A terjedelmi korlátok miatt itt három gondolkodó nézetei kerülnek minimálisan részletezésre, a többi jeles személy gondolatai a műveikben ismerhetők meg behatóbban.

³ Ld. PLATÓN: *Az állam*. (Link)

⁴ Ld. ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. (Link)

⁵ Ld. CICERO: *De re publica*. (Link)

⁶ Ld. SZENT ÁGOSTON: *De Civitate Dei*.

⁷ Ld. BODIN, Jean: *Hat könyv a köztársaságról*.

⁸ HOBBS, Thomas: *Leviatán*.

⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*.

Mint az korábban kiemelésre került, a szuverenitás fogalmának első megjelenésével Jean Bodin munkájában találkozhatunk. Bodin 16. századi francia jogász és politikai gondolkodó volt, akit legfőképpen a szuverenitáselméletéért ismernek. Nála a szuverenitás fogalma az állam abszolút hatalmát és függetlenségét jelentette. Bodin munkája, a „*Les Six Livres de la République*” (Hat könyv a köztársaságról), 1576-ban jelent meg. Nézetei szerint az államnak abszolút és oszthatatlan hatalma van, és ez az állam szuverenitását képezi. Hangsúlyozta, hogy az államnak nem osztható fel a hatalma, mivel az egységes és abszolút kell legyen.

Szuverenitáselmélete erőteljesen hozzájárult a modern politikai elmélethez és az állam fogalmának kialakításához. Elképzelése az állam abszolút és oszthatatlan hatalmáról hatással volt a későbbi politikai gondolkodókra és filozófusokra, és inspirálta az abszolutizmus kori uralkodókat is.

Thomas Hobbes a 17. századi angol filozófus, továbbfejlesztette Bodin szuverenitáselméletét saját, a „*Leviathan*” (Leviatán) című művében. Ebben megalkotta a társadalmi szerződés elméletét és részletesen kifejtette az abszolút állam szükségességét. Szerinte az emberek természetes állapotukban „állatias háborúban” éltek, ahol mindenki mindenkivel szemben állt, az élet pedig brutális és rövid volt. Ebben az állandó konfliktusban az emberek inkább átadják jogosítványaikat és szabadságukat egy abszolút hatalomnak, az államnak, hogy az megteremtse számukra a biztonságot. A szuverén Hobbes elképzelésében egyfajta megosztott személyiség, akit a polgárok „közös ösztönökkel” ruháznak fel.

A 18. századra a korábbiakhoz képest számos változás történt, amely hatással volt az eddigiekhez képest eltérő nézetek kialakulására. Jean-Jacques Rousseau, a 18. századi francia filozófus, a korábbiakhoz képest más irányba terelte a társadalmi szerződés elméletét. Míg Hobbes és Bodin hangsúlyozták az abszolút hatalmat és az egyéni hatalom átadását a szuverénnek a biztonság érdekében, Rousseau olyan nézeteket vallott, amelyek a nép szuverenitására és a szabad társadalmi szerződésre épültek. Rousseau munkájában, különösen a „A társadalmi szerződés” című művében, azt fejtegette, hogy az emberek eredetileg szabadok és egyenlők, és a társadalmi egyezmény során adják át bizonyos jogokat az államnak a közös érdek védelme érdekében. Rousseau koncepciója azonban azt állította, hogy a népnek magának kell gyakorolnia a szuverenitást, nem pedig egy absztrakt szuverén entitásnak.¹⁰

A szuverenitás elméleteken és magyarázatokon a legjelentősebb változást az állami szuverenitás elmélete és gyakorlata, majd a rousseau-i „*volonte generale*” uralmán alapuló népszuverenitás hozta, amelyben „eltűnt” a szuverenitás alanya és eltűnt az állam is a közvetlen demokrácia rendszerében.¹¹

¹⁰ TAKÁCS Péter: *Államtan – Fejezetek az állam általános elmélete köréből*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011. 162-172. (Link)

¹¹ BIHARI Mihály: *A modern szuverenitás elméleti alapjai - Kísérlet egy funkcionálista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására*. MTA TK

Gyakorlati szempontból 1648 a meghatározó évszám, hiszen a nemzetállamok kialakulását és az állami szuverenitás új időszámítását innen eredeztetjük. A vesztfáliai béke a Habsburg Birodalom, Franciaország és Svédország közötti sorozatnyi békeegyezményeket foglalta magában, amelyek a 30 éves háborút (1618–1648) zárták le. Az 1648-as békeszerződések alapvetően alakították át a középkori politikai rendszert, és hozzájárultak az állami szuverenitás modern értelmezésének kialakulásához.

Vesztfália kiemelkedő mérföldkő volt az állami szuverenitás és a nemzetközi jog fejlődésében, hatásai a mai napig érezhetőek. Az események az államok egymással szembeni függetlenségének és egyenlőségének elveit erősítették meg, és elősegítették a modern államok kialakulását.

Másrészt a vesztfáliai béke a történelem egyik sarkalatos pillanata, is mivel ezáltal létrejöttek a nemzetállamok, valamint a szuverenitás alapvető értéként került megszilárdulására. Ennek a szerződésnek a jelentősége nemcsak abban áll, hogy lezárta a pusztító harmincéves háborút, hanem abban is, hogy meghatározó hatást gyakorolt a politikaelméletre és államvezetés gyakorlatára egyaránt. Kinyilatkoztatásra került az az elv, hogy mindegyik nemzetállam kizárólagos hatáskörrel rendelkezik saját területe és ügyei felett, méghozzá külső beavatkozás nélkül – megjelent tehát a területi integritás és a beavatkozás tilalma a nemzetállamok életében.¹²

Egészen idáig a szuverenitás belső aspektusa került röviden ismertetésre, azonban a fogalom külső aspektussal is rendelkezik. A *ius gentium* megjelenése az, ami döntő szerepet játszik a szuverenitás külső aspektusának kialakításában. A *ius gentium*, vagyis a nemzetek joga az államok és népek közötti kapcsolatokat szabályozó szabályok és elvek halmazára utal. Kialakulása azt a gondolatot szülte, hogy az államoknak bizonyos jogai és kötelezettségei vannak az egymással szemben.

E koncepció kialakításának egyik kulcsfigurája Hugo Grotius holland jogász volt, akit gyakran a „nemzetközi jog atyjaként” emlegetnek. Alapművében, a „De jure belli ac pacis” (A háború és a béke jogáról¹³) Grotius azzal érvelt, hogy bizonyos természeti törvények szabályozzák az államok közötti kapcsolatokat. Ezek a törvények az észen és az erkölcsön alapulnak, nem pedig a szokásokon vagy hagyományokon. Grotius szerint az államoknak joguk van az önvédelemhez és az önfenntartáshoz, valamint köteleységük tiszteletben tartani más államok jogait.

Egy másik befolyásos gondolkodó ebben a vonatkozásban Samuel Pufendorf német jogtudós volt, aki Grotius gondolataira épített. Pufendorf azzal

Jogtudományi Intézet és a K 108790 számú OTKA-program Államtudományi Kutatócsoportja által szerveztetett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferencián elhangzott előadás. (Link)

¹² HAHNER, Péter: „Egy elfelejtett mérföldkő a történelemben – 1648” in: *Létünk* 50 évf. 3. szám (2020): 37-50. o.

¹³ GROTIUS, Hugo: A háború és a béke jogáról I. (Link)

érvelt, hogy a szuverenitás a kormányzott beleegyezéséből fakad, nem pedig az isteni jogból vagy hagyományból. Kiemelte továbbá a szerződések és megállapodások fontosságát az államok közötti kapcsolatok szabályozásában.

Ezen elképzelések hatása az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló, 1933-ban elfogadott Montevideói Egyezményben¹⁴ látható. Ez az egyezmény az államiság négy kritériumát határozta meg: állandó népesség, meghatározott terület, kormány és kapcsolatteremtési képesség más államokkal. E kritériumok meghatározásával a Montevideói Egyezmény segített tisztázni, mit jelent a nemzetközi jog szerint szuverén államnak lenni. Az Egyezmény is megerősítette azt az elvet, hogy a nemzetközi jog szerint minden állam egyenlő. Ezt az elvet szuverén egyenlőségnek nevezik, és ez azt jelenti, hogy egyetlen állam sem rendelkezik eredendő felsőbbrendűséggel más államokkal szemben. Ehelyett minden államot a nemzetközi közösség egyenrangú tagjának tekintenek.

2.2. Magyar EU-csatlakozás a szuverenitás szempontjából

A 20. század kihívásokkal teli időszak volt a szuverenitás szempontjából, ezek között említhető a világháborúk következményei, a globalizáció és az internacionalizmus. Az I. világháború eredményeként felállított Népszövetség, majd később az Egyesült Nemzetek Szervezetének (a továbbiakban: ENSZ) létrehozása és más nemzetközi szervezetek létrejötte számos állam számára felvetette a kérdést, hogy mennyire tartható fenn a teljes szuverenitás a globalizált világban. A 20. század során a szuverenitás fogalma és alkalmazása a nemzetközi térben számos változáson ment keresztül, és számos esemény és fejlemény formálta a szuverenitás értelmezését és gyakorlatát.

A szuverenitás fogalma régóta a nemzetközi kapcsolatok alapelve, amely egy állam hatalmát és autonómiáját jelenti, hogy külső szereplők beavatkozása nélkül kormányozza magát. Az EU fejlődésével azonban a szuverenitás fogalma tisztán nemzeti perspektívából összetettebbé és sokrétűbbé fejlődött. A 20. századtól kezdődően, az EU-hoz hasonló nemzetek feletti entitások létrejöttével a nemzeti szuverenitás egyre inkább összefonódott a nemzetekfelettséggel (szupranacionalitás).

A szupranacionalitás olyan kormányzási formára utal, amelyben a döntéshozatali jogkör több állam vagy entitás között megoszlik. Az EU esetében a tagállamok megállapodtak abban, hogy bizonyos hatásköröket olyan szupranacionális intézményekre ruháznak át, mint az EB és az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) a közös célok elérése és a közös kihívások kezelése érdekében. A szuverenitás e megosztása a nemzeti szuverenitás hagyományos

¹⁴ Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Montevideói Egyezmény (Link)

fogalmaitól való eltérést jelenti, és a szuverenitás olyan új értelmezését eredményezte, amely nemzeti és nemzetek feletti is lehet.¹⁵ Magát az EU-t gyakran úgy írják le, mint egy sui generis entitást – vagyis a kormányzás egyedi és különálló formáját, amely nem illeszkedik megfelelően a meglévő kategóriákba. Az EU rendelkezik mind a szuverén államok közötti kormányközi együttműködés, mind a nemzetek feletti döntéshozatal elemeivel. Ez a hibrid modell elmosza a határvonalakat a nemzeti és a nemzetek feletti szuverenitás között, és átfedő hatóságok összetett hálóját hozza létre.

A szuverenitásnak ez a fejlődő fogalma vitát váltott ki az EU-ban arról, hogyan lehet a legjobban egyensúlyozni a nemzeti érdekek és a kollektív célok között. Egyesek azzal érvelnek, hogy a fokozott integráció veszélyezteti az államiság hagyományos elképzeléseit és aláássa a demokratikus elszámoltathatóságot, míg mások úgy látják, hogy ez szükséges az olyan globális kihívások kezeléséhez, mint az éghajlatváltozás vagy a terrorizmus. Végző soron az EU egyedülálló megközelítése a szuverenitásról a többoldalúság és az együttműködés szélesebb irányzatát tükrözi az egyre inkább összekapcsolódó világban.¹⁶

Magyarországon a szuverenitás kérdésköre hosszú ideig nem merült fel alkotmányjogi problémaként. A magyar alkotmányelmélet a 16. század kezdetén megfogalmazott „Szent Korona-tan” vakcinájával oltotta be magát a szuverenitás problémáival szemben. E felfogás szerint a király és a rendek a Korona tagjai, és maga a király nem rendelkezik hatalommal, hanem csak az a Szent Korona, amellyel megkoronázták. A királyság területe a Szent Korona tulajdona, a király pedig csak egy megbízott, aki a hatalmat a korona nevében gyakorolja.

A második világháború végén a királyság elbukott és ezzel párhuzamosan Magyarországon megjelent a népköztársaság eszméje, amely a „dolgozó nép” szuverenitását hangsúlyozta. A szocializmus évtizedei során nem volt szükség olyan alkotmányjogi elméletre, amely valamiféle kompromisszumra törekedett volna, mivel egyrészt a diktatúrák általában nem szeretik a kompromisszumokat, s másrészt az alkotmány csupán látszatalkotmány volt. A jogállami átmenet megtöltötte tartalommal a népszuverenitás addig csupán hangoztatott eszméjét, mivel lehetővé tette a népszavazást. Azonban úgy tűnt, hogy ez a hatáskör magát az alkotmányos rendszert veszélyezteti, amikor 1999-ben egy parlamenten kívüli csoport népszavazást kezdeményezett az Alkotmány kiegészítéséről. Erre válaszul az Alkotmánybíróság tagjai egyhangúlag alkotmányellenesnek nyilvánítottak minden olyan népszavazási kezdeményezést, amely az Alkotmány megváltoztatására irányul, annak

¹⁵ FEKETE Balázs: *Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában*. 2017. (Link)

¹⁶ VARGA Endre: *Szuverenitás és europaizálódás*. 2010. (Link)

alapján, hogy a népszavazás a Parlament mellett csupán szubszidiárius formája a népszuverenitás gyakorlásának.¹⁷

2011 óta a legmagasabb szintű jogforrás az Alaptörvény B) cikkének (3)-(4) bekezdése alapján „(3) A közhatalom forrása a nép. (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”¹⁸

A szuverenitás gyakorlása központi kérdés az EU tagállamai számára a nemzetek feletti szervezetben való részvételük kapcsán. Az EU-hoz való csatlakozás szükségessé teszi a szuverenitás egyes aspektusainak megosztását más tagállamokkal, és bizonyos jogkörök átruházását nemzetek feletti intézményekre, például az EB-re, az Európai Unió Tanácsára (a továbbiakban: Tanács) és az EP-re. Ez azonban kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy ezek az országok hogyan egyeztetik össze nemzeti szuverenitásukat az EU-tagként vállalt kötelezettségeikkel.

Annak érdekében, hogy a nemzeti szuverenitás megőrzése mellett alkalmazkodni lehessen a hatáskörök ezen átruházásához, számos tagállam konkrét rendelkezéseket épített be alkotmányába. Ezek a rendelkezések gyakran körvonalazzák a szuverén jogkörök nemzetek feletti szervekre történő átruházásának korlátait, vagy az ilyen átruházásokhoz parlamenti jóváhagyás szükséges. Például Németország alaptörvénye (alkotmánya) tartalmazza a 23. cikkelyt¹⁹, amely előírja, hogy a szuverén hatalom átruházását a parlament mindkét házában kétharmados többséggel kell jóváhagyni. Hasonlóképpen, Franciaország alkotmánya²⁰ tartalmazza a 88-1. cikket, amely kimondja, hogy a hatáskörök francia hatóságoktól egy nemzetközi szervezetre történő átruházása előzetes engedélyt igényel a parlament által elfogadott törvény útján. Ezek az alkotmányos rendelkezések biztosítják, hogy a szuverenitásra vonatkozó döntéseket demokratikusan és megfelelő parlamenti felügyelet mellett hozzák meg.

Külön kiemelés érdemel az elsőbbség elve is. Ezen elv megállapítja, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez az egymással ellentétes nemzeti jogszabályokkal szemben, ezáltal biztosítva az egységességet és a következetességet a tagállamok között. Sok tagállamban, így Olaszországban és Spanyolországban is, ezt az elvet kifejezetten elismerik alkotmányaikban. Például Olaszország alkotmányának²¹ 11. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy „*Olaszország elismeri és elfogadja... szuverén jogainak korlátozását, amely az európai egyesülési célok eléréséhez szükséges.*” Hasonlóképpen, Spanyolország alkotmányának 96. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „*a Spanyolország által ratifikált nemzetközi szerződések a nemzeti jog részét képezik.*”

¹⁷ JAKAB András: „A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra” in. *Európai Jog*. 2006/2., 3-14.

¹⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Link)

¹⁹ Németországi Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (Grundgesetz) (Link)

²⁰ Francia Köztársaság Alkotmánya (Link)

²¹ Olasz Köztársaság Alkotmánya (Link)

Magyarország esetében az Alaptörvény Alapvetés részének E cikk (2) bekezdése rendelkezik az EU tagságból következő hatáskörnyakorlás kérdéséről. Eszerint „Magyarország (...) az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. (...)”²² A magyar Alaptörvény, tehát nem a szuverenitás fel- vagy átadásáról rendelkezik a tagság vonatkozásában, hanem a hatalom (hatáskörök) közös gyakorlására helyezi a hangsúlyt, mely nem jár szükségszerűen szuverenitásáldozattal.

Magyarország 2004-es EU integrációja jelentős mérföldkő volt az ország történelmében. Fontos leszögezni az EU az államok közötti olyan együttműködési forma, közösség, amely a gazdasági érdekek mentén jött létre és célja a mai napig változatlan. A tagállamok a belépésük alkalmával egy gazdasági együttműködés részesei kívántak válni, és ezért cserébe döntöttek úgy alkotmányaikban, hogy szuverenitásuk lényegét adó legfőbb döntéshozatali jogát megosztva, kölcsönösen együttműködve gyakorolják más európai államokkal közösen.

A csatlakozás több szempontból is jelentős hatással volt az ország szuverenitására: gazdasági és politikai értelemben egyaránt. Gazdaságilag az EU-csatlakozás egyszerre járt előnyökkel és kihívásokkal is. Miközben új lehetőségeket nyitott meg a kereskedelem és a befektetések előtt, az EU-n belüli gazdasági hatásoknak is kitette az országot. Politikai szempontból ugyanakkor a magyar politikai autonómia erózióját is magával hozta, mivel az uniós szabályozások és politikák befolyásolták a hazai döntéshozatali folyamatokat. Továbbá a magyar nemzeti identitás a csatlakozást követően más jellegű kihívásokkal is szembesült. A más uniós és harmadik országokból érkező migránsok beáramlása vitákat váltott ki a kulturális asszimilációról és a nemzeti hagyományok megőrzéséről, melyek rávilágítottak arra az ellentétre, amely a sajátos magyar identitás fenntartása és egy nagyobb európai közösséghez való csatlakozás között fennáll.

Gazdasági értelemben az csatlakozás egyik legjelentősebb magyar gazdaságra gyakorolt hatása a közvetlen külföldi befektetések (a továbbiakban: FDI) beáramlása, amely drámaian megugrott.²³ Az FDI beáramlása új technológiákat, irányítási gyakorlatokat és munkalehetőségeket hozott magával, elősegítve a gazdasági növekedést és fejlődést. Ráadásul az EU-tagság hatalmas piaci lehetőségeket nyitott meg a magyar vállalkozások előtt. Ez a kibővített piacra jutás ösztönözte az exportot és növelte a hazai iparágak versenyképességét. Ennek eredményeként olyan ágazatok virágoztak fel, mint az autógyártás, a mezőgazdaság és az információs technológia.

E pozitív eredmények mellett azonban a magyar EU-csatlakozás olyan kihívásokat is hozott, amelyek próbára tették szuverenitását a gazdasági döntéshozatalban. Az uniós szabályozások és politikák elfogadása azt jelentette,

²² Magyarország Alaptörvénye – Alapvetés – E cikk (2) bekezdés

²³ Portfólió – *Tényleg lecseréljük az EU-pénzeket kínai tőkére?* (Link)

hogy Magyarország gazdaságirányításának bizonyos vonatkozásai a brüsszeli székhelyű nemzetek feletti hatóságokhoz kerültek. A nemzeti autonómiáról a megosztott döntéshozatalra való áttérés aggodalmat keltett Magyarország azon képességét illetően, hogy önálló, sajátos igényeihez igazodó gazdaságpolitikát folytasson. Továbbá az eurózónához való csatlakozás vitás kérdéssé vált Magyarország számára az EU-csatlakozás után a monetáris politika feletti kontroll elvesztése miatt.

Az elmúlt években azonban nagyon felerősödtek az EU-tagsággal kapcsolatos szuverenitás körüli viták. Egyesek azzal érvelnek, hogy a brüsszeli túlzott szabályozás aláássa a nemzeti érdekeket és hátráltatja a hazai vállalkozásokat. Mások úgy vélik, hogy az EU-tagság olyan stabilitást és olyan erőforrásokhoz való hozzáférést biztosít, amelyek egyébként elérhetetlenek lennének egy olyan kis, tengerparttal nem rendelkező ország számára, mint Magyarország. Ezek a viták rávilágítanak a szuverenitás navigálásának összetettségére egy egyre inkább összekapcsolódó és kölcsönösen függő világban.

A csatlakozási időszak egyik zavarba ejtő aspektusa a döntéshozatali folyamatok robbanásszerű emelkedése volt. A tagság szükségessé tette a hazai jogszabályok összehangolását a nemzetek feletti szabályozásokkal, ami gyakran a politikaformálás és jogszabályelfogadások felgyorsulásához vezetett. A magyar kormány kénytelen volt gyorsan átültetni az irányelvek széles körét a különböző ágazatokban, a mezőgazdaságtól a fogyasztóvédelemig. Ez a gyors jogalkotási roham időnként zavart keltett a döntéshozókban és a polgároknál egyaránt. Továbbá az EU szabályozó apparátusa áthatotta a magyarországi kormányzás minden szintjét a helyi önkormányzatoktól a nemzeti intézményekig. Az integráció az országon belüli hatalmi dinamika átstrukturálódásához vezetett, mivel a döntéshozatali folyamatok egyre inkább a Brüsszellel való tárgyalásokat jelentették, nem pedig kizárólag a belső mechanizmusokra hagyatkoznak.

Miközben az EU-csatlakozást a modernizáció és a nyugat-európai integráció felé tett jelentős lépésnek tekintették, egyben a nemzeti szuverenitás egyes aspektusainak feladását is jelentette. A feszültség abban rejlik, hogy Magyarország hogyan próbálja egyensúlyba hozni függetlenségi vágyát EU-tagországi kötelezettségeivel. Egyrészt Magyarország részesül(t) az uniós forrásokból, amelyek hozzájárulnak a gazdaságfejlesztéshez és az infrastruktúra fejlesztéséhez. Ezeknek az anyagi előnyöknek azonban az az ára, hogy betartásuk az uniós előírásokat és irányelveket, amelyek sérthetik Magyarország nemzeti érdekeit.

Egy másik zavarba ejtő elem a magyar szuverenitás eróziója az EU-n belüli nemzetek feletti döntéshozatali folyamatokon keresztül. Tagállamként Magyarországnak részt kell vennie az összes tagállamot egyformán érintő közös politikák kialakításában. Ez nemcsak azt korlátozza, hogy független külpolitikai célkitűzéseket követhessen, hanem aggályokat vet fel a demokrati-

kus elszámoltathatóság és képviselő tekintetében ezekben a döntéshozó területekben. A robbanás abból fakad, hogy Magyarország a nemzeti érdekek érvényesítése között találja magát, miközben egy nagyobb európai projekt része.

Emellett a közelmúlt fejleményei felerősítették a magyar szuverenitással kapcsolatos aggodalmakat az EU-n belül. Magyarország Kormánya és az EU között heves vitákat váltottak ki olyan témák, mint a médiaszabadság, a jogállamiság és a migrációs politika, melyek esetében gyakori vád, hogy az Orbán-kormány aláássa az EU által képviselt demokratikus elveket. Ezek a viták feszültté tették Magyarországot és a többi tagállam viszonyát, miközben kihívások elé állítják az EU-n belüli megosztott szuverenitás fogalmát.

3. JOGÁLLAMISÁGI KONDICIONALITÁSI MECHANIZMUS

EU-s tagállamként az adott tagállam belső viszonyaiba beavatkozó, szuverenitását befolyásoló eljárások közül a leginkább kiemelésre méltó az ún. jogállamisági eljárás. A jogállamisági eljárás és az EU-s jogállamiság, mint érték értelmezésével kapcsolatban számos szerző²⁴ foglalkozott.

A jogállamiság fogalma hasonlóan nagy múltra tekint vissza, mint a szuverenitásé. Itt most nem cél ennek bemutatása, ugyanakkor egy fontos dologra érdemes felhívni a figyelmet. Az államok kialakulása óta a jogállamiság mint fogalom, az abban foglalt értékek, az azt megtestesítő jellemzők folyamatosan változtak. Az államok kialakulásuktól fogva töltötték meg tartalommal a jogállamiság fogalmát és alakították ki azt a zsinórmértéket, amely szerint igyekeztek saját döntéseiket keretbe foglalni. Ezen államok a 20. századtól különösen becsatlakozva nemzetközi szervezetekbe, gazdasági szövetségbe, amellyel, hogy szuverenitásuk egy részéről le kellett mondaniuk még azzal is szembesülniük kellett, hogy az évszázadok alatt kialakított jogállamiság értékét rajtuk kéri számon az adott közösségen belül. Tehát a szuverén állam saját önrendelkezését korlátozva, belépve egy államok közötti közösségbe egyszer csak azon kaphatja magát, hogy egy olyan érték miatt kéri számon, amelyet ő is formált és formál jelenleg is. A probléma egyik része ott húzódik, hogy eltérő a jogállamiság fogalma Franciaországban, Németországban vagy akár Svédországban. Az EU gazdasági együttműködésékként fokozatosan terjeszkedve, kilépve olykor saját jogi keretein egyes államokat szisztematikusan a jogállamiság kritériuma mögé bújva próbál sarokba szorítani. Ennek érdekében különböző szabályokat és eljárásokat alkotott, amelyeket az utóbbi években előszeretettel alkalmaz is.

²⁴ Ld. GÁT Ákos Bence: *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. PhD-értekezés. Budapest 2021. (Link)

A következőkben egy jogi-elméleti és egy gyakorlati alfejezetben összefoglalva olvasható a mechanizmus háttere és főbb állomásai Magyarország és az EU között.

3.1. Az eljárás jogi háttere

Az EU elsődleges jogának legfőbb forrásai az azt létrehozó szerződések: az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). E szerződések meghatározzák a hatáskörök megosztását az EU és az uniós tagállamok között, valamint ismeretik az európai intézmények felhatalmazásait.

Az EU a jogállamiságot az egyik alapvető értékeként jelöli meg. Az európai jogállamisági mechanizmus keretében az EB, a Tanács és az EP, valamint a tagállamok, a nemzeti parlamentek, a civil társadalom és egyéb érdekelt felek éves párbeszédet folytatnak a jogállamiságról.²⁵

A jogállamisággal kapcsolatban az EUSZ 2. és 7. cikkének van kiemelkedő jelentősége.

A 7. cikk (1) és (2) bekezdése alapján két különböző eljárást különböztethetünk meg. A 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek²⁶ súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben, az EB, az EP vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az EP egyetértésének elnyerésére van szükség. A 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben, beleértve szavazati jogának felfüggesztését a Tanácsban – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség.

A jogállamisági eljárás továbbfejlesztett eljárásaként jelent meg az EU-ban a jogállamisági kondicionalitási mechanizmus, amelynek hátteréhez egészen a 2010-es évek elejéig kell visszatekinteni.

²⁵ European Commission – *Rule of law mechanism* (Link)

²⁶ EUSZ 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

2013. március 7-én az akkori EB elnök, José Manuel Barroso részére levelet²⁷ küldtek Dánia, Finnország, Hollandia és Németország hivatalban levő külügyminiszterei a jogállamiság védelmének fontosságáról az EU védelme érdekében, kiemelve, hogy végső esetben lehetővé kell tenni a jogsértőkel szemben az EU-források felfüggesztését. E levelek hatása a gyakorlatban 2018-ra öltött testet. 2018. május 3-án a Jean-Claude Juncker vezette EB letette az asztalra az európai uniós költségvetés védelméről szóló javaslatát²⁸, amely alapján szankciókat lehet kiszabni azon tagállamokra, ahol a jogállamisági problémák veszélybe sodorják az uniós költségvetés hatékony felhasználását. Ezt követően az EP költségvetési (BUDG) és költségvetési ellenőrzési (CONT) bizottságai közös tervezetet fogadtak el, melyben számos módosítást javasoltak, többek között azt, hogy a költségvetést veszélyeztető jogállamisági problémákkal kapcsolatos intézkedésekben az EP a Tanáccsal egyenrangú döntéshozói szerepet kapjon.²⁹

A mechanizmus részleteivel kapcsolatban az EP és a Tanács különböző álláspontra helyezkedtek, de 2020. november 5-én végül sikerült megegyezésre jutniuk. November 19-én azonban Magyarország, Lengyelország és Szlovénia a csomag vétőjával fenyegetett. Az átírt csomagról végül 2020. december 10-én született megállapodás. A megállapodásban Magyarország és Lengyelország garanciát kapott arra, hogy nem alkalmazzák a mechanizmust addig, amíg az EU bírósága nem dönti el, hogy a rendelet összhangban van-e az uniós alapszerződésekkel.

2021 óta az új jogi keretnek köszönhetően az uniós költségvetés fokozott védelmet élvez azokban az esetekben, amikor a jogállamiság elveinek megsértése hátrányosan érinti vagy veszélyezteti az EU pénzügyi érdekeit. Ez az új jogi keret az *uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet*³⁰ (a továbbiakban: Rendelet). A Rendelet alapján lehetőség van arra, hogy az EU az uniós költségvetés védelmében intézkedéseket hozzon, pl. felfüggeszzen kifizetéseket vagy pénzügyi korrekciókat hajtson végre.

A Rendelet lehetővé teszi, hogy az EB kezdeményezésére a Tanács intézkedéseket hozzon abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy „a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetle-

²⁷ Ld. például a német külügyminiszter által küldött levél (Link)

²⁸ European Commission - *EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends* (Link)

²⁹ European Parliament *Proposal for a Regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* (Link)

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 Rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (Link)

nül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.”³¹

Az új jogi keret kiegészíti az uniós költségvetés védelmét szolgáló egyéb eszközöket és eljárásokat, például az ellenőrzéseket és auditokat, illetve a pénzügyi korrekciókat, valamint az EU csalás elleni hivatala, az OLAF által végzett vizsgálatokat. Az EB csak akkor járhat el a rendelet alapján, ha a többi uniós költségvetés-védelmi eszközt nem lehet eredményesebben alkalmazni. Az EB iránymutatásokat dolgozott ki, hogy tisztázzon néhány kérdést a jogállamisági feltételrendszeréről szóló rendelet működésével kapcsolatban.³²

Továbbá a Rendelet keretében az EB aggályokat fogalmazhat meg egy adott tagállam tekintetében és kérheti a tagállamot az általa problémásnak vélt kérdések orvoslására. Ha az EB és a tagállam nem tud megállapodni a felvetett ügyekben, az EB a Rendelet alapján intézkedésekre tehet javaslatot, amelyet a Tanács elé terjeszt. A Tanács minősített többséggel dönt az EB intézkedési javaslatairól, azokat, elfogadhatja, elutasíthatja vagy módosíthatja.³³ A Tanácsban a minősített többséghez két feltételnek kell egyszerre teljesülnie.

3.2. Eljárási mérföldkövek a gyakorlatban

A jogállamisági eljárás esetében Magyarországgal szemben a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás van jelenleg folyamatban. A jogállamisági eljárás keretében az uniós tagállamok miniszterei időről időre meghallgatják Magyarország igazságügyi miniszterét (2023 végétől európai uniós ügyek miniszterét), és vitát folytatnak a magyarországi helyzetről, de ügydöntő szavazásra az immár több mint öt éve tartó folyamat során még nem került sor.

Az eljárást az EP indította el 2018. szeptember 12-én a Judith Sargentini holland zöldpárti EP-képviselő jelentése³⁴ alapján elkészült állásfoglalás elfogadásával. Az eljárás azonban nagyon nehézkesen halad és hosszú évek óta parttalan. 2022-ig nem történt jelentősebb mozzanat az eljárásban, ami annak is köszönhető, hogy az egyes elnökségi ciklusok óvatosan kezelték a helyzetet. Ezt az EP többször nehezítette, mivel az egymást követő féléves elnökségek sokszor megkerülték, hogy foglalkozzanak a kérdéssel. Magyarország esetében például csak 2019 második félévében, a finn soros elnökség

³¹ Rendelet 4. cikk (1) bekezdés

³² European Commission – *Rule of law conditionality regulation* (Link)

³³ Rendelet 6. cikk (11) bekezdés

³⁴ *REPORT on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* – rapporteur: Judith Sargentini (Link)

alatt lépett a folyamat a formális meghallgatás szakaszába. Nem történt érdemi előrelépés a 2020-as horvát, majd német féléves elnökség alatt sem. A német elnökség elkerülte a téma napirendre tűzését, amit egyebek között a koronavírus-járvánnyal magyarázott. Ennek nyomán ugyanis az ülések nagy részét videokonferencia keretében tartották, márpedig a 7. cikk szerinti eljárás esetében, a téma különösen érzékeny jellegére való tekintettel, szokásjoggá vált, hogy mindenkor ragaszkodnak a személyes jelenléthez.³⁵ Gwendoline Delbos-Corfield francia zöldpárti EP-képviselő egy 30 oldalas újabb jelentést³⁶ készített, amelyet az EP nagy arányban el is fogadott. E jelentés szintén elmarasztalta Magyarországot a Sargentini-jelentéshez hasonlóan, azonban ennek sem volt semmilyen kézzel fogható következménye vagy nem járt szankcióval önmagában, azonban jelentős befolyásoló tényező volt Magyarország és az EB között addigra kialakult párbeszédben, melynek fókuszában az EU-s források voltak.

Az eljárás sem a 2023 első féléves svéd elnökség, sem a második féléves spanyol elnökség idején nem került továbbléptetésre a következő szakaszba. A jelenlegi belga elnökség pedig szintén megerősítette, hogy a folyamatban lévő jogállami eljárások továbbhaladását nem tekintik prioritásnak, így jó eséllyel nem kerül új szintre a Magyarország elleni eljárás az EP-választási kampány során.³⁷

A 7. cikkel párhuzamosan az EB alkalmazni kezdte a Rendeletet is.

Az EB már 2021 novemberében levelet küldött a magyar kormánynak, ahol a testület részletesen bemutatta aggályait. Az EB aggasztónak találta, hogy 2016 és 2020 között „az uniós átlaghoz képest nyolcszor több” pénzügyi ajánlást küldtek ki Magyarországnak a regionális fejlesztés és a mezőgazdaság területén. Problémásnak találták azt is, hogy a kormány kivont több szabálytalannak talált kiadást az uniós költségvetésből, mert ez negatívan hatott a bizottsági ellenőrzések, auditok és az OLAF-vizsgálatok erejére. Aggályosnak tartották a miniszterek és államtitkárok kuratóriumi tagságát is a közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott egyetemeken. Kérdések merültek fel ezek mellett az igazságszolgáltatás függetlenségéről, az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatásköreiről, és a gyakorlatról, miszerint „jogellenessé nyilváníthatják” a hazai bírák Európai Unió Bíróságának célzott kérdéseit.³⁸

³⁵ Infostart: *Hosszú szünet után kedden újabb magyar jogállamisági meghallgatást tart az EU-tanács* (Link)

³⁶ *INTERIM REPORT on the proposal for a Council decision determining, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* – Rapporteur: Gwendoline Delbos-Corfield (Link)

³⁷ Magyar Nemzet: *Belgian EU Presidency Through Hungary's Prism* (Link)

³⁸ Telex: *Balaton, Ferihegy, agrártámogatások – ezekről kérdezi levelében az Európai Bizottság a magyar kormányt* (Link)

Miután az Európai Unió Bírósága 2022 februárjában úgy döntött, hogy a Rendelet összhangban van az alapszerződésekkel.³⁹ Ezzel a jogi akadály elhárult a Bizottság részéről az eljárás megindításra, azonban arra csak bő 1,5 hónap múlva került sor. A Rendeletben foglalt mechanizmus Magyarországgal szembeni elindítását Ursula von der Leyen bizottsági elnök két nappal a magyar országgyűlési választásokat követően, 2022. április 5-én jelentette be.⁴⁰

Magyarország és az EB között ennek az eljárásnak a keretein belül zajlottak 2022 második felében intenzív tárgyalások. Az eljárás során az EB és Magyarország is arról számolt be, hogy sikerült 17 pontos magyar intézkedési csomagban megállapodni, amely elviekben megfelelően képes orvosolni az EB aggályait. Az EB 2022. szeptember 18-i közleményében jelentette be, hogy „*a végrehajtás kulcsfontosságú lépéseinek megtételéig*” többek között javasolja a Tanácsnak a kötelezettségvállalások 65%-ának felfüggesztését három, a kohéziós politika keretébe tartozó operatív program esetében.⁴¹ Magyarország vállalta, hogy november 19-ig mindenre kiterjedő tájékoztatást nyújt az EB-nek a végrehajtás kulcsfontosságú lépéseinek megtételéről, amelyet teljesített is. 2022. november 30-án az EB által kiadott közlemény alapján Magyarország még nem ért el kellő előrehaladást a reformok terén, és teljesítenie kell a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó forrásokra vonatkozó alapvető mérföldköveket. Az EB megállapította, hogy bár Magyarország tett lépéseket, ennek ellenére továbbra is fennáll a kockázat az uniós költségvetés tekintetében, mivel a még végrehajtható korrekciós intézkedések strukturális és horizontális jellegűek. Az EB úgy határozott, hogy fenntartja szeptember 18-i eredeti javaslatát, amely a kohéziós politika három operatív programjával kapcsolatos kötelezettségvállalások 65%-ának, vagyis 7,5 milliárd eurónak a felfüggesztésére irányul.⁴²

A Tanács 2022 decemberében úgy döntött, hogy a kohéziós alap 22 milliárd eurójából blokkol 6,3 milliárdot.⁴³

A jogállamisági kondicionalitási mechanizmussal párhuzamosan egy másik tárgyalás is zajlik az EB és Magyarország között, amely a koronavírus-válság utáni gazdasági helyreállítást célzó alaptól Magyarország számára járó 5,8 milliárd eurós támogatás folyósítása körül zajlik, amelyet az EU a tagállamok által közösen felvett kölcsönből finanszíroz. Fontos megjegyezni, hogy

³⁹ Európai Unió Bírósága - *28/22. sz. sajtóközlemény* (Link)

⁴⁰ Portfólió: *Itt a döntés: az EU elindítja a jogállamisági eljárást Magyarországgal szemben!* (Link)

⁴¹ European Commission - *EU budget: Commission proposes measures to the Council under the conditionality regulation* (Link)]

⁴² European Commission - *Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds* (Link)

⁴³ European Council - *Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary* (Link)

ebben az esetben nem formális eljárásról, hanem politikai tárgyalásról van szó. Az EB előzetes politikai feltételekhez köti ugyanis a magyar helyreállítási terv jóváhagyását, amely szükséges ahhoz, hogy Magyarország megkapja az említett forrásokat. Bár a tárgyalás 2021 óta zajlik, időközben az EB többé kevésbé informálisan a kondicionalitási eljárás kimenetelével is összekapcsolta a helyreállítási alapról való megegyezést.⁴⁴

4. SZUPERMÉRŐLDKÖVEK ELEMZÉSE

Előzményként meg kell említeni, hogy az EU a koronavírus okozta gazdasági válság kezelésére létrehozott egy új pénzügyi alapot, a helyreállítási és rezilienciaépítési eszközt (Recovery and Resilience Facility - RRF). Az RRF vissza nem térítendő támogatásokat nyújt és kedvező feltételű hitel lehetőségét jelenti az uniós tagállamok reformjainak és beruházásainak támogatására. Ennek keretében a tagállamok elkészítik helyreállítási és rezilienciaépítési terveiket (Recovery and Resilience Plan – RRP), melyekben felvázolják, milyen reformokat és beruházásokat terveznek végrehajtani 2026 végéig, majd ezeket benyújtják az EB-nek annak érdekében, hogy az elfogadott előirányzat erejéig finanszírozásban részesüljenek.

A kohéziós politika keretében pedig kiemelendő a partnerségi megállapodás, amely az uniós kohéziós alapokból származó beruházásokat megalapozó stratégiai dokumentum.

Az EB 2022. december 22-én fogadta el a Magyarországgal kötött partnerségi megállapodást, ami ahhoz szükséges, hogy az uniós kohéziós alaphoz érkező pénzeket hazánk felhasználhassa.⁴⁵ Szintén 2022 decemberében a Tanács az EB javaslatára elfogadta Magyarország Helyreállítási és Rezilienciaépítési tervét, ami alapfeltétele annak, hogy Magyarország lehívhassa a koronavírus gazdasági hatásait kezelni hivatott EU-s forrásokat az RRF-ből. Magyarország azonban jelenleg nem férhet hozzá az összes uniós forráshoz.

A jogállamisági kondicionalitási eljárás keretében a Tanács 2022. decemberi döntéseivel befagyasztott 6,3 milliárd eurót a Magyarországnak járó kohéziós forrásokból, a helyreállítási pénzeket pedig a magyar helyreállítási terv elfogadása keretében kötötték feltételekhez ugyanabban a hónapban. A kohéziós pénzek megszerzése érdekében a magyar kormány 17 vállalat

⁴⁴ GÁT Ákos Bence: *Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?* (Link)

⁴⁵ European Commission – *EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a fair climate and digital transition while strengthening Hungary's administrative capacity, transparency and prevention of corruption* (Link)

tett⁴⁶, amelyeket a pénzek felfüggesztéséről szóló bizottsági javaslat⁴⁷ ismerttetett. A helyreállítási források megszerzését pedig 27 ún. szupermércföldkőhöz kötötte az EB a magyar helyreállítási terv elfogadásakor. A 17 vállalás és a 27 szupermércföldkő jelentősen átfed egymással, a 27 szupermércföldkőből négy pedig egyszersmind horizontális feljogosító feltétel is. Ez utóbbiak egyszerű feltételei mind a kohéziós, mind a helyreállítási források felszabadulásának, és ezeket még az első kifizetési kérelem benyújtása előtt teljesítenie kell hazánknak.⁴⁸

Mivel jelentős az átfedés, így a továbbiakban a 27 szupermércföldkő⁴⁹ kerül bemutatásra és elemzésre.

4.1. Szupermércföldkövek csoportosítása

A 27 szupermércföldkövet⁵⁰ csoportosíthatjuk aszerint, hogy a beavatkozás milyen területet érint az állam működésében. Az állam működése szempontjából ki kell emelni az államhatalmi ágak elválasztásának elvét, illetve ezek működésében a fékek és ellensúlyok rendszerét. A klasszikus értelemben vett három hatalmi ág a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás. Az elvárások egyes államhatalmi ágat jobban, míg mászt kevésbé érintenek. Ezen kívül, mint azt látni fogjuk egy nagyobb részük a közbeszerzés területét érinti, más részük pedig máshová nem besorolható „egyéb” helyre kategorizálható.

Fentiek alapján öt különböző kategóriát tudunk megkülönböztetni:

1. Végrehajtás területe
2. Igazságszolgáltatás területe
3. Törvényhozás területe
4. Közbeszerzések területe
5. Egyéb – előzőkbe be nem sorolható - terület

A végrehajtás területét érintő szupermércföldkövek a végrehajtó hatalom legfőbb szervének, a Kormánynak a hatáskörébe és hatalmába tartozó ügyekben jelentkeznek. A nemzeti szuverenitás egyik legfontosabb területén több erősebb és néhány kevésbé erős beavatkozást említhetünk. Itt jellemzően a

⁴⁶ Reuters: *Hungary's commitments to the EU on cutting corruption risks* (Link)

⁴⁷ Javaslat - A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről (Link)

⁴⁸ Political Capital és Friedrich-Ebert-Stiftung tanulmány: *Az Európai Unió és Magyarország (v)iszonya – Sodródás az uniós döntéshozás periferiájára*. 2023. szeptember. (Link)

⁴⁹ LAKMUSZ: *Egy helyen a 27 feltétel, amit a Kormánynak teljesíteni kell az EU-s pénzekért*. 2022.12.22. (Link)

⁵⁰ Lásd. 1. számú táblázat

Kormány szervezetalakítási szabadságának⁵⁴ megsértéséről⁵² beszélhetünk. Emellett jelenik meg meg e területen a kormány tagjaira vonatkozó szabályok szigorítását (pl. vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó szabályok módosítása), valamint az irányítása alá tartozó központi hivatal (Nemzeti Adó- és Vámhivatal) eljárását meghatározó elvárások megfogalmazása is⁵³.

Az igazságszolgáltatás területe a szuverén állam egy másik különösen fontos és a szuverenitás szempontjából kényes területe. Egy jogállamban a független és pártatlan bíróság dönt végérvényesen, amelynek vitatására csak különlegesen indokolt esetben van lehetőség⁵⁴. E területen leginkább eljárási jellegű kérdéseket érintenek a beavatkozások, de kiemelhető a szervezeti elemet is érintő elvárás, amely egyszerre említhető e területen, de a Kormány szervezetalakítási szabadságát is erősen érinti⁵⁵. Míg előbbiek között szerepel egyes eljárások megindításának lehetővé tétele vagy éppen megszüntetése, vagy éppen a bírói függetlenség megerősítése, addig utóbbi az Országos Bírói Tanács státuszának megerősítésére vonatkozik. Ezen elvárások jelentik egyben a négy horizontális feljogosító feltételt is.

A törvényhozás területét az elvárások szinte alig, illetve nem kifejezetten érintik. Egyetlen elem említhető kifejezetten ide vonatkozóan – hasonlóan a végrehajtás területéhez –, mégpedig a vagyonyilatkozati rendszer megváltoztatását (a személyi és tárgyi hatályt kiszélesítő) célzó rendelkezés⁵⁶, amely az országgyűlési képviselők esetében is változást eredményez. Azonban mivel minden mérföldkövet lehetőség szerint egyetlen helyen szeretnénk elhelyezni és mivel a vagyonyilatkozat-tétel inkább érinti a végrehajtás területét, így ott kerül elhelyezésre, itt csupán a törvényhozással való kapcsolódási pont miatt került említésre. Más elvárás nem érinti e területet érthető módon, hiszen ez esetben a legkényesebb területről van szó szuverenitási értelemben.

A közbeszerzések területén szintén több elvárás fogalmazódik meg a szupermérföldkövek között. Ezek leginkább az Elektronikus Közbeszerzési rendszerre, egy új közbeszerzési keretrendszerre és az egyajánlatos közbeszerzések monitoringozására irányulnak. Itt is fellelhető azonban egy kapcsolat a végrehajtás területével, nevezetesen a szervezetalakítási szabadság keretében létrehozott közérdekű vagyonkezelő alapítványok közbeszerzési kötelezettségére vonatkozóan⁵⁷.

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye – Az Állam – 15. cikk (2) bekezdés

⁵² Ld. 1. számú táblázat 1-2. és 23-24. pontja

⁵³ Ld. 1. számú táblázat 4. és 25. pontja

⁵⁴ Ld. nemzetközi bírói fórumok, pl. Emberi Jogok Európai Bírósága

⁵⁵ Ld. 1. számú táblázat 3. és 12-15. pontja

⁵⁶ Ld. 1. számú táblázat 4. pontja

⁵⁷ Ld. 1. számú táblázat 5-11. pontja

Az elvárások közül a többi az egyéb – előzőkbe be nem sorolható – területet érintenek, például stratégiaalkotás, iránymutatás kidolgozása, adatbázis és adattárrendszer létrehozására irányulnak⁵⁸. Ezen elvárások egy része adminisztratív, informatikai jellegű, más részük szabályalkotásra törekszik, míg egy másik részük pedig az uniós forrásfelhasználás ellenőrzéséhez kapcsolódik.

A csoportosítást elvégezhetjük aszerint is, hogy a jogforrási hierarchia mely szintjét érintően történt az új beavatkozás⁵⁹. Eszerint megkülönböztethetünk *törvényi szintű* (új törvény megalkotása, meglévő törvény módosítása), *kormányrendeleti szintű* (új kormányrendelet megalkotása, meglévő kormányrendelet módosítása), *kormányhatározati szintű*, előzőkbe be nem sorolható *egyéb szabályozást*, valamint *szabályozást nem igénylő* elvárásokat.

A mérföldkövek esetében az látszik, hogy hét esetben került sor új jogszabály megalkotására, míg 15 esetben meglévő jogszabályok módosításával lehetett csak eleget tenni az EB elvárásainak. Az új jogszabályok három esetben törvényi szintet, egy esetben kormányrendeleti szintet, míg három esetben kormányhatározati szintet érintettek. A módosítások 10 esetben érintettek törvényi szintet, 5 esetben pedig kormányrendeleti szintet.

Összességében jelentős kodifikációs és jogalkotási folyamatot követelt meg Magyarország az EB.

4.2. A szupermérföldkövek értékelésének módszertana

Az eredmények értékelése egy skálán, az ún. szuverenitásértési skálán történik, illetve annak szemléltetése, hogy a módszertan alapján elért értékek szerint az egyes szupermérföldkövekben meghatározott elvárások az ország szuverenitásának megsértése szempontjából mennyire minősülnek beavatkozóknak. Az eddigi csoportosítás alapján a különböző szempontokhoz meghatározott pontérték kerül rendelésre és ezek összege adja az adott szupermérföldkő hatásszámát. A pontértékek 1–5 között kerültek megállapításra, így az egyes szempontok jobban súlyozhatók és árnyaltabb eredményre lehet jutni.

A szempontok közül az első aszerint alakul, hogy az adott szupermérföldkő valamelyik hatalmi ág területéhez sorolható (5 pont), vagy a közbeszerzések területét érinti (3 pont), vagy az egyéb – előzőkhez be nem sorolható – területet érint (1 pont). A pontok meghatározásakor tekintettel kellett lenni arra, hogy az államhatalmi ágak területe a szuverenitás szempontjából kardinális, míg a közbeszerzések területe szintén fontos ugyan, de a hatalmi

⁵⁸ Ld. 1. számú táblázat 6, 16-22, 26-27. pontja

⁵⁹ Ld. 2. számú táblázat

ágakhoz képest kisebb súllyal bír, míg az egyéb terület esetében nem beszélhetünk a közbeszerzések területéhez felérő jelentőséggel, ám mégis egy beavatkozási területnek minősülnek, így pontértéket kapott.

A következő pontszámot az adott szabályozási szint jelentette. Ez alapján a legtöbb pontot értelemszerűen a törvényi szint jelenti (5 pont), melyet a kormányrendeleti szint (4 pont), majd a kormányhatározati szint (3 pont) követ. Egyes szupermérőföldkövek esetében jogi kötőerő nélküli egyéb dokumentum kiadása/megalkotása vált szükségessé, mely ugyan nem helyezhető el a jogforrási hierarchia rendszerében, mégis intézkedési kötelezettséget jelent/jelentett valamilyen formában egy adott szerv működésében. Az egyéb dokumentumok esetében a hozzájuk rendelt pontszám éppen ezért a kormányhatározatoknál kevesebbet ért (2 pont). Végül, mivel olyan szupermérőföldkő is meghatározásra került, amely semmilyen szabályozó vagy dokumentum kiadását nem igényelte, annak a pontszáma lett a legkevesebb (1 pont). E szempont keretében az utolsó esetben a pontszámot – hogy 1 és nem 0 pont – az indokolja, hogy noha nem igényelt szabályozót/egyéb dokumentumot, mégis önmagában egy beavatkozást jelentett az állam működésébe.

Az utolsó pontszám pedig a szabályozás jellege alapján került meghatározásra. Itt kifejezetten csak a jogforrási hierarchiába beillő szabályozók kerültek figyelembevételre. Különbséget tettünk az új jogszabály megalkotása (5 pont) és a meglévő módosítása (3 pont), illetve a szabályozás hiánya (1 pont) között. Talán ez a legneuralkikusabb szempont, hiszen mi indokolhatja az új jogszabály alkotása és a meglévő módosítása közötti különbségtételt, ha mind a kettővel együtt jár a jogalkotási és kodifikációs munka. Itt lényegében aszerint tettünk különbséget, hogy egy teljesen új szabályt kellett létrehozni – kvázi az alapoktól – vagy egy meglévőhöz kellett csak „hozzányúlnia” a jogalkotónak. A szabályozás hiányának pontszámát pedig ugyan az indokolja, mint az előző szempont esetében. Fontos továbbá, hogy az 1–2, 8–9. és a 19–20. mérőföldkőpárok esetében az egyes párokon belül ugyan arról a jogszabályról van szó, de ezen szupermérőföldkövek esetében az új/módosítás értékelés mérőföldkövenként történik.

Az értékelési pontok rendszerét a következő táblázat szemlélteti:

Szempont	Pont	Szempont	Pont	Szempont	Pont
Hatalmi ágat érintő terület	5	Törvény	5	Új jogszabály	5
		Kormányrendelet	4		
Közbeszerzések területe	3	Kormányhatározat	3	Módosítás	3
		Egyéb dokumentum	2		
Egyéb terület	1	Nincs szabályozó	1	Nincs szabályozás	1

Az értékelési rendszer pontjai alapján minden szupermércöldkő esetében, azok szempontjai alapján három-három pontszám rendelhető, melyek összege adja meg az adott szupermércöldkő hatásszámát, vagyis azt, hogy mennyire van hatással a szuverenitásra a módszertan alapján az egyes szupermércöldkő. A kapott hatásszámok alapján elhelyezhetők az egyes szupermércöldkövek az ún. szuverenitássértési skálán.

A skála két szélső értéke az 1 és a 15. A felosztása a következő:

-tól	-ig	A szuverenitás megsértése szempontjából az elvárás megítélése
1	3	Legkevésbé sértő
4	6	Enyhén sértő
7	9	Sértő
10	12	Erősen sértő
13	15	Leginkább sértő

5. A SZUVERENITÁSRA KIHATÓ ELVÁRÁSOK ÉRTÉKELÉSE

Az utolsó fejezetben végül elvégezzük a fentebb leírt módszertan alapján az egyes szupermércöldkövek hatásszámainak megállapítását, valamint elhelyezzük őket az ún. szuverenitássértési skálán. Az egyes elemek elhelyezését követően megállapításra kerülnek a következtetések. A fejezet és egyben a munka zárásaként pedig néhány gondolat erejéig a szuverenitás védelmének jövőjével kapcsolatos összefüggésre kerül sor.

5.1. Beavatkozás szempontú értékelés

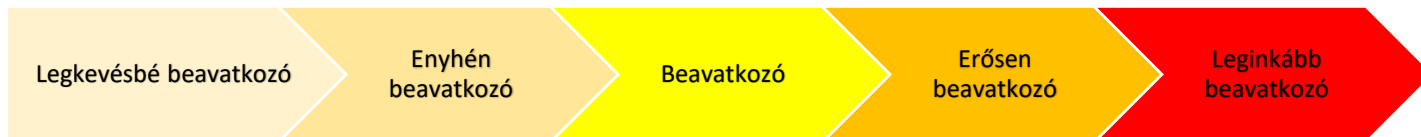
A három különböző értékelési szempont alapján kapott pontszámok összege alapján a következő hatásszámokat kapjuk⁶⁰ az egyes szupermérőföldkövek esetén:

Mér- földkő sorszáma	Hatás- szám	Mérőföldkő sorszáma	Hatásszám	Mérőföldkő sorszáma	Hatásszám
1.	15	10.	11	19.	9
2.	15	11.	5	20.	9
3.	13	12.	13	21.	8
4.	13	13.	13	22.	4
5.	11	14.	13	23.	13
6.	9	15.	13	24.	15
7.	12	16.	8	25.	13
8.	10	17.	8	26.	4
9.	10	18.	4	27.	4

	13-15 pont	Leginkább beavatkozó
	10-12 pont	Erősen beavatkozó
	7-9 pont	Sértő
	4-6 pont	Enyhén beavatkozó
	1-3 pont	Legkevésbé beavatkozó

⁶⁰ A hatáspontok kiszámításhoz lásd a 3. számú táblázatot

Szuverenitássértési skála



(-)

- 1) A közbeszerzési keretrendszer működése (5)
- 2) Iránymutatás kiadása az összeférhetlenségről (4)
- 3) Jelentés az Arachne használatáról (4)
- 4) Adattárrendszer létrehozása a helyreállítási terv végrehajtásáról (4)

A módszertan szerinti értékeléssel kialakult ún. szuverenitássértési skála alapján egyértelműen látszik, hogy a szuverenitás szempontjából a leginkább beavatkozó elvárások vannak a legnagyobb számban a szupermérőföldkövek között. A 27 mérőföldkőből 11 számít a módszertan alapján a *leginkább beavatkozó*nak, így az elvárások több mint 41%-a jelentős hatáshoz vezet. A második legtöbb szupermérőföldkő a skála *beavatkozó* kategóriájába került. Az összesen hat, a módszertan alapján ide sorolt elvárás a szupermérőföldkövek 22%-át teszi ki. Az *erősen beavatkozó* és az *enyhén beavatkozó* szupermérőföldkövek között egyaránt öt-öt elvárást lehet azonosítani a módszertan szerint, tehát a szupermérőföldkövek 18,5%-a ezekbe a kategóriákba tartozik. A *legkevésbé beavatkozó* kategóriába a módszertan alapján nem lehetett egyetlen szupermérőföldkövet sem besorolni, tehát az elvárások mindegyike legalább *enyhén beavatkozó*nak minősül a szuverenitás szempontjából.

Az eredmények alapján kijelenthető, hogy a szupermérőföldkövek súlyosan beavatkoznak a magyar szuverenitásba és sok esetben indokolatlan elvárásokat támasztanak a források feloldásához. A hosszú folyamatot az sem segíti igazán, hogy az EB gyakran változtatja az álláspontját és minden egyes megtett lépést követően újabb elvárásokat támaszt.

Az elvárások között vannak egyediek is, melyeket egyedül Magyarország esetében követel meg az EB. Ilyen például az összeférhetlenségi vizsgálatokkal kapcsolatban éltre hívott Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság, valamint az összeférhetlenségi iránymutatás kiadása. A másik 26 tagállam közül egyik esetében sincsen külön szerv az összeférhetlenség vizsgálatára, sőt kifejezett gyakorlat sincsen még kialakulva. Az EB mégis feltételül tűzte ki a források megszerzése érdekében – a Kormány szervezetalakítási szabadságába ütköző módon – a szervezet létrehozását és az összeférhetlenség területén az iránymutatás kiadását.

A szupermérőföldkövek teljesítését illetően 2024 elejére az elvárások legnagyobb részét teljesítette Magyarország, és ennek eredményeként az EB felszabadította a források egy részét a korlátozások alól azonban a teljes, Magyarországnak járó európai uniós források hozzáférésehez az EB szerint további lépésekre van szükség. Az pedig ebből következő kérdés, hogy milyen ára lesz majd a további források felszabadításának.

5.2. A szuverenitás védelmének helyzete a jövőben

Európai uniós szintén

2024-ben több fontosabb eseményre is sor fog kerülni az EU-ban. 2019 után, idén újra EP-választásokat tartanak, Magyarországon 2024. június 9-én. 2024 második felében továbbá új összetételű EB kezd meg az 5 éves munkát.

Továbbá külön érdemes megemlíteni a hazai szempontból kiemelkedő jelentőségű eseményt, miszerint 2024. július 1-től december 31-ig Magyarország látja el a Tanács soros elnöki teendőit²⁷², a spanyol–belga–magyar elnökségi trió²⁷³ lezárásaként. E féléves időszak során minden szinten a soros elnökség vezeti a tanácsi üléseket, így biztosítva a Tanácsban az EU munkájának folytonosságát.

Az EP-választások során közel 400 millió európai állampolgár kap lehetőséget újra arra, hogy meghatározza az európai politika irányát. A politikai irányvonal meghatározása mellett azonban az EP-választásoknak a szuverenitás szempontjából is jelentősége van. Az EB és Magyarország közötti párbeszédbe a források hozzáférhetővé tétele érdekében a legtöbb esetben az EP kívülről, harmadik félként próbál beleszólni²⁷⁴ – jog- és hatáskör nélkül – és igyekszik minél nagyobb nyomást helyezni az EB-re annak érdekében, hogy tartsák vissza a forrásokat. Jelenleg az EP-ben a baloldali erők adják a többséget²⁷⁵, és sok esetben a magyar baloldali képviselők azok, akik a leginkább szöszölői a források befagyasztásának. Amennyiben a 2024-es választások alkalmával meg tudna erősödni a keresztény konzervatív irányvonal az EP keretén belül, az lehetőséget adhatna arra, hogy mielőbb meg tudjon állapodni Magyarország és az EB, annak érdekében, hogy az ország megkap hassa a neki járó forrásokat.

Az EB elnökét és tagjait szintén 2024 második felében választják meg. Az EP-választások eredménye meghatározó az EB leendő elnökének személye miatt is. Az EB elnökét az Európai Tanács minősített többséggel választja meg, majd az EB elnöke által összeállított biztosi névsorról egyben, az EP dönt. Az már biztosra vehető, hogy a jelenlegi EB elnök, Ursula von der Leyen újra indul a tisztségért²⁷⁶, rajta kívül az Európai Szocialista Párt jelentette be jelöltjét²⁷⁷ Nicolas Schmit személyében. Az EB összetétele a jövőbeni párbeszéd szempontjából megkerülhetetlen. Amennyiben egy baloldali EB elnök által irányított EB venné át a stafétát Ursula von der Leyentől, az borítékolhatóan újabb veszélyt jelentene a magyar szuverenitás szempontjából. Amennyiben viszont von der Leyen újra bizalmat kapna, az sem jelentené

²⁷² Az EU Tanácsának elnöksége (Link)

²⁷³ COUNCIL DECISION (EU) 2016/1316 (Link)

²⁷⁴ Ld. például Telex: *Von der Leyen: 20 milliárd euró befagyasztva marad, amíg Magyarország nem teljesíti a feltételeket* (Link) vagy HVG: *Magyar jogállamiságról az Európai Parlamentben: „Kezdem kicsit unni ezt a vitát”* (Link) vagy RTL: *Vita az Európai Parlamentben: Keménynek kell lenni Orbán Viktorral szemben* (Link) [megtekintve: 2024.03.02]

²⁷⁵ Magyar Nemzet: *Július elsején mi jövünk* (Link) [megtekintve: 2024.03.02]

²⁷⁶ Index: *Ursula von der Leyen ismét megpályázza az Európai Unió vezető tisztségét* (Link)

²⁷⁷ Novekedes.hu: *Megvan az első jelölt az Európai Bizottság élére* (Link)

automatikusan a könnyebb megegyezést és a források felszabadítását, hiszen jelenleg is vannak vitás kérdések a két fél között.

Végül a magyar soros elnökség egy igen dinamikus időszakban fog megtörténni. Az EP-választások után a magyar elnökség idejére esik majd az EP alakuló ülése, ahol többek között az EB tagjait, illetve az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács elnökét is megválasztják, emellett a globális világban jelen lévő konfliktusok, továbbá a források zárolásának feloldásáért vívott harc különösen rendkívülivé fogja tenni ezt az időszakot. A magyar soros elnökség prioritásai között olyan ügyek kaptak helyet, mint a nyugat-balkáni bővítés, a demográfia, az illegális migráció megállítása vagy az európai védelmi politika erősítése.²⁷⁸ Az elnökség kiváló terepe lehet az érdekvé-nyesítésnek is, tehát hatékonyabban tud a magyar fél is saját szuverenitásának védelme érdekében fellépni.

Magyarországi szintér

Hazai szinten érdemes megemlíteni, hogy a megegyezés érdekében a magyar Kormány a szupermércföldkövek teljesítésére való folyamatos törekvés mellett strukturális változtatásokat is eszközölt például a minisztériumokat illetően. 2023 augusztusától felállításra került az Európai Unió Ügyek Minisztériuma, melynek minisztere felel az európai uniós ügyek koordinációjáért, az európai uniós politikák kialakításáért és koordinációjáért, valamint az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének előkészítéséért és lebonyolításáért²⁷⁹. Tehát önálló tárca került kialakításra, hogy egy kézben tudjanak összpontosulni az EU-s ügyek. Ez által hatékonyabban tud a magyar fél is tárgyalni az EB-vel és koncentráltabban tud az EU-s ügyekkel foglalkozni.

Emellett – legfőképp a külföldről történő befolyásolási kísérletek megakadályozása érdekében – felállításra került egy új autonóm államigazgatási szerv, a Szuverenitásvédelmi Hivatal. A nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény által felállított új autonóm államigazgatási szerv elsődleges feladata, hogy átláthatóvá tegye a különböző választási és társadalmi döntéshozatali folyamatokat, beazonosíthatóvá tegye azon szereplőket, akik részt vesznek ezek, valamint a választói akarat befolyásolásában²⁸⁰. Magyarországnak az EU-val való kapcsolatában azonban ez egy újabb

²⁷⁸ Index: *Megvan, hogy Magyarország mit csinálna az Európai Unió élén* (Link)

²⁷⁹ 182/2022 Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 183/A. § (1) bekezdés a)-c) pont

²⁸⁰ 2023. évi LXXXVIII. törvény indokolás (Link)

frontot nyitott, ugyanis emiatt az EB (újabb) kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen²⁸¹.

Az EB úgy véli, hogy a szóban forgó magyar jogszabály sérti az elsődleges és másodlagos uniós jog számos rendelkezését, többek között az uniós demokratikus értékeket; a demokrácia elvét és az uniós polgárok választójogát; az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített számos alapvető jogot, például a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, az egyesülés szabadságát, az uniós polgárok választójogát, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az önvádra kötelezés tilalmát, az ügyvédi titoktartási kötelezettséget; valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogi követelményeket és számos, a belső piac tekintetében alkalmazandó szabályt.²⁸²

Az eljárás végét jelenleg még nem látni, de Magyarországnak két hónap áll a rendelkezésére, hogy válaszoljon az EB felszólító levélre. Ugyanakkor az mindenképpen borítékolható, hogy ezen a ponton is éles ellentét húzódik a magyar érdek és az EB között.

A munka összegzéseként kijelenthető, hogy a szuverenitás értéke felértékelődik napjainkban. Magyarország az EU tagállamaként egyre inkább kényszerül bele abba a helyzetbe, hogy bizonyos, az uniós tagságból fakadó előnyökhöz csak hosszas vita és erős kompromisszumok árán jut hozzá. E kompromisszumok egy része a szuverenitásba is beavatkozó elvárás, melyekben az EB egyre több és több elvárást támaszt Magyarország felé. Több esetben ezek közül felmerül a kettős mérce is, hiszen szemmel láthatóan más tagállamok esetében elnézőbbek.

A jogállamisági kondicionalitási eljárás keretében egészen odáig jutott az eltérő nézőpontokból fakadó ellentét, hogy egyébként Magyarországnak járó kohéziós, költségvetési és helyreállítási forrásokat zároltak és azok feloldását feltételekhez kötötték. A munka rámutatott arra, hogy a vizsgált 27 szupermérőföldkő legnagyobb része a szuverenitásba minimum beavatkozó.

Magyarország és a magyar Kormány a kölcsönös együttműködés jegyében természetesen igyekszik együttműködni az EB-vel és kompromisszumkészséget tanúsít a párbeszéd során, azonban nemsokára eljőhet az a pont, ahol értékelni kell, hogy milyen és mekkora áldozatokat kell hoznia a magyar tagállamnak azért, hogy megkaphassa a neki járó forrásokat. Remélhetőleg az EB és az EP is belátja minél hamarabb, hogy a magyar oldallal való konstruktív együttműködés egyaránt hozzájárul nemcsak Magyarországhoz, de egész Európához és az EU érdekeinek előmozdításához.

²⁸¹ 444.hu: *Kötelezettségszegési eljárás indult a magyar szuverenitásvédelmi törvény miatt* (Link)

²⁸² European Commission: *February infringement package: key decisions* (Link)

6. IRODALOMJEGYZÉK

Önálló művek:

- 1) BODIN: *Hat könyv a köztársaságról*. 1576.
- 2) BÓKA János–GOMBOS Katalin–SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019.
- 3) GÁT Ákos Bence: *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. PhD-értekezés. Budapest 2021.
- 4) GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. 2019.
- 5) HOBBS, Thomas: *Leviatán*. 1651.
- 6) MARTONYI János: *Nemzet és Európa – Emlékirat helyett*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó. 2021.
- 7) ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*. 1762.
- 8) SZENT ÁGOSTON: *De Civitate Dei*.
- 9) TAKÁCS Péter (szerk): *Államelmélet. Az államelmélet, az állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázlatja*. Miskolc: A Miskolci Egyetem Kiadványa. 1997.
- 10) TAKÁCS Péter (szerk): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest: Szent István Társulat. 2003.
- 11) TAKÁCS Péter: *Államtan – Fejezetek az állam általános elmélete köréből*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011.

Cikkek, tanulmányok, könyvrészletek:

- 12) FEJES, Zsuzsanna: „Az Európai Unió államtani jellege” *Acta Juridica et Politica*, Vol. 4 No. 1. 55-67. 2014.
- 13) HAHNER, Péter: „Egy elfelejtett mérföldkő a történelemben – 1648” in: *Létünk* 50 évf. 3. szám. 2020.
- 14) WEILER, J. H. H.: „The Transformation of Europe” *The Yale Law Journal* 1991. 2403-2483.
- 15) JAKAB András: „A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra” *Európai Jog*. 2006/2., 3-14.
- 16) MANNERS, Ian: „The normative ethics of the European Union” *International Affairs*, 2008, Vol. 84, No. 1. 45-60.
- 17) RADAELLI, Claudio: „The Europeanization of Public Policy” in FEATHERSTONE, Kevin–RADAELLI, Claudio: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. 2003.

- 18) TÉGLÁSI András: „Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere” in. BENDE Zsófia, HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből.* Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- 19) VARGA Endre: „Szuverenitás és europaizálódás” *Jogi tanulmányok.* 2010.

Nemzetközi szerződések és európai uniói jogi dokumentumok:

- 1) Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló montevideói egyezmény (Link)
- 2) Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés - EKSZ (Link)
- 3) Európai Unió működéséről szóló szerződés - EUMSZ (Link)
- 4) Európai Unióról szóló szerződés - EUSZ (Link)

Jogi dokumentumok, jogszabályok:

- 1) 182/2022 Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (Link)
- 2) 2023. évi LXXXVIII. törvény indokolás (Link)
- 3) Francia Köztársaság Alkotmánya (Link)
- 4) Magyarország Alaptörvénye (Link)
- 5) Németországi Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (Grundgesetz) (Link)
- 6) Olasz Köztársaság Alkotmánya (Link)

Internetes hivatkozás:

- 1) 444.hu: *Kötelezettségzegési eljárás indult a magyar szuverenitásvédelmi törvény miatt* (Link)
- 2) A német külügyminiszter által küldött levél (Link)
- 3) ARISZTOTELÉSZ: *Politika.* (Link)
- 4) Az EU Tanácsának elnöksége (Link)
- 5) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 Rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről (Link)
- 6) CICERÓ: *De re publica.* (Link)
- 7) COUNCIL DECISION (EU) 2016/1316 (Link)
- 8) Európai Unió Bírósága - 28/22. sz. sajtóközlemény (Link)
- 9) European Commission - *Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds* (Link)

- 10) European Commission - *EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends* (Link)
- 11) European Commission - *EU budget: Commission proposes measures to the Council under the conditionality regulation* (Link)
- 12) European Commission – *EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a fair climate and digital transition while strengthening Hungary's administrative capacity, transparency and prevention of corruption* (Link)
- 13) European Commission – *Rule of law conditionality regulation* (Link)
- 14) European Commission – *Rule of law mechanism* (Link)
- 15) European Commission: *February infringement package: key decisions* (Link)
- 16) European Council - *Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary* (Link)
- 17) European Parliament *Proposal for a Regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* (Link)
- 18) FEKETE Balázs: *Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmány-jogában*. 2017. (Link)
- 19) GÁT Ákos Bence: *Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?* (Link)
- 20) GROTIUS, Hugo: *A háború és a béke jogáról I.* (Link)
- 21) HVG: *Magyar jogállamiságról az Európai Parlamentben: "Kezdem kicsit unni ezt a vitát"* (Link)
- 22) Index: *Megvan, hogy Magyarország mit csinálna az Európai Unió élén* (Link)
- 23) Index: *Ursula von der Leyen ismét megpályázza az Európai Unió vezető tisztségét* (Link)
- 24) Infostart: *Hosszú szünet után kedden újabb magyar jogállamisági meghallgatást tart az EU-tanács* (Link)
- 25) INTERIM REPORT on the proposal for a Council decision determining, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded – Rapporteur: Gwendoline Delbos-Corfield (Link)
- 26) Javaslat - *A Tanács végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről* (Link)
- 27) LAKMUSZ: *Egy helyen a 27 feltétel, amit a Kormánynak teljesíteni kell az EU-s pénzekért*. 2022.12.22. (Link)

- 28) Magyar Nemzet: *Belgian EU Presidency Through Hungary's Prism* (Link)
- 29) Magyar Nemzet: *Július elsején mi jövőnk* (Link)
- 30) Novekedes.hu: *Megvan az első jelölt az Európai Bizottság élére* (Link)
- 31) PLATÓN: *Az állam.* (Link)
- 32) Political Capital és Friedrich-Ebert-Stiftung tanulmány: *Az Európai Unió és Magyarország (v)iszonya – Sodródás az uniós döntéshozás periferiájára.* 2023. szeptember. (Link)
- 33) Portfólió: *Itt a döntés: az EU elindítja a jogállamisági eljárást Magyarországgal szemben!* (Link)
- 34) Portfólió: *Tényleg lecseréljük az EU-pénzeket kínai tőkére?* (Link)
- 35) REPORT on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded – rapporteur: Judith Sargentini (Link)
- 36) Reuters: *Hungary's commitments to the EU on cutting corruption risks* (Link)
- 37) RTL: *Vita az Európai Parlamentben: Keménynek kell lenni Orbán Viktorral szemben* (Link)
- 38) Telex: *Balaton, Ferihegy, agrártámogatások – ezekről kérdezi leveleiben az Európai Bizottság a magyar kormányt* (Link)
- 39) Telex: *Von der Leyen: 20 milliárd euró befagyasztva marad, amíg Magyarország nem teljesíti a feltételeket* (Link)

Egyéb:

- 1) BIHARI Mihály: *A modern szuverenitás elméleti alapjai - Kísérlet egy funkcionális rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására.* MTA TK Jogtudományi Intézet és a K 108790 számú OTKA-program Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferencián elhangzott előadás. (Link)

Táblázatok

#	Szupermérőföldkő megnevezése	VH	IG	TH	KB	EG
1	Integritás Hatóság felállítása	X				
2	Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása	X				
3	Az ügyészégi döntésekkel szembeni bírósági felülvizsgálat lehetővé tétele		X			
4	A vagyonyilatkozatok személyi és tárgyi hatályának kiterjesztése	X				
5	Közérdekű vagyonkezelő alapítványok szabályozása				X	
6	Adatbázis létrehozása a közkiadásokról					X
7	Monitoring eszköz létrehozása az egyánlatos közbeszerzési eljárásokról				X	
8	Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) fejlesztése				X	
9	Az EKR-adatbázis kiegészítése az alvállalkozókra vonatkozó adatokkal				X	
10	Közbeszerzési keretrendszer előkészítése				X	
11	A közbeszerzési keretrendszer működése				X	
12	Az Országos Bírói Tanács megerősítése		X			
13	A bírói függetlenség megerősítése a Kúrián		X			
14	Az előzetes döntéshozatali eljárás akadályainak megszüntetése		X			
15	Állami szervek Alkotmánybírósághoz fordulási lehetőségének korlátozása		X			
16	A helyreállítási terv kontrollja és nyomon követése					X
17	A kohéziós alapok kontrollja és nyomon követése					X
18	Iránymutatás kiadása az összeférhetetlenségről					X
19	Csalás- és korrupcióellenes stratégia elfogadása					X
20	Csalás és korrupció elleni cselekvési terv elfogadása					X
21	Az Arachne kockázattértékelő rendszer alkalmazása					X
22	Jelentés az Arachne használatáról					X
23	Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság létrehozása	X				
24	Az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság megerősítése	X				
25	Az OLAF-fal való együttműködés megerősítése	X				
26	Adattárrendszer létrehozása a helyreállítási terv végrehajtásáról					X
27	EUTAF ellenőrzési stratégia elfogadása					X

1. számú táblázat²⁸³: A 27 szupermérőföldkő
(Forrás: saját szerkesztés)

²⁸³ VH = végrehajtó hatalom, IG = igazságszolgáltatási hatalom, TH = törvényhozó hatalom, KB = közbeszerzések területe, EG = egyéb – előzőkhez be nem sorolható – terület

Szupermércföldkő sorszama	Érintett szabályozási szint	Érintett jogszabály / Egyéb dokumentum	Jelleg
1	Törvény	2022. évi XXVII. törvény	Új
2	Törvény		Új
3	Törvény	2017. évi XC. törvény	Módosítás
4	Törvény	2007. évi CLII. törvény	Módosítás
5	Törvény	2021. évi IX. törvény	Módosítás
6	Törvény	2011. évi CXII. törvény	Módosítás
7	Kormányrendelet	63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet	Új
8	Kormányrendelet	424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet	Módosítás
9	Kormányrendelet		Módosítás
10	Kormányhatározat	1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozat	Új
11	(-)	(-)	(-)
12	Törvény	2011. évi CLXI. törvény	Módosítás
13	Törvény	2011. évi CLXII. törvény	Módosítás
14	Törvény	2017. évi XC. törvény	Módosítás
15	Törvény	2011. évi CLI. törvény	Módosítás
16	Kormányrendelet	373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet	Módosítás
17	Kormányrendelet	272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet	Módosítás
18	Egyéb dokumentum	Iránymutatás	(-)
19	Kormányhatározat	1470/2022. (IX. 30.) Korm. határozat	Új
20	Kormányhatározat		Új
21	Kormányrendelet	272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet, 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet	Módosítás
22	Egyéb dokumentum	Jelentés	(-)
23	Törvény	2018. évi CXXV. törvény	Módosítás
24	Törvény	2022. évi XLIV. törvény	Új
25	Törvény	2010. évi CXXII. törvény	Módosítás
26	Egyéb dokumentum	Jelentés	(-)
27	Egyéb dokumentum	Stratégia	(-)

2. számú táblázat: Szabályozási rendszer a szupermércföldkövek esetében
(Forrás: saját szerkesztés)

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

I. helyezett

SZÁSZ TÜNDE

Szegedi Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Földműves”

II. helyezett

NAGY MÁRTON

Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Kohézió”

III. helyezett

HATVANI SZABOLCS LUKÁCS

Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „Mesterséges intelligencia”

Különdíjas

Dr. BELCSÁK PÉTER

Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Dolgozat jellegéje: „A magyar szuverenitás valutája”

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 for European Union Affairs and the Head of the European Commission Representation in Budapest in November 2023.

TÜNDE SZÁSZ

1ST PRIZE

*Faculty of Law
University of Szeged*

Sustainability and nature conservation in agriculture in the light of
Green Deal regulations

Climate change is one of the biggest global challenges of our time and has a major impact on the agricultural sector. Achieving climate neutrality affects all aspects of agriculture, including food supply and economic sustainability, with implications for society as a whole.

The European Green Deal and its strategies set ambitious targets for reducing emissions and achieving climate neutrality, but dialogue with farmers' representatives has been lacking. Consequently, the first step to achieve chemical-free production at EU level failed and the removal of fuel subsidies at Member State level was reintroduced through farmers' protests. The study seeks to answer the questions of what steps the EU considers necessary to achieve carbon neutrality in agriculture by 2050 within the framework of the Green Deal, and to what extent the implementation of these measures is realistic and burdensome for farmers. From the point of view of public health, farmers' livelihoods and environmental protection, the author considered it important to examine the impact of the use of genetically modified plants from Ukraine in the EU. The study also demonstrates the „new genomic techniques” regulation model, which is considered by the EU as a significant tool for adapting to the consequences of climate change. The aim of the paper is to help the reader understand the relationship between agriculture and climate change from a practical point of view and to make suggestions for achieving climate neutrality in the agricultural sector.

An analysis was also conducted on the effectiveness of recent government policies and regulations. At the same time, it should be borne in mind that this complex issue requires continuous research, innovation and collaboration in many aspects, both in the scientific and policy spheres. The policies and initiatives developed by the European Union are key in this process, but further action is needed to effectively combat climate change and protect the agricultural sector at regional level.

MÁRTON NAGY

2ND PRIZE

*Faculty of Law
Eötvös Loránd University*

Well planned resources? – Or how do the RRF-spending of Member States match their development needs?

The European Union has created the Recovery and Resilience Facility (RRF) in response to the economic downturn caused by the Covid-19 pandemic. This paper examines the focus of Member States' resource allocation plans and their differences between the centre's, the southern periphery's and the eastern periphery's countries; and also seeks to answer whether Member States' resource allocation plans are consistent with their relative development needs. The paper conducts primary, quantitative research to answer these questions. The results show that Member States' recovery and resilience plans over prioritise investment in physical infrastructure, while research and development is under prioritised.

The paper concludes that resource allocation strategies are independent from the macro-region in which they are examined. The paper also shows that Member States' resource allocation plans are not aligned with their relative development needs and reveals a negative relationship for R&D. The results suggest that inappropriate resource allocation may result in a lower-than-projected stimulus effect of RRF resources. The results of the paper shed light on the RRF from an empirical perspective in a way not examined before and allow for a comparison of the RRF's and Structural Funds' resource allocation plans.

SZABOLCS LUKÁCS HATVANI

3RD PRIZE

*Faculty of Law
Eötvös Loránd University*

The administrative law in the automatized and data driven state
created by artificial intelligence

The central focus of the paper is on the EU normative regulation of artificial intelligence (AI) and the closely related ethical issues in the field of administrative law. The author has placed a strong emphasis on the structural analysis of the AI-Act, the examination of the different risk categories and the comparison with the existing national regulation and AI strategy, as well as the possible need for amendments resulting from the harmonised European AI-Act and the preparation for the digital switchover in the domestic field. The paper also dealt with the European Data Strategy and the European Data Governance Act, which aim to promote the innovative objective of creating a single European data space by 2030 and to make more data available for the benefit of society. Tightly connected to the above-mentioned initiative is the institution of digital citizenship, which will enable eGovernment to reach new levels, thereby improving the efficiency of public administration, raising the quality of public services, increasing transparency in public affairs and promoting equal opportunities.

Furthermore, questions were addressed about how AI could be used in administrative procedures and processes, and the positive and negative consequences of its general implementation. The author has placed the spotlight on the automatic decision-making process, a procedural category in public administration which shows and offers enormous potential, given the administrative nature of the management of a large number of recurring and repetitive types of cases. Regarding the current matters the paper collected and highlighted several international positive examples, offering a colourful insight to the emerging AI solutions and methods.

After all of this, the author analysed the overall impact and the advantages of integrating AI into the public administration system. In addition to the advantages and opportunities, the disadvantages and risks inherent in the use of AI it has also been analysed in depth. The paper touched upon various subjects, such as the potential violation of general principles of law, transparency risks, liability issues, data collection problems and the question of empathy and discretion in decision-making.

FERENC BELCSÁK

SPECIAL PRIZE

*Faculty of Law
Eötvös Loránd University*

The value of Hungarian sovereignty in the European Union's
allocation policy

The study examines the specific relations of the European Union allocation policy between Hungary and the European Union from the point of view of state sovereignty. The basic value of sovereignty is of fundamental importance for every nation-state, it expresses the state's independence. With its accession to the European Union, Hungary undertook to exercise certain powers arising from the Fundamental Law jointly with the other Member States, through the institutions of the European Union.

20 years have passed since Hungary's accession to the EU and many changes has recently taken effect concerning the Hungarian state: the newly introduced rule of law mechanism by the European Commission, the suspension of allocated cohesion and recovery funds to Hungary until the fulfilment of several so-called milestones. Among these milestones, the study also analyses the extent to which the so-called 27 super milestones can be assessed as a request to intervene in the country's sovereignty.

The super milestones are evaluated based on the methodology defined in the work and based on the values, they are placed on the so-called sovereignty violation scale found in the study, thus showing the intrusive nature of the super milestones. Based on the conclusions from the scale, it can be clearly stated that most of the expectations defined in the super milestones violate or are capable of violating Hungary's sovereignty. Even though the dialogue between the parties is continuous, and Hungary has met most of the expectations, the disbursement of suspended EU funds has not started. Regarding the future, it is uncertain what additional conditions can be imposed on Hungary or the other Member States to disburse EU funds the country is entitled to, based on the practice that has developed so far, given the deficiencies in the rule of law that have been repeatedly stated by the European Commission.