

GULÁCSI GÁBOR–KERÉNYI ÁDÁM

# Magyarország elfordulása az Európai Unió derékhadától és az Unió válasza

A 2010-ben alkotmányozó többséget szerző kormányzat a politikai rendszer autokratikus átalakításával (a Nemzeti Együttműködés Rendszerének kiépítésével), majd identitásharcos szerepvállalásával, továbbá az orosz–ukrán háborús helyzetben összezáró uniós szövetségi politikával szembeni különutas fellépéseivel elfordult az Európai Unió derékhadától. Az uniós alapértékeket és a jogállamiságot veszélyeztető magyar tagállami magatartásra az EU a meglévő válságkezelő rendszerével sokáig nem tudott hatásosan válaszolni. 2022-ben végül az Európai Bizottság a jogállamisági mechanizmus aktiválásával az uniós támogatások magyarországi igénybevételét jórészt felfüggesztette, és a jogállamiságot helyreállító intézkedések végrehajtásához kötötte. Az esszé célja, hogy koncepcionális magyarázatot adjon ezen uniós intézkedésekre. A tanulmány végén kísérletet teszünk arra, hogy forgatókönyveket fogalmazzunk meg a konfliktushelyzet jövőbeli alakulásáról.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F02, F51, F53, P20.

## Bevezetés

Ebben az írásban Magyarországnak az Európai Unió derékhadától<sup>1</sup> végbement – 2010-ben kezdődő és 2022-től már ismétlődő konfrontációkban kifejeződő – politikai elfordulását, továbbá az EU által erre adott válaszokat vizsgáljuk. Bár osztjuk

\* A szerzők köszönettel tartoznak *Ablonczy Bálint*nak és *Magyari Péter*nek, valamint a tanulmány lektorának az értékes észrevételeikért.

<sup>1</sup> Az Európai Unió derékhadán az Európai Tanácsban az integráció motorját képező magországok tagállami kormányzatai, az Európai Parlament többségét adó pártszövetségek, továbbá az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága együttesét értjük. Az Unió derékhada kifejezést Herman Jánostól vettük át (*Előd–Brückner* [2023]). Az Európai Unió Egyesült Királyság nélküli GDP-jében 85 százalékra emelkedett a mélyebb integrációt támogató eurocsoport részesedése (*Losonc* [2019]).

*Gulácsi Gábor* közgazdász, „A Gondolat Erejével” Alapítvány kuratóriumi tagja (e-mail: g.gulacsi@outlook.hu).

*Kerényi Ádám* a KRTK Világgazdasági Intézetének kutatója (e-mail: kerenyi.adam@krtk.hu).

A kézirat első változata 2023. augusztus 15-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.10.1131>

azt a kutatói álláspontot, hogy a demokrácia Magyarországon és Lengyelországban párhuzamosan bekövetkezett visszaesése nem független egymástól, elemzésünk a Magyarország–Európai Unió relációra korlátozódik.<sup>2</sup> Tanulmányunkban az EU-integrációra vonatkozó koncepciók és elemzési következtetések közül leginkább az alábbiakra támaszkodtunk:

– Az Európai Unió „válságokon keresztül fog igazán épülni – azok megoldásainak eredményeként” (Monnet [1978] 416. o.).

– A kelet-közép-európai országok EU-hoz való csatlakozását követően a Világbank közgazdaszai szerint egy úgynevezett felzárkóztatási gépezet (*convergence machine*) jött létre Európában (Gill–Raiser [2012]).

– Az Uniónak szembe kellett néznie azonban azzal, hogy a kelet-európai országok sikeres felzárkózása két országban, Magyarországon és Lengyelországban is a politikai demokrácia visszaesésével (*democratic backsliding*) és autokratizálódással párosult (Kornai [2015], Sadurski [2019], Holesch–Kyriazi [2022]).

„Az Európai Unió, amelyre Jacques Delors kifejezésével élve eddig is semmihez sem hasonlítható, csak önmagában értelmezhető politikai rendszerként, úgynevezett UPO-ként (*unidentified political object*) tekintettünk [...], az utóbbi időben még inkább differenciálttá vált, ezért az eddigi elméleti magyarázatok sokszor már nem állják meg a helyüket.” (Koller [2019] 61. o.)

Életének utolsó szakaszában közéleti és tudományos írásaiban Kornai János fájdalmas és sajnós nagyon időtálló látleteket fogalmazott meg Magyarországról (Kornai [2011], [2015], [2016], [2017]). Néhány éves késéssel az Európai Unió is Kornai János látleteihez hasonló értékelésekre jutott a magyar politikai rendszer átalakulásáról, és hosszú reakcióidővel, de egyre szélesebb körben és egyre erősebben beindultak az immunreakciói is (Tavares [2013], Velencei Bizottság [2013], Taylor [2015], Sargentini [2018], EB [2020]). Abban azonban, hogy a nehezen összehozott válaszingedményeket alkalmazzák, az is szerepet játszott, hogy a magyar kormányzat eszkalálta az EU derékhadával való politikai szembenállását.

## A magyar politikai rendszer demokratikus jellemzőinek romlása

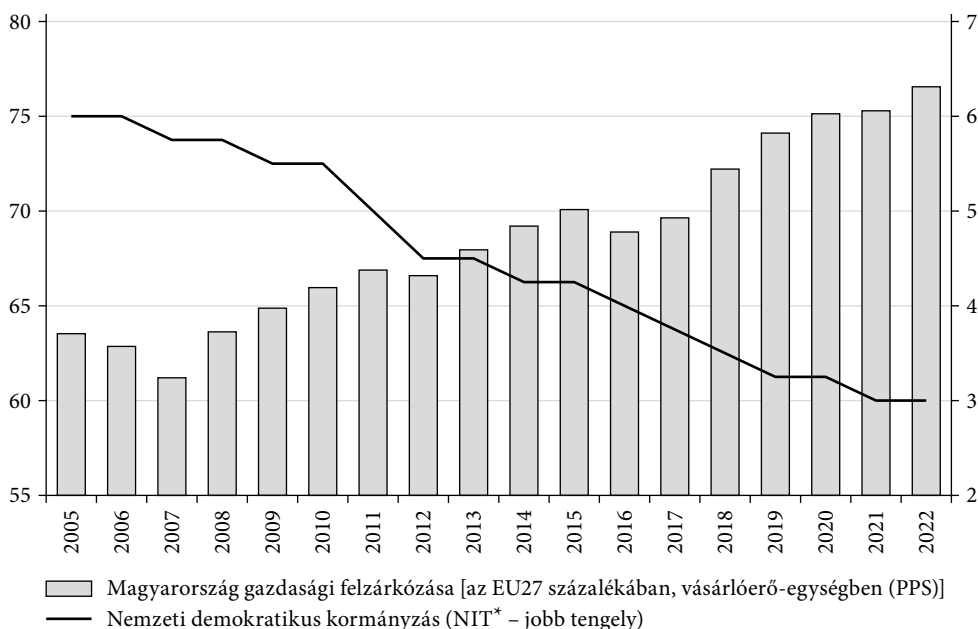
Az Európai Unióhoz a keleti bővítéssel előbb 2004-ben, majd 2007-ben és 2013-ban csatlakozó országok útja alapvetően kétféle mintát mutat: a nagy többség esetében az erőteljes gazdasági felzárkózás a demokrácia csatlakozáskori szintjének némi eróziójával járt együtt, kivéve Magyarországot és Lengyelországot, amelyek esetében az emelkedő gazdasághoz a politikai demokrácia súlyos visszaesése társult (Holesch–Kyriazi [2022]).

<sup>2</sup> Lengyelországban az alkotmányosság eróziója a 2015-ös kormányváltástól számítható. 2015 után a demokrácia visszaesése Magyarországon és Lengyelországban párhuzamosan zajlott, ami során a két ország kormányzatai és domináns pártjai nemcsak tanultak egymástól, hanem együtt is működtek az európai uniós lépések elhárításában (Holesch–Kyriazi [2021], [2022]).

Az 1. ábra plasztikusan mutatja Magyarország 2010-es évekbeli fejlődésének ketősségét: a gazdaság fejlettsége 2012 után masszívan közeledett az EU27 átlagához, míg kormányzata évről évre vesztett a demokratikus karakteréből.

### 1. ábra

Magyarország gazdasági felzárkózása és kormányzata demokratikus jellemzőinek romlása (GDP/fő, PPS és NIT-index)



\* A Freedom House Nemzetek átalakulóban (*Nations in Transit, NIT*) című jelentéseiben a skálán az értékek 1 és 7 közötti mozognak: minél magasabb az érték, annál demokratikusabbak a viszonyok. 5,01 és 7,00 között a státus úgynevezett konszolidált demokrácia, 4,01 és 5,00 között félig konszolidált demokrácia, 3,01 és 4,00 között átmeneti/hibrid rezsim, 2,01 és 3,00 között félig konszolidált autokratikus rezsim, 1,00 és 2,00 között pedig konszolidált autokratikus rezsim.

Források: saját szerkesztés az Eurostat [2023] és a Freedom House [2023a] kompozit indexe alapján.

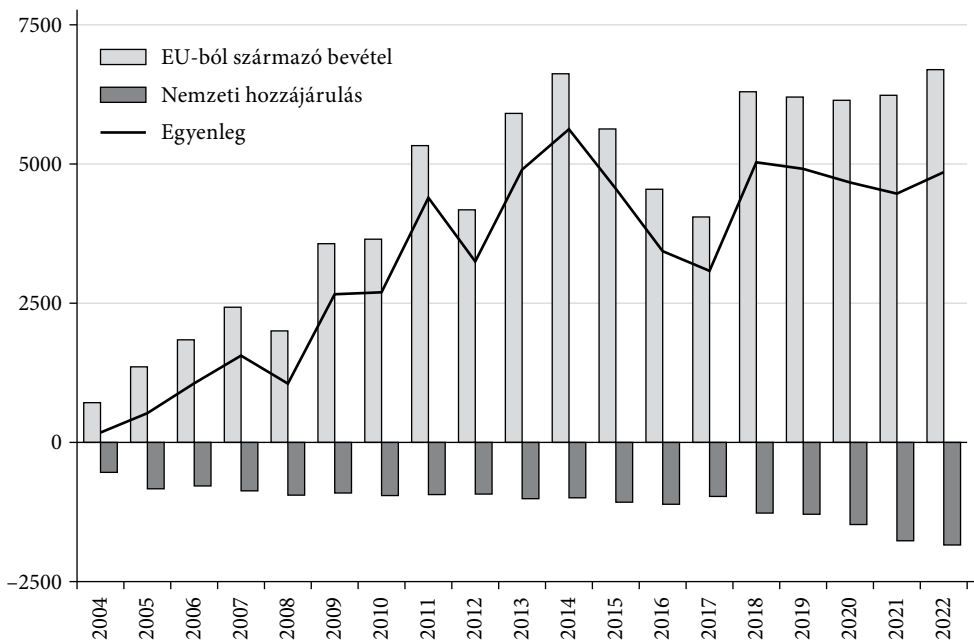
A 2002 és 2012 közötti elvesztegetett évtizedet követően a magyar gazdaság is a régió többi országához hasonló, gyors uniós konvergenciapályára lépett, amit az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson mért nemzeti össztermék mutat az EU27 átlagában. A kormányzat unortodox intézkedéseket is alkalmazva 2010–2012 között befejezte a makrogazdasági stabilizációt, csökkentette a költségvetési hiányt, majd maximálisan lehívta a bevonható és elosztható uniós támogatási forrásokat, továbbá kihasználta a működőtőke importjának és a foglalkoztatás bővítésének a jó világgazdasági konjunktúra miatt kivételesen kedvező lehetőségeit. A belső növekedésnek és az EU-országokban munkát találó magyar vendégmunkások százezreinek, valamint a közmunkaprogramokban foglalkoztatottak nagy számának köszönhetően

a munkanélküliség minimálisra csökkent. Az uniós tagság kettős felzárkóztatási gépezetét (*convergence machine*) teremtett a magyar gazdaság számára. Egyfelől az uniós egységes piac – munkaerőköltség-arbitrázsra alapuló – munkahelyteremtő befektetéseket vonzott, másfelől az EU-költségvetés az éves magyar GDP 2,5–5 százalékát kitevő forrásokat juttatott Magyarországnak. A vizsgált 2010–2022-es időszakban az EU évente átlagosan 4,3 milliárd euró, összesen 56 milliárd euró nettó transzferrel támogatta Magyarországot (2. ábra), ami a második világháború utáni Marshall-terv keretében az európai országoknak juttatott amerikai újjáépítési segélyhez mérhető, gazdaságtörténeti jelentőségű forrásjuttatás.

„2014 és 2019 között a fenti forrásokból 28 820 kis- és közepes vállalkozáshoz jutottak el támogatások. A Magyarországon megvalósított kohéziós projektek 85 százalékát az Unió finanszírozza, ezek legfőbb eredményei: 115 ezer új munkahely, 3724 kilométernyi útszakasz építése és/vagy korszerűsítése, 415 kilométernyi vasúti pálya építése és/vagy korszerűsítése, további 3,5 millió fő fér hozzá a víz- és szennyvízhálózatához. (Horváth és szerzőtársai [2019] 39. o.)

## 2. ábra

Magyarország egyenlege az EU éves költségvetésében (millió euró)



Forrás: EB Magyarországi Képviselője [2023] adatai alapján saját szerkesztés.

Ezeket a kedvező tendenciákat azonban árnyalja az, hogy a 2012 és 2022 között végbement reálgazdasági felzárkózás szerkezetváltási elemei többnyire kimerültek a külföldi működőtőke által létrehozott ipari összeszerelő kapacitások és a megosztott szolgáltatóközpontok (*Shared Service Center, SSC*) létesítésében. A 2020-as évekbe lépve azonban a koronavírus-járvány és az unortodox

gazdaságpolitika új verziója, a prociklikus, úgynevezett magasnyomású gazdaságpolitika miatt a makrogazdasági egyensúly ismét felborult. A maastrichti pénzügyi stabilitási kritériumokat illetően egy átmeneti konvergencia után ismét a divergencia vált uralkodóvá, az ország távolabb került a gazdasági és monetáris unióba (GMU) való belépéstől és az euró bevezetésétől (*Kertész [2022], Medve-Bálint és szerzőtársai [2022], Oblath [2013]*).

A gazdasági szférával szemben a politikai szférában Magyarországon a korszakhatárnak bizonyult 2010. évi választások után már nem voltak irányváltások. A győztes pártszövetség alkotmányozó többsége birtokában azonnal elindította a politikai rendszer mélyreható átalakítását, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének (NER) kiépítését, a saját mércéi szerint egyértelműen sikeresen (*Orbán [2023b]*). A magyar politikai rendszer átalakításának fő lépéseit sokan és részletesen dokumentálták már, e helyütt csak hivatkozunk ezekre a tanulmányokra (*Ádám [2019], Ágh [2019], [2022], Bárd [2023], Bottoni [2023], Bozóki–Hegedűs [2018], Bugarič [2014], Buzogány [2017], Buzogány–Varga [2019], Fleck és szerzőtársai [2022], Halmai G. [2015], Kornai [2017], Körösenyi és szerzőtársai [2020], Krasztev–Van Til [2015], Schöpflin [2017]*). A továbbiakban csak a változások nemzetközi értékelésének összegzésére szorítkozunk.

Magyarország a parlamenti döntést népszavazással is megerősítve csatlakozott az Európai Unióhoz, ezért mindaddig, amíg az Unió tagállama, a nemzetközi értékelések közül az Unió értékrendjét alkalmazó vizsgálatok a legfontosabbak. Ilyenek azok a független vizsgálatok, amelyekben az értékelés és a nemzetközi összehasonlítás vezető szempontja a rendszer demokratizáltsága, és természetesen ilyenek maguk az uniós szervek által készített jelentések (*Tavares [2013], Velencei Bizottság [2013], Sargentini [2018], EB [2020]*).<sup>3</sup>

A politikai rendszerek demokratikus jellemzőit nemzetközi összehasonlításban évente értékelő szervezetek (Freedom House, V-Dem Institute at University of Gothenburg) jelentései (Nations in Transit, Democracy Reports) Magyarországra nézve 2010-től kezdve fő tendenciaként a demokrácia visszacsúszását, egy egyértelmű autokratizálódást mutattak ki. E mércék szerint mára már a magyar politikai rendszer igen távol került az Európai Unió liberális demokrata rendszereitől.

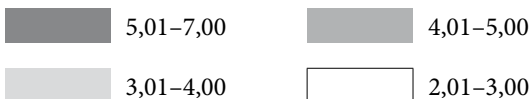
A *Freedom House [2023a]* alapján az 1. táblázat bemutatja, hogy Magyarország 2020-ban a korrupciós alindexet illetően már az autokráciák csoportjába került. Míg a 2022-es kimutatás szerint már három mutató (nemzeti demokratikus kormányzás, független média és korrupció) jelzi ezt, az összesített, úgynevezett demokráciaérték még mindig az átmeneti/hibrid kategóriában szerepel.

<sup>3</sup> Bár a NER rendszere magát tekinti az igazi (előbb illiberális, majd kereszténydemokrata) demokráciának, amire a fő érve az, hogy a kiépülő tekintélyuralmi rendszer a 2010-et követő választásokon és „nemzeti konzultációkon” is jelentős szavazói többséget tudott szerezni, de nem lehet attól eltekinteni, hogy nem az EU kérte fel Magyarországot az uniós tagságra, hanem Magyarország adta be a jelentkezését az Európai Unióba, és egy hosszú csatlakozási folyamatban vállalta a liberális demokrata tagállamokból álló EU szerződésekben foglalt alapértékeinek és jogállamisági követelményeinek betartását. Ezért mindaddig, amíg abból indulunk ki, hogy Magyarország fenn akarja tartani az uniós tagságát, az EU demokráciaértelmezését kell irányadónak tekintenünk.

## 1. táblázat

A demokraciamutatók alakulása Magyarországon,\* 2005–2022

Év	Nemzeti demokratikus kormányzás	Választási rendszer	Civil társadalom	Független média	Helyi demokratikus kormányzás	Igazságügyi szolgáltatási rendszer és függetlenség	Korrupció	Demokrácia-érték
2005	6,00	6,75	6,75	5,50	5,75	6,25	5,25	6,04
2006	6,00	6,75	6,75	5,50	5,75	6,25	5,00	6,00
2007	5,75	6,25	6,50	5,50	5,75	6,25	5,00	5,86
2008	5,75	6,25	6,50	5,50	5,75	6,25	5,00	5,86
2009	5,50	6,25	6,25	5,50	5,50	6,25	4,75	5,71
2010	5,50	6,25	6,25	5,25	5,50	6,00	4,50	5,61
2011	5,00	6,25	6,00	4,75	5,50	5,75	4,50	5,39
2012	4,50	5,75	6,00	4,50	5,50	5,25	4,50	5,14
2013	4,50	5,75	5,75	4,50	5,25	5,50	4,50	5,11
2014	4,25	5,75	5,75	4,50	5,25	5,50	4,25	5,04
2015	4,25	5,25	5,50	4,25	5,00	5,25	4,25	4,82
2016	4,00	5,25	5,50	4,25	5,00	5,00	4,00	4,71
2017	3,75	5,00	5,25	3,75	5,00	5,00	3,50	4,46
2018	3,50	4,75	5,00	3,50	5,00	5,00	3,25	4,29
2019	3,25	4,50	4,50	3,25	5,00	4,75	3,25	4,07
2020	3,25	4,25	4,50	3,25	4,75	4,75	3,00	3,96
2021	3,00	4,25	4,25	3,25	4,25	4,25	2,75	3,71
2022	3,00	4,25	4,25	3,00	4,25	4,25	2,75	3,68



\* A *Nations in Transit* (NIT) skálája 1 és 7 közötti értékeket vesz fel: minél magasabb az érték, annál demokratikusabbak a viszonyok. 5,01 és 7,00 között a státus úgynevezett konszolidált demokrácia, 4,01 és 5,00 között félig konszolidált demokrácia, 3,01 és 4,00 között átmeneti/hibrid rezsím, 2,01 és 3,00 között félig konszolidált autokratikus rezsím, 1,00 és 2,00 között pedig konszolidált autokratikus rezsím.

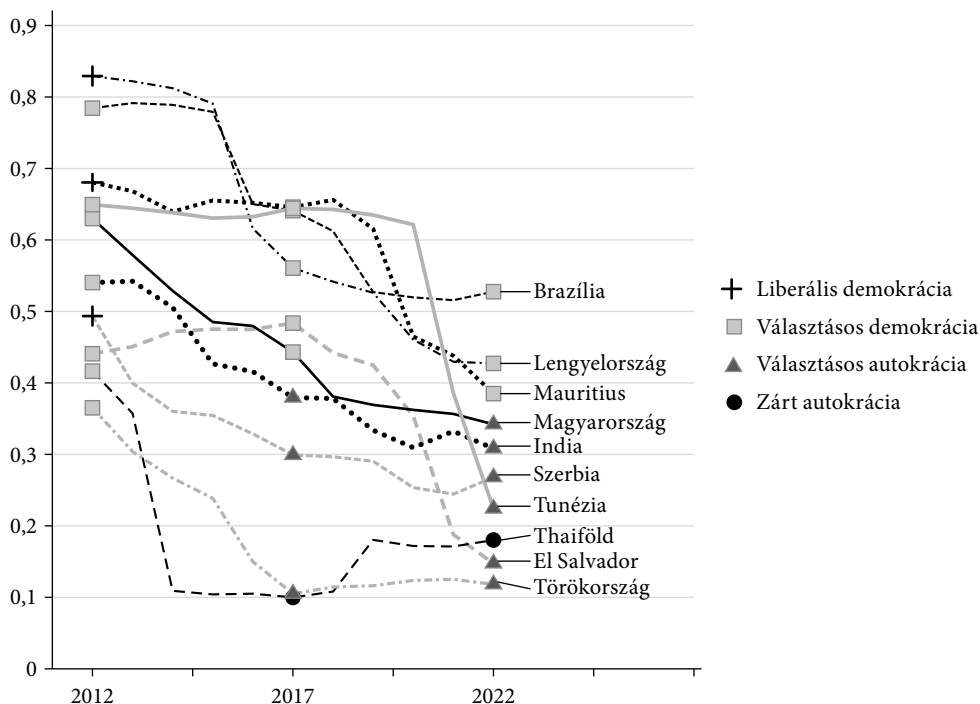
Forrás: *Freedom House* [2023a].

A szintén széles körben elismert V-Dem intézet (University of Gothenburg) demokraciájelentésének kompozit indexe hasonló trendet mutat, de ottani elnevezés szerint Magyarország 2023-ban már nem hibrid rendszer, hanem választásos autokrácia. A 2023-as demokraciájelentés közreadott egy ábrát az elmúlt tíz évben legnagyobb mértékben autokratizálódó országokról is. Ezen a listán az EU-tagállamok közül Magyarország és Lengyelország, míg a tagjelöltek közül Törökország és Szerbia is szerepel (3. ábra).

## 3. ábra

Az elmúlt tíz évben leginkább autokratizálódó országok

Demokráciaindex



Forrás: V-Dem Institute [2023] 23. o.

A következőkben áttekintjük, hogy Magyarország politikai rendszerének 2010 utáni demokratikus visszaesése/autokratizációja milyen vitákat és konfliktusokat okozott az Európai Unió intézményeiben (Európai Bizottság, Európai Parlament, Európai Tanács).

### A magyar kormányzat és az EU közötti 2010 utáni konfliktusok rövid kronológiája

A 2010. évi választások után felálló magyar kormányzat és a különféle európai uniós intézmények közötti viszony gyorsan konfliktusossá vált, és a konfliktusok középpontjába rövid idő múltán a politikai rendszer demokratikus visszaesése került (lásd például *Szabad Európa* [2020]).

Az első éles ütközés már 2010-ben bekövetkezett. Magyarország ekkor már hat éve hiánytúllépési (úgynevezett túlzottdeficit-) eljárás alatt állt. Költségvetéseit a Bizottság szoros kontrollja és előírásai szerint kellett összeállítania, amely értéke- léseit a – tagállamok minisztereiből álló – Gazdasági és Pénzügyi Tanács (Ecofin) elé terjesztette, és az előírások nemteljesítése esetén a kohéziós források megvoná- sára is javaslatot tehetett.

„A második Orbán-kormány hivatalba lépése után sikertelenül próbálta a költségvetési mozgásterét újraszabni, és kérni a Bizottság jóváhagyását arra, hogy a 2010-es államháztartási hiánycélt a valósághoz igazítva 3,8 százalékról 7 százalékra emelhesse.” (Laczkó [2015] 75–76. o.)

Az elutasító álláspontot maga a Bizottság elnöke, José Manuel Barroso közölte a magyar miniszterelnökkel (*Előd-Brückner* [2023]). Mivel a választások megnyerésének egyik fontos eleme volt a 2010 előtt kormányok „családokat megszorító” politikájának bírálata, a Bizottság elzárkózása utáni csapdahelyzetből az új magyar kormány úgynevezett unortodox intézkedések sorozatával igyekezett kikerülni (átmenetinek bejelentett ágazati nagyvállalati különadók, támogatáslefaragások, árbefagyasztások, visszamenőleges hatályú adókievetések, magánnyugdíj-pénztári megtakarítások visszaterelése az állami nyugdíjalapba stb.). A hiánytúllépési eljárás a konzultatív eszközökkel irányító EU egyetlen igazi kényszerítő eszköze volt, nem meglepő tehát, hogy a második Orbán-kormány a gazdaságpolitikáját alárendelte az ebből való mielőbbi kiszabadulásnak. Súlyos intézkedéseket hozott az államháztartási egyenleg javítására, amelyek eredményeképpen a Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2013 júniusában meg is szüntette Magyarországgal szemben a túlzottdeficit-eljárást (*Laczkó* [2015]).

2011 elején – az EU soros elnöki tisztét betöltő – Magyarország „éles szemrehányásokat kapott Franciaországból, az Egyesült Királyságból és Németországból, miután elfogadták azt a törvényt, amely állami hatóság felügyelete alá vonja a közéleti hírek előállítását [...], nagy bírságokat szabhat ki a magántulajdonban lévő médiaszervezetekre, ha kiderül, hogy az aktuális eseményekről szóló tudósításaik nem felelnek meg az »egyensúlynak«”. De ekkor még „...az európai diplomaták nyomására [...] a magyar miniszterelnök azt mondta, hogy hajlandó lenne módosítani a jogszabályt, ha az EU végrehajtó hatalma erre köteleznék” (*Reuters* [2011]), bár a miniszterelnök szerint „nincs egyetlen olyan elem benne, amely valamely EU-tagállamban ne fordulna elő” (*Bruxinfo* [2011]).

Az Európai Unió intézményei közül a Parlament volt az a szerv, amely átfogó jelentés készítésének igényével napirendre tűzte a magyarországi demokrácia visszaesésének ügyét, és már 2012. február 16-án határozatot fogadott el „az újabb keletű magyarországi politikai fejleményekről”, amely határozat egyszerre volt vészjelzés és feladatkielölés. A vészjelzések arra vonatkoztak, hogy a 2011. április 18-án elfogadott új magyar alkotmány és az azt követő „sarkalatos” törvények rendelkezései összhangban vannak-e az uniós szerződéssel, különös tekintettel az uniós alapjogokra, és a határozat felhívta az Európai Bizottságot, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot, az Európai Tanácsot és a Velencei Bizottságot a hivatkozott magyarországi jogalkotás uniós alapjogi megfelelőségének értékelésére és nyomon követésére (*EP* [2012]).

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (a továbbiakban: LIBE Bizottság) a Parlament 2012. február 16-i határozatát végrehajtva el is készítette és 2013. június 19-én el is fogadta a jelentését az alapvető jogok érvényesülésének magyarországi helyzetéről (ez az úgynevezett Tavares-jelentés). A *Tavares* [2013] részletesen taglalja a szerinte kritikus kérdéseket: az Alaptörvényt és annak



végrehajtását; a fékek és ellensúlyok demokratikus rendszerét, az igazságszolgáltatás függetlenségét, a választási reformot, a médiapluralizmust, a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, a vallás- és lelkiismereti szabadságot, valamint az egyházak elismerését. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) követelményeit szem előtt tartva a tárgyalat témakörökben súlyosan elmarasztaló megállapításokat fogalmaz meg, majd ajánlásokat tesz az Európai Tanács („az Európai Tanács nem maradhat tétlen”), a Bizottság és a magyar hatóságok részére, végül kezdeményezi az EUSZ 2. cikkének hathatós érvényre juttatását célzó új mechanizmus létrehozását.

2015-ben súlyos migrációs válság alakult ki, amely mind az uniós vezetést, mind a magyar kormányt készületlenül érte. Az Európai Unióban a schengeni egyezmény és a menekültügyre vonatkozó dublini rendszer kettőse volt hivatott a migráció kezelésére. Amikor azonban 2015 tavaszán hirtelen menedékkérők százezrei özönlöttek be uniós országokba, a meglévő keretek között kezelhetetlen helyzet alakult ki. Egy ideig a tagállami kormányok (köztük a magyar is) és az uniós vezetők is csak passzívan követték a válság eszkalálódását, majd élesen ütköző álláspontokat alakítottak ki. A magyar kormány közbiztonsági kérdésként, míg a német kormány és a Bizottság humanitárius ügyként igyekezett kezelni a válságot. A magyar kormány az addigi tét nélküli migrációs politikájához képest jelentős fordulatot hajtott végre: jogi és fizikai határozat létesített, elzárkózott a menekültek kvóta szerinti szétosztásától és befogadásától, továbbá a visegrádi négyekből blokkoló kisebbséget szervezett. Ekkor alakult ki a magyar miniszterelnök migrációellenes uniós küldetéstudata, amivel nagyon élesen szembement a többségi uniós állásponttal. Annak érdekében, hogy ehhez belső támogatást szerezzen, a kormányzat tömegkommunikációs kampányokat indított („Ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját” kampány, illetve „Soros–Juncker-kampány”), az identitáspolitikáját identitásharccá fokozta, és végül még „nemzeti konzultációknak” nevezett állami aláírásgyűjtéseket (Mráz [2023]) és bevándorlásellenes népszavazást rendezett (Éltető–Szemplér [2023]).

2018-ban többlépcsős bizottsági előkészítés után került az Európai Parlament elé a LIBE Bizottság indítványa (Sargentini [2018]) annak kezdeményezéséről, hogy az Európai Tanács állapítsa meg az Unió alapértékei súlyos megszegésének veszélyét Magyarországon, és indítsa el az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikke szerinti eljárást a demokrácia helyreállítása érdekében. Az indítványt a Parlament 2018. szeptember 12-én (a tartózkodások figyelmen kívül hagyásával) az előírt kétharmados többséggel elfogadta. Az indítványt a Fidesz uniós parlamenti pártcsaládja, az Európai Néppárt képviselőinek többsége is megszavazta. 2019 márciusában a Fidesz néppárti frakcióbeli tagságát felfüggesztették, majd a Fidesz 2021 márciusában ki is lépett a Néppártból. A 7. cikk szerint eljárás azonban a parlamenti határozat után határozatlan időre elakadt, mert a szankciók irányába való továbblépéshez az Európai Tanács egyhangú döntésére lett volna szükség. Ez pedig nem lehetséges, mivel a 7. cikk szerinti eljárásban egyaránt tetemre hívtott Lengyelország és Magyarország egyértelművé tette, hogy a Tanácsban meg fogják vétózni a másik ország elleni határozat elfogadását.

A Bizottság már a 2010-es évek első felében megkezdte a jogállamiságot védő új eszközök kidolgozását. Több nekirugaszkodás után 2020-ra elkészült az úgynevezett

jogállamiság-védelmi mechanizmus, amely leginkább pótolhatja a hatástalanított 7. cikk szerinti eljárást. Az új intézmény bevezetésének kezdő lépéseként 2020 júliusában az Európai Tanács a rendkívüli üléséről kiadott „Következtetéseken” – a 67 oldalas dokumentumban csupán néhány mondatot szánva az ügyre – kimondta, hogy a 2021–2027-es „kölségvetés és a Next Generation EU védelmét szolgáló feltételrendszer kerül majd bevezetésre”, ennek érdekében „a Bizottság a jogsértések esetére intézkedéseket fog javasolni, amelyeket a Tanács minősített többséggel fogad el” (ET [2020a] 16. o.).

Ekkor már közel két éve ismert volt az Európai Bizottságnak az a rendeletervezete (EB [2018]), amely a jogállamiság védelmét – mint az alapértékek védelmének és az uniós költségvetés hatékony végrehajtásának előfeltételét – helyezte a középpontba. A tervezet a jogállamisággal kapcsolatos hiányosságok esetén bizottsági intézkedésként a támogatási kötelezettségvállalások befogadásának és a kifizetéseknek a felfüggesztését tartalmazta („kondicionalitás”), továbbá arra hivatkozott, hogy ezek a rendelkezések az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó pénzgazdálkodási szabályok, ezért ezeket az Európai Parlament és a Tanács minősített többséggel fogadhatja el (vagyis nincs szükség egyhangúságra). Ebből adódóan önmagában a rendeletervezetnek a jóváhagyását a magyar és lengyel kormány kettőse nem is lehetett képes megakadályozni. 2020 végén azonban az egyidejűleg tárgyalt 2021–2027-es költségvetés és a déli államok számára életmentő Next Generation EU előirányzatainak tanácsi elfogadása már egyhangú döntést igényelt. Azokra a magyar és lengyel kormány be is jelentette a vétőzási szándékát azzal az elállási feltétellel, hogy egy felpuhított tartalmú jogállamisági rendeletet fogadjanak el. Az Unió nettó befizető országai (például Hollandia) számára viszont elfogadhatatlan volt bármilyen felpuhítás (Kerner [2020a], [2020c]).

Végül – informális tanácsi alku eredményeképpen – abban állapodtak meg, hogy a jogállamisági mechanizmust nem alkalmazzák addig, amíg az Európai Unió Bírósága ki nem mondja annak az európai jogrendszernek való megfelelését, és el nem készülnek a végrehajtás konkrét szabályait tartalmazó „bizottsági iránymutatások” (ET [2020b]), továbbá a következő magyar választások előtt (Vörös [2023]). Ily módon a magyarok és a lengyelek beadták a derekukat, megjelenhetett az uniós költségvetés védelmét szolgáló, általános jogállamisági feltételrészerről szóló 2020. december 16-i 2020/2092/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (EU [2020]). Magyarország és Lengyelország rövidesen kezdeményezte is a rendelet megsemmisítését, de az Európai Unió Bírósága 2022. február 16-án teljes egészében elutasította a keresetüket. Ezzel párhuzamosan a Bizottság is kidolgozta a jogállamisági mechanizmusra vonatkozó iránymutatásokat, majd a magyar országgyűlési választásokat követően, 2022. április 5-én hivatalosan is bejelentették, hogy meg fogják indítani Magyarországgal szemben a jogállamisági eljárást (Zsíros-Pálfi [2022]).

Mintegy féléves tárgyalási folyamatot követően a magyar kormány által beterjesztett jogállamisági intézkedéseket a Bizottság nem tartotta elégségesnek, és 2022 novemberében javaslatot tett arra, hogy függesszék fel a 2021–2027-es ciklus *három operatív programja* finanszírozásának 65 százalékát. Ugyanakkor javasolta a helyreállítási terv elfogadását, de jogállamisági feljogosító feltételek alkalmazásával. Több ügyet is egy csomagban egyeztető kormányközi alkuk után a felfüggesztési hányad mérséklődött.

A Tanács előbb előírta, hogy az elfogadott magyar helyreállítási terv forrásai (5,8 milliárd euró) csak 27 úgynevezett szupermércföldkő teljesülése után érkezhettek (EU [2022a]), majd 2022. december 15-i végrehajtási határozatában a magyarországi jogállamiság-védelmi intézkedés csomagjának központi elemeként a 2021–2027-es ciklus három programja kötelezettségvállalásainak 55 százalékát felfüggesztette (6,3 milliárd euró), és jogállamisági feljogosító feltételek teljesítéséhez kötötte (EU [2022b], *Czina* [2023]). További következményként a Bizottság levélben értesítette a pénzek kezelésével megbízott nemzeti hatóságokat, hogy a Tanács december 15-i végrehajtási határozata alapján a közalapítványokba kiszervezett korábbi állami egyetemekről a Horizont és az Erasmus+ programokban is csak külön jogállamisági feltételek teljesítése után lehet új kötelezettségvállalásokat befogadni (*Halmai K.* [2023]).

Végül, az Ukrajna ellen 2022. február 24-én megkezdődött orosz invázióval kapcsolatban a magyar kormányzat az összezáró – Oroszország ellen szankciók sorát életbe léptető, míg Ukrajnát fegyverszállításokkal is támogató – uniós külpolitikától nagyon eltérő, különutas politikát alakított ki, ami a közös európai döntéshozatal megnehezítését és késleltetését okozta (*Gál* [2023]).

Tehát 2023-ra az a helyzet alakult ki, hogy a magyar kormány és az EU közötti megállapodásokban szereplő támogatási eszközök széles körét – az agrártámogatásoknak és az előző költségvetési ciklus záró finanszírozási tételeinek kivételével – jogállamisági meg nem felelés miatt felfüggesztették. A magyar kormányzat folyamatosan dolgozik az úgynevezett jogállamisági feljogosító feltételek és szupermércföldkövek teljesítésén, de az Európai Unióhoz fűződő viszonyát már a kölcsönös bizalomvesztés jellemzi.

A kialakult helyzet áttekintése után pontosabban megfogalmazhatjuk a kérdéseinket.

- Melyek az integrációs konfliktusokat keltő tagállami magatartások, és azok kezelése hogyan zajlik az EU-ban? Hova illeszthetők a magyar jogállamisági konfliktusok a tagállamok által keltett konfliktusok között?

- Milyen kihívásokra válaszolva jöttek létre az Unió alapértékeit védő szerződéses klauzulák és intézményi megoldások? Hogyan jutott el az EU a magyar esetben ezekig az ellenlépésekig?

- Mekkora tagállami jóléti veszteségekkel járhat az uniós dezintegráció?

- Milyen forgatókönyvek fogalmazhatók meg a konfliktusok kezelésére?

A következőkben ezekre a kérdésekre keressük a válaszokat.

## Az integrációs konfliktusokat keltő tagállami magatartások és kezelésük

Az Európai Unió mindennapjainak szerves része a legkülönbözőbb konfliktusok kezelése. A magyar politikai elkanyarodás okozta integrációs konfliktusok elhelyezéséhez és természetének megértéséhez érdemes röviden áttekinteni a tagállamok által keltett konfliktusok teljes spektrumát.

E konfliktusokat három csoportba sorolhatjuk:

1. visszatérő, rutinszerűen kezelhető konfliktusok,
2. az integrációt közvetlenül veszélyeztető konfliktusok és
3. az EU mélyebb integrációs rendszereibe való belépés vagy a belőlük való kimaradás konfliktusai.

1. A visszatérő és rutinszerűen kezelt konfliktusokat a 2. *táblázatban* foglaljuk össze. Ezek közül az úgynevezett kötelezettségszegési eljárásokat emeljük ki. Ezek a legszámosabbak, és a Bizottság ezekben fejt ki a legfontosabb szerepkörét, mert a „szerződések őreként” valóban rendszeresen és kivétel nélkül minden tagállammal szemben fellép az egységes piac és az uniós jogrend érvényesítése érdekében.

## 2. táblázat

Az EU és a tagállamok közötti visszatérő konfliktusok rutinszerű konfliktuskezeléssel

Visszatérő konfliktusok	EU-válaszintézkedések
Nagyobb tagállami támogatás kiharcolása érdekében a közös költségvetés vétója	Kompromisszumkötés
Uniós jogszabályokba ütköző tagállami jogszabályok és intézkedések	Kötelezettségszegési eljárás megindítása
Uniós makropénzügyi limitek megsértése	Hiánytúllépési eljárás megindítása
EU-támogatású tagállami projektek elszámoltathóságának magas kockázatai	A támogatási összegek csökkentése a nem elszámoltatható projektekkel

*Forrás:* saját szerkesztés.

Az Európai Unió online elérhető kimutatása alapján (3. *táblázat*) eddig közel 22 ezer kötelezettségszegési eljárás indult, ezek közül Magyarország ellen 716 esetben (az összes eset közel 3 százaléka, s csak a 2004 óta csatlakozó országok körében Csehországot követően Lengyelországgal együtt Magyarország vezeti ezt a listát).

A kötelezettségszegési eljárások az EU legrégebbi és leghatékonyabb eszközei az uniós jognak való tagállami megfelelés kikényszerítésére. Nem kapcsolódnak azonban közvetlenül a demokrácia vagy az EU alapvető értékeinek védelméhez, és a Bizottság „sem lelkesedett az eljárás ilyen irányú továbbfejlesztése iránt” (konkrét jogsértések esetén alkalmazható, ha bíróságra kerül, elhúzódik, és a bírságolás az alapértékek védelmére nem megfelelő módszer). Ráadásul egyes tagállamok néhány esetben nem hajtották végre az Európai Unió Bíróságának a kötelezettségszegési eljárások eredményeként született ítéleteit (például Lengyelország a bírósági rendszer átalakítására vonatkozó ítéletet), vagy úgy hajtották végre, hogy az eredeti állapot már nem volt visszaállítható (például Magyarország a bírák szolgálati jogviszonyának kötelező megszüntetése elleni ítélet), vagy lebegtetett jogi helyzetet hoztak létre (például Magyarország a tranzitónák ügyében) (*Czina* [2023] 8. o.).

Az Európai Bizottság Magyarországgal szemben elindított kötelezettségszegési eljárásainak összetételét a 4. *táblázat* mutatja be.

## 3. táblázat

## A tagállamok elleni kötelezettségszegési eljárások\*

Ország	A kötelezettségszegési eljárások	
	száma	százalékos megoszlása
Olaszország	1 392	6,3
Görögország	1 231	5,6
Portugália	1 164	5,3
Franciaország	1 039	4,7
Spanyolország	1 028	4,7
Belgium	1 023	4,7
Ausztria	1 008	4,6
Egyesült Királyság	945	4,3
Németország	901	4,1
Ciprus	865	3,9
Luxemburg	863	3,9
Cseh Köztársaság	825	3,8
Finnország	823	3,7
Írország	771	3,5
Lengyelország	756	3,4
<i>Magyarország</i>	716	3,3
Románia	697	3,2
Svédország	668	3,0
Málta	652	3,0
Hollandia	648	2,9
Szlovénia	644	2,9
Dánia	573	2,6
Szlovákia	570	2,6
Lettország	570	2,6
Bulgária	516	2,3
Észtország	511	2,3
Litvánia	403	1,8
Horvátország	186	0,8
Összesen	21 988	100,0

\* A kézirat elkészítéskori állapot.

*Forrás:* [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/) alapján saját szerkesztés.

## 4. táblázat

A Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárások (2023. augusztusi állapot)

Szakterület	A kötelezettségszegési eljárások	
	száma	aránya (százalék)
Egészségügy és élelmiszer-biztonság	160	22
Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság	138	19
Környezetvédelem	104	15
Mobilitás és közlekedés	103	14
Adóügy és vámunió	53	7
Energiaügy	36	5
Belügy	31	4
Jogérvényesülés, alapvető jogok és uniós polgárság	22	3
Tartalmak, technológiák és kommunikációs hálózatok	21	3
A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága	16	2
Foglalkoztatás, szociális ügyek és esélyegyenlőség	15	2
Éghajlat-politika	7	1
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	4	1
Versenypolitika	2	0
Egyéb	2	0
Gazdasági és pénzügyek	1	0
Védelmi ipar és világűr	1	0
Összesen	716	100

*Forrás:* [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/) alapján saját szerkesztés.

A Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárások között is igen csekély volt a jogállamisági tárgyú eljárások aránya, de mindegyik alapjaiban érintette a kiépülő NER politikai rendszerét (5. táblázat). A kötelezettségszegési eljárások mellett a rutinszerűen kezelhető konfliktusok halmazában megjelentek már olyan fajsúlyosabb ügyek is, mint például a taktikai eszközként kezelt magyar költségvetési vétók vagy a Magyarországra kerülő támogatási eszközök elszámoltathatósága kockázatainak megnövekedése, de ezek önmagukban sokáig nem igényeltek a fennálló keretrendszert meghaladó uniós válaszingtezkedéseket.

2. Összehangolt uniós válaszingtezkedéseket igényel viszont a konfliktusok következő csoportja: az, ha egy tagállam magatartása közvetlenül veszélyezteti az EU-integrációt. Ilyenek voltak az Unió működését hosszabb-rövidebb időre megbénító, de legalábbis megnehezítő „üres székek” francia politikája 1965-ben, a görög pénzügyi összeomlás és a brexit (6. táblázat).

## 5. táblázat

Magyarország elleni fontosabb kötelezettségszegési eljárások 2010 és 2018 között

Az eljárás kezdetének dátuma	A kötelezettségszegési eljárás	
	tárgya	az azt kiváltó jogszabály(ok)
2010. december	Médiaszabályozás	2010. évi CIV. törvény + 2010. évi CLXXXV. törvény
2012. január	Jegybanki függetlenség	Magyarország Alkotmánya (Alaptörvény) + 2011. évi CCVIII. törvény
2012. január	Bíróságok függetlensége: nyugdíjkorhatár a bírák, az ügyészek és a közjegyzők esetében	Magyarország Alkotmánya (Alaptörvény)
2012. január	Az Adatvédelmi Felügyeleti Hatóság függetlenségének megsértése	Magyarország Alkotmánya (Alaptörvény)
2017. április	Az EU-jog megsértése a magyar felsőoktatási törvény módosítása során	2017. évi XXV. törvény („Lex CEU”)
2017. július	Az EU-jog megsértése a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról	2017. évi LXXVI. törvény („civiltörvény”)
2018. július	Az EU-jog megsértése az illegális bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos egyes jogszabályok elfogadása és az Alaptörvény 7. módosítása révén	Magyarország Alkotmányának (Alaptörvény) 7. számú módosítása + 2018. évi VI. törvény („Stop Soros”)

*Forrás: Anders–Priebeus [2021] 240. o. alapján saját szerkesztés.*

## 6. táblázat

Az EU-integrációt és a GMU-t veszélyeztető tagállami magatartások

EU-integrációt veszélyeztető tagállami magatartás	Uniós válaszingtezkedés
Többséggel szembeni, élesen különutas politika (például francia „üres székek”)	Tanácsi egyezkedés, magországok közötti vitarendezés
GMU-tagállam pénzügyi fizetőképességének közvetlen veszélye (például Görögország)	Tagállam részére uniós mentőcsomag szigorú tagállami stabilizációs intézkedések fejében
Kilépési (exit) szándék bejelentése (például brexit)	Kilépési szerződés megtárgyalása szigorú feltételekkel

*Forrás: saját szerkesztés.*

Vajon az Uniót közvetlenül veszélyeztető válságnak minősülhet-e a magyar és lengyel jogállamisági hanyatlás? Ehhez hasonló demokratikus visszaesés és jogállamisági meg nem felelés (*non-compliance*) még nem fordult elő az Unió történetében. Ha a magyar és a lengyel esetek az integrációt közvetlenül veszélyeztető tagállami

magatartásnak minősülnének, akkor azokkal nem lehetne együtt élni, hanem valamilyen irányban egy-két éven belül le kellene zárni őket.

3. Végül a tagállamok által keltett vitáknak van egy olyan csoportja is, amely azzal kapcsolatos, hogy az unió differenciálttá (többsebességűvé) vált.

Differenciált integráción azt értjük, hogy az Európai Unió alapvető integrációs rendszerében történő részvétel mellett olyan, további európai integrációs rendszerek is kialakultak, amelyek nem foglalják magukban az összes uniós tagállamot (a differenciált integrációról lásd *Csaba [2019a], [2019b], Halmai P. [2019], Palánkai [2019]*). Ilyen további integráció például a 22 tagú schengeni övezet vagy a 20 tagú euróövezet. Ezeknek az integrációs rendszereknek külön csatlakozási feltételei vannak, és tagállami szakterületi hatáskörök uniós intézményekhez delegálása fejében az ide belépők többletelőnyöket kapnak (például a tagállami monetáris rendszernek az EKB felügyelete alá rendelése és ennek fejében az euróövezetbeli tagállamok bankrendszerének stabilitása) (7. táblázat).

### 7. táblázat

A differenciált integrációs szerkezetekbe való tagállami belépés vagy kimaradás konfliktusai

Differenciált integrációkkal kapcsolatos tagállami eredetű konfliktusok	EU-válaszintézkedések
Tagállami döntés az euróövezetből való kimaradásról („opt-out”)	EU–tagállam közötti megállapodás a belépési kötelezettség alóli mentesülésre
Az euróbevezetési kritériumok teljesítésének elhúzóódása vagy a belépési kötelezettség bizonytalan jövőbe halasztása	A belépési kötelezettség határidő nélküli fenntartása
A schengeni övezet új országokkal való bővítésének tagállami megakadályozása	EU-támogatás az övezetbe kerülés feltételeinek megteremtéséhez és az ismételt jelentkezéshez

*Forrás:* saját szerkesztés.

A magyar és a lengyel jogállamisági meg nem felelés kezelésére bevezetett jogállamisági mechanizmus tartós alkalmazása akár azt is okozhatja, hogy ezek a tagállamok egy másképpen differenciált integrációs pozícióba kerülnek: az ő esetükben nem arról lenne szó, hogy uniós többletintegráció fejében többletelőnyöket kapnak, hanem arról, hogy az uniós jogállamisági követelmények hiányos teljesítése miatt az uniós alapokból kapható támogatások széles körétől elesnek, és mivel ez tartósan is fennállhat, egy dezintegrációs tartalmú, differenciált integrációs státusba kerülnek.

A lengyel és a magyar demokratikus visszacsúszás és jogállamisági meg nem felelés tehát elvileg az EU-integrációt közvetlenül veszélyeztető, nem fenntartható konfliktus és/vagy egy új típusú, dezintegrációs tartalmú, differenciált integrációs zárványba sodródás is lehet. Annak megválaszolására, hogy a magyar és a lengyel jogállamisági meg nem felelés európai uniós kezelésének leírására és értelmezésére melyik koncepció a megfelelő, célszerű összevetnünk a különböző elgondolásokból következő foratókönyveket.



## Az EU törekvései az uniós alapértékek védelmének erősítésére (eszközök, erőfeszítések és teljesítmények)

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke kimondja, hogy az Európai Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul. Viszont az Európai Parlament által elfogadott jelentések szerint a magyarországi politikai rendszer átalakításának számos lépése megsértette ezen minden tagállam által vállalt alapértékeket, különösen a jogállamiságot. Az Európai Unió derékhada ezzel lépéskényszerbe került. Nincs precedens arra, hogy ilyen esetekben mit kell tennie az Európai Uniónak. Vannak-e azonban megfelelő eszközei, továbbá a különböző uniós szervek egységesek és elszántak-e a demokrácia helyreállításának kikényszerítésére?

Az Európai Unió a kihívásokra és a válságokra válaszolva fejlesztette ki az alapértékek védelmére szolgáló eszközöket. Három nekirugaszkodást emelünk ki ebből a folyamatból: a csatlakozási kritériumok kidolgozását, a 7. cikk szerinti eljárás kialakítását és a jogállamisági mechanizmus intézményesítését.

### *A csatlakozási kritériumok kidolgozása mint az uniós értékeket védő tagállamfelvételi szabályozás*

Az Európai Unió már az 1990-es évek elején foglalkozott azzal az integrációs kihívással, hogy egy nagy léptékű keleti kibővítés – a tagjelölt országok gazdasági versenyképtelensége és instabil demokratikus kormányzata miatt – kezelhetetlen mértékű integrációs problémát okozhat. Ennek megelőzésére dolgozták ki az Európai Tanács 1993-as koppenhágai ülésén elfogadott csatlakozási kritériumokat.<sup>4</sup>

Az elfogadott iránymutatás a felvételi kritériumokat négy csoportba szervezve pontosította és kiegészítette. Az első a politikai, gazdasági és monetáris uniós céljaival való egyetértés, a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézmények létrejötte és stabilitása. A második értelmében a tagjelölt országnak meg kell felelnie a tagsággal járó kötelezettségeknek, alkalmasnak kell lennie az egyre bővülő közösségi vívmányok (az uniós joganyag és a jogszabályi formát nem öltő alapelvek, egyezmények, nyilatkozatok, állásfoglalások, gyakorlatok stb.) befogadására és alkalmazására. A harmadik feltétel a működőképes piacgazdaság megteremtése és fenntartása. A negyedik kritérium szerint a tagjelölt országnak állnia kell a közösségen belüli verseny nyomását (*Losoncz* [2023]).

Az Európai Tanács 1995. decemberi madridi találkozásán kiegészítette a követelményeket azzal, hogy a tagjelöltnek meg kell teremtenie a fokozatos, harmonikus integrálódás feltételeit, különösen a piacgazdaság fejlesztése, az adminisztratív struktúrák alkalmazkodása és a stabil gazdasági és monetáris környezet kialakítása révén.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

Az EU magával szemben is támasztott feltételt: az uniónak is késznek és képesnek kell lennie új tagállamok befogadására.<sup>5</sup>

A 2004 utáni keleti kibővítés során alapvetően beváltak a koppenhágai csatlakozási kritériumok a tagjelölti felkészülés irányítására, de hamar szembe kellett nézni azzal, hogy a hatásuk csak a tagállam felvételi időpontjáig tart. A csatlakozás utáni visszaeséseket ez az eszköz nem képes kezelni, és ezért többek között az uniós alapértékek védelmére sem elégséges. Mindazonáltal a csatlakozási feltételek meghatározása és érvényesítése az Európai Unió további balkáni és keleti bővítésének kihívásai miatt mára újra központi kérdés lett, amit jól jelez az is, hogy az Európai Tanács legutóbbi ülését követően tíz tagállam vezetői ebben a témakörben külön tanácskozást tartottak (*Brzozowski* [2023]).

### *A 7. cikk szerinti eljárás*

Az uniós alapértékek tagállam általi megsértése elleni védekezés alapvető eszköze az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás, amelyben végső szankcióként a Tanács felfüggesztheti az érintett tagállam bizonyos jogait, beleértve a szavazási jogokat is.

Ez először az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződésben jelent meg, amelyet a 2003-tól hatályos nizzai szerződés egészített ki egy megelőző mechanizmussal. Ennek az eljárásnak eddig csak az első szakaszát – és azt is csak Lengyelország és Magyarország ellen – aktiválták. Lengyelországgal szemben 2017-ben az Európai Bizottság kezdeményezte az eljárást, míg Magyarországgal szemben 2018-ban az Európai Parlament. Mindkét eljárás elakadt azonban, mert a háborús szankciókhoz, az alapértékek súlyos és tartós megsértésének megállapításához az Európai Tanácsban az érintett tagállam nélküli egyhangú döntésre lett volna szükség, márpedig ekkor már mind Lengyelország, mind Magyarország egyértelművé tette, hogy a Tanácsban meg fogják vétózni a másik ország elleni határozat elfogadását. Az eljárásokat nem lehet végigvinni, ha két együttműködő országra vonatkozó 7. cikk szerinti eljárás egyszerre indul el, és fennáll az egyhangú döntés követelménye.

### *Jogállamisági mechanizmus*

A magyar kormányzat és a különböző európai uniós szervek közötti konfliktusok leírásakor már bemutattuk a jogállamisági rendelet keletkezésének közvetlen előzményeit. A szélesebb perspektívában szemlélt keletkezéstörténetnek azonban több fontos állomását is meg kell még említenünk.

2013 szeptemberében Viviane Reding, a Bizottság elnökhelyettese és igazságügyi biztosa átfogó beszédben foglalta össze az EU előtt álló jogállamisági kihívásokat. A beszéd kiindulópontja az a nem eléggé tudatosított tény, hogy

<sup>5</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/>.

„Az Európai Unió számára a jogállamiság különösen fontos. Az Unió egyedülálló konstrukció, mivel nem köti össze erőszak, közös hadsereg vagy közös rendőrség, hanem kizárólag a jogállamiság ereje.” (Reding [2013])

A biztos helyzetértékelő és javaslatokban gazdag beszédéből itt csak azt emeljük ki, hogy felhívja a figyelmet az alapvető értékek védelmét szolgáló azon kezdeményezésre, amely a 11 külügyminiszter részvételével létrejött Future of Europe elnevezésű csoport 2012. szeptemberi végső jelentésében szerepelt. A külügyminiszterek csoportja kiemelt uniós feladatként határozta meg, hogy egy új mechanizmust kell létrehozni, amely felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy jelentéseket állítson össze a 2. cikk szerinti alapértékeknek, köztük a jogállamiságnak a tagállamok részéről történő nyilvánvaló megsértéséről, és ezzel kapcsolatban ajánlásokat készítsen a Tanács részére.

Az Európai Bizottság igyekezett is teljesíteni ezt a feladatot. 2013-ban bevezették az igazságügyi eredménytáblát, 2014-ben a jogállamisági keretet és az úgynevezett éves jogállami dialógust, míg 2019-ben a jogállamiságról szóló éves jelentést. Ezekről azt mondhatjuk, hogy nagy erőfeszítések árán korlátozott hatású eszközök jöttek létre. A jogállamiságot szándékosan megsértő tagállamokkal szembeni fellépésre nem alkalmasak, mert nem a kikényszerítés, hanem a konzultáció és az irányítás logikáját követik (Czina [2023], Lacny [2021]).

A Bizottságra nehezedő nyomás így továbbra sem enyhült. 2018 májusára viszont elkészült a jogállamisági rendelet tervezete, amely egy teljesen új megközelítést tartalmazott. Az alapértékek védelme helyett az alapértékek érvényesülésének előfeltételét képező jogállamiság tagállami védelmét helyezte középpontba, egyidejűleg arra az összefüggésre is építve, hogy a jogállamiság tagállami érvényesülése az uniós költségvetés hatékony végrehajtásának is feltétele. A jogállamiság tagállami megsértésének megállapítása esetén az Európai Bizottság széles körű felhatalmazást kap uniós támogatási kötelezettségvállalások felfüggesztésére, csökkentésére, törlésére. Mivel az eljárást az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolták, a javasolt intézkedések jogalapját az EUSZ 322. cikke képezhette, amely szerint a pénzgazdálkodási szabályokat az Európai Parlament és a Tanács (az utóbbi minősített többséggel) fogadhatja el (EB [2018]). Az uniós költségvetés végrehajtásához kötés jelentősen leszűkítheti ugyan az új intézmény hatókörét, de a „kondicionalitási megközelítés” átfogó alkalmazása, a rendelet minősített többségű elfogadása és a Bizottság erős végrehajtási felhatalmazása együttesen azt ígérte, hogy végre egy kikényszerítésre is képes eszköz születik a jogállamiság védelmére (Blauberger–van Hüllen [2020]).

Miután a Tanács a magyar és a lengyel kormány áttételes vétőfenyegetéseit egy sajátos kompromisszummal elhárította (a gyakorlati alkalmazást a magyar választásokig elhalasztva), végül 2020. december 16-án megjelenhetett az európai parlamenti és tanácsi rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről (EU [2020]). Ez a rendelet a Bizottságot számos, valóban nagy hatású intézkedés alkalmazására hatalmazza fel: a programok jóváhagyásának felfüggesztésére, kötelezettségvállalások felfüggesztésére vagy csökkentésére, kifizetések felfüggesztésére.

A jogállamiság elveinek az uniós költségvetést érintő megsértése esetén a Bizottság írásbeli értesítést küld a tagállamnak. Ezt az intézkedést a Bizottság mindeddig egyetlen tagállam, Magyarország esetében hozta meg (2022 áprilisában, *tíz évvel* az Európai Parlament magyarországi helyzetre vonatkozó első határozata után).

Amennyiben a tagállam a megadott határidőre nem tesz megfelelő helyreállítási intézkedéseket, a Bizottság javaslatot nyújt be a Tanácsnak különböző intézkedések meghozatalára. A magyar kormány által benyújtott intézkedéseket a Bizottság nem tekintette kielégítőnek, és – mint láttuk – javaslatot tett a 2021–2027-es ciklus három operatív programjára vonatkozó kötelezettségvállalások 65 százalékának a felfüggesztésére, továbbá a Next Generation EU program forrásainak jogállamisági szupermérföldkövekhez kötésére.

Bár a jogállamisági eljárásnak is több konstrukciós gyengesége van (a jogállamisággal kapcsolatos aggályok uniós költségvetéshez kötése nagyon merész, de egyben nagyon leszűkítő hatású lépés; nem világos, hogy a jogállami hiányosságok korrigálására a tagállam milyen intézkedése lesz elfogadható; és ezen eszköz esetében sem a jogsértő kormányzatot érik a hátrányok, hanem az állampolgáraikat), az első alkalmazása során azonban „a feltételeességi mechanizmus kétségtelenül hatékonyabbnak bizonyult más jogállamiság-védelmi módszereknél” (Czina [2023] 19. o.). A Bizottság erős intézkedési felhatalmazása gyorsabbá és egyszerűbbé tette az eljárást.

### *Jogállamiság-védelmi erőfeszítések és teljesítmények*

Ezzel rátérhetünk a második kérdésünkre is. Daniel Kelemen vitriolos hangvételű kritikát fogalmazott meg az EU különböző szerveinek jogállamiság-védelmi teljesítményét illetően (Kelemen [2020], [2023]). Ennek két fő eleme volt. Egyfelől amiatt bírálta az EU-t, hogy újabb és újabb eszközök fejlesztésével próbálkozott, és alkalmas eszközök hiányában – márpedig azt láttuk, hogy az EU-nak nem voltak alkalmas eszközei a szándékos jogsértők ellen – nem mert fellépni a jogállamiság védelmében. Másfelől azt kifogásolta, hogy az EU különböző szerveinek elkötelezettsége az alapértékek és a jogállamiság védelmében nagyon eltért egymástól. Legegyértelműbben az Európai Unió Bírósága állt ki az uniós alapértékek védelme mellett. Az Európai Parlament is sokat tett ezért, de egészen a Sargentini-jelentés elfogadásáig épp a legnagyobb frakció, a Néppárt volt megosztott ebben a kérdésben. Daniel Kelemennek az Európai Tanácsról volt a leglesújtóbb véleménye, a saját ügyeiket előtérbe helyező tagállami kormányzati tagjai miatt, valamint amiatt, hogy a 2010-es évtizedben mindig valamilyen más nagy uniós válság kezelésére összpontosított (az euróövezet néhány tagállamának válsága, migrációs válság, brexit, oroszok ukrajnai inváziója miatti válság). Végül azt kifogásolta, hogy a Bizottság inkább szolgáló népként (*servants*) viselkedett, mintsem az alapértékek és a jogállamiság őrzőjeként (*guardian*).

A jogállamisági eljárási rendelet elfogadása, a Bizottság intézkedésekre való felhatalmazása és az első jogállamisági eljárás elindítása viszont mégis annak a jele, hogy az EU egységesebbé és elszántabbá vált a jogállamiság védelmére.

## Miért futott bele a magyar kormány a támogatások felfüggesztésébe? Miért csak Magyarország ellen indult jogállamisági eljárás?

A magyar kormány az EU-hoz való viszonyában a 2010-es évek első felében még „pávatáncot járt”, a nyílt konfrontációt kerülte, eredményesen taktikázott (az EU támogatási csomagjából kiemelte a kifogásolt elszámoltathatóságú projekteket, azokat a magyar költségvetésből finanszírozta), ügyvédi praktikákat alkalmazott (felkutatott olyan, más EU-tagállami példákat, amelyek sértették az alapértékeket – *MTI* [2012]), de alapvetően egy potyautas-stratégiát követett.<sup>6</sup> A potyautas-stratégiában az integráció céljaival és értékeivel való azonosulás teljes hiányát az uniós támogatási eszközök rövid távú maximális igénybevételével és azoknak a hatalmi piramis erősítésére való használatával kombinálta.

2015-től kezdve azonban a kormányzat pávatánca elsorvadt, és a potyautasságához ekkor már konfrontatív stílusú migráns- és LMBTQ-ellenes identitásharc és külpolitikai különütasság párosult (*Kerner* [2020b], *Éltető–Szemlér* [2023] – stílszerűen: „pávatánc” helyett ez már „gyávanyúl-játék”).

Bár a 2015-ös lengyelországi kormányváltással és a visegrádi négyek migráns-ellenes egységbe tömörítésével a magyar kormány támogató tagállamokat állított maga mögé, és a 7. cikk szerinti eljárás kockázatait csökkentette, az uniós szintre emelt, konfrontatív stílusú migrációellenes harcával mértéket tévesztett (*Pawlak–Strupczewski* [2016]), és az évtized végére a korábbi védelmezői is elfogytak (brexit, a Fidesz néppárti felfüggesztése, majd kilépése, német, szlovák és cseh kormányváltások).<sup>7</sup> A kormányzat a mélyebb integráció elutasításában 2021-re már odáig jutott, hogy „az uniós Alapszerződéséből az »ever closer union« kifejezést az első adandó alkalommal ki kell törölni” (*Orbán* [2021]). A magyar kormány nem hallgatott a sokfelől érkező figyelmeztetésekre, alábecsülte az EU jogállamiság-védelmi elszántságát és képességét, továbbá az EU derékhadának szövetségi egy-

<sup>6</sup> „A diplomácia táncrendje miatt az elutasítást úgy kell előadni, mintha egyébként barátkozni szeretnénk. Ezek azok a politika művészetéhez tartozó mozdulatok, hogy majd a hét javaslatból kettő-háromra (úgyis megcsináltuk már, csak ők nem vették észre) rábólintunk, a maradék kettőt pedig, amit nem akarunk, úgy utasítjuk el, hogy a többségét tulajdonképpen elfogadjuk. Ez a bonyolult játék afféle pávatánc.” (Hírlapi tudósítás szerint ezeket az elhíresedett mondatokat Orbán Viktor miniszterelnök mondta az EU-val kapcsolatban a kormány beiktatásának két éves évfordulója alkalmából rendezett Századvég-konferencián 2012-ben. A beszéd leírata nem elérhető, a sajtóban hivatkoztak rá (például <http://nol.hu/velemeney/20120604-pavatanc-1312137>).

<sup>7</sup> A támogatók elfogyásából egy elemet a magyar miniszterelnök is hangsúlyosnak tart: „Birodalom vagy nemzetek? Itt egy komoly, lengőbordára mért ütést szenvedtünk el, amikor az angol barátaink a Brexittel elhagyták az Európai Uniót. Ezzel megbillent a szuverenisták és föderalisták közötti, Unión belüli egyensúly. Ez úgy nézett ki, hogy az egyik oldalon voltak a franciák meg a németek, mint föderalisták, a másik oldalon az angolok és mi, a V4-ek. Ha az angolok ma bent lennének az Európai Unióban, akkor olyan kifejezéseket, hogy »jogállamisági mechanizmus«, »kondicionalitás« meg »gazdasági kormányzás«, meg se kéne tanulnunk, ezek nem léteznének. Ezeket csak azért tudták bevezetni az Európai Unióban, mert a britek kiszálltak, és mi, V4-esek nem tudtuk megakadályozni, sőt a V4 ellen támadást intéztek a föderalisták. Az eredményt mindannyian látjuk. A csehek lényegében átálltak, Szlovákia billeg, csak a lengyelek és a magyarok tartanak ki.” (*Orbán* [2023b])

ségét, ezért a védelmezők elvesztése után fékezés nélkül futott bele a jogállamisági eljárás aktiválásába.

Az Európai Bizottság eddig csak Magyarország ellen aktiválta a jogállamisági eljárást. Ennek a közvetlen oka az volt, hogy ismételtlen megkérdőjeleződött, hogy Magyarország eleget tesz-e az Európai Unió alapértékeinek, és jogállami működése biztosítja-e az uniós támogatási eszközök felhasználásának elszámoltathatóságát. De a jogállamisági meg nem felelést néhány igazán súlyos ügyben Lengyelországgal szemben is megállapították, bár Lengyelországban kétségtelenül nehezebb közvetlen összefüggést megállapítani a jogállamisági hiányosságok és az Unió pénzügyi érdekeinek sérelme között. Ha viszont azt is figyelembe vesszük, hogy a lengyel kormányzat szabotálja az Európai Unió Bírósága által a lengyel bírósági rendszer átalakítása miatti kötelezettségzegési eljárásban hozott ítélet végrehajtását, továbbá igyekszik felzárkózni a magyar kormányzat mellé a migránsellenességben, és ezzel ő is eszkalálja az EU-val való szembenállását, akkor nehéz más következtetésre jutni, mint arra, hogy a két országgal szembeni bizottsági magatartásban végső soron az a vízválasztó, hogy az orosz–ukrán háborúra adott uniós válaszok ügyében a lengyel kormány az uniós tagállamok stratégiai szövetségének egyértelmű élharcosa, míg a magyar kormány vétókkal hátráltatja a szövetséget, és elvileg ellenzi a szankciókat kivető uniós álláspontot.<sup>8</sup> A Euronews összesítése szerint 2016 és 2022 között az összes uniós vétó 60 százalékáért Magyarország felelős. Ez idő alatt 30 külügyi vétó volt, ebből 18 esetben Magyarország akadályozta meg a közös döntést (Gál [2023]). Jóllehet az uniós külpolitika konfliktusai az Európai Tanácsban zajlanak, míg a jogállamisági eljárás aktiválása egyértelműen bizottsági hatáskör, ez ügyben valószínűleg a Bizottság a tagállami vezetőkből álló Tanács túlnyomó többségének a támogatását maga mögött tudva lépett fel.

A támogatások felfüggesztése dezintegrációs visszalépéssé is válhat, ezért indokolt áttekinteni az uniós dezintegráció lehetséges gazdasági következményeit.

## A brexit kimutatható kárai és egy feltételezett uniós dezintegráció modellezett tagállami veszteségei

A brexitet megelőzően az EU gazdaságát elemző munkák szinte kizárólag az integráció fejlődésének különböző vetületeit vizsgálták, a brexit azonban megnövelte az érdeklődést a dezintegrációs károk és költségek vizsgálata iránt.

Három évvel a brit kilépést követően megjelentek az első számvetések a brexit gazdasági egyenlegéről. Ma már konszenzusos álláspont az, hogy a brexit miatti bizonytalanság lefékezte a beruházásokat, az uniós egységes piactól való elszakadás csökkentette a kereskedelmi nyitottságot, és ezek együttesen visszavetették a növekedést

<sup>8</sup> Kornai [2016] megközelítése szerint – tekintettel arra, hogy a magyar helyzettel szemben Lengyelországban továbbra is van esély arra, hogy választásokkal békés úton kormányváltást lehessen végrehajtani – a lengyel rendszer még nem autokratikus, bár abba az irányba tart (például ellenzéki vezetők kizárásának lehetőségét megteremtő jogszabály elfogadása, migránsellenes népszavazás összekötése a parlamenti választásokkal).

(Berend [2021], Halmai P. [2020], Losoncz [2020]). Az Egyesült Királyság egy főre jutó GDP-je az EU27 átlagához képest a kilépést megelőző átmeneti szakaszban zuhanórepülésben csökkent, 2020-ra már az EU27 átlagára süllyedve. Érdekes módon 2021–2022-ben ez a mutató nem romlott tovább, de ez a világválság időszakában volt, amikor az uniós egységes piac is megrázkódtatásokat szenvedett el, mert sok belső kereskedelmi akadály átmenetileg feléledt.

A közgazdasági elemzők ezek a fejlemények nem lepték meg, mert a kilépési döntés nem a várt gazdasági előnyök gondos mérlegelésén alapult. Éppen ellenkezőleg, Csaba László összegzését idézve:

„A helyzet legjobb ismerői szerint nem az volt a valódi kérdés, hogy a hagyományos szembenállás szakításhoz vezet-e az egyre szorosabb együttműködés gyakorlata és az angol különutaság konfliktusában. Inkább csak az, hogy mikor és milyen formában jön felszínre ez a törés. Nem kétséges, hogy ebben jelentős szerepet játszott a brit politikai osztály téves helyzetértelmezése és a közösségi média, valamint az áránys szavazás és a hamis hírekre épülő kommunikáció jelentőségének alábecslése.” (Csaba [2019a] 167. o.)

Ahogy Kovács Olivér szkeptikusan megfogalmazta:

„A brexit melletti érvek köszönőviszonyban sem voltak a valósággal. Ezért nincs is sok értelme vizsgálni a brexit oksági mátrixát.” (Kovács [2021] 575. o.)

Ha a brexit oksági mátrixát nincs is sok értelme vizsgálni, azt a tanulságot érdemes leszűrni, hogy a hamis információkon alapuló kommunikációnak nagy a jelentősége. A tagállami kilépésre vagy más típusú dezintegrációra vonatkozó hamis információk ellen csak módszertanukban ellenőrizhető modellszámítások eredményeinek bemutatásával lehet szakmailag érvelni (feltételezve persze, hogy egy vitában a szakmai érvelés is számít valamennyit). A következőkben egy ilyen dezintegrációs modellszámítás figyelemre érdemes eredményeit mutatjuk be.

Az uniós dezintegrációs forgatókönyvek szimulálására *Felbermayr és szerzőtársai* [2022] – a már korábban is alkalmazott gravitációs modellezés útjára lépve – 2014-es éves áruforgalmi és 2010–2014 közötti átlagos európai uniós nettótranszfer-adatok felhasználásával építettek egy új modellt. A következő forgatókönyveket szimulálták:

- az európai vámunió összeomlása (S1),
- az egységes piac szétesése (S2),
- az euróövezet felbomlása (S3),
- a schengeni övezet felosztása (S4),
- az EU és harmadik országok között 2014-ben fennálló regionális kereskedelmi megállapodások megszűnése (S5),
- az előző pontokban szereplő minden integráció és egyezmény teljes megszűnése (S6),
- az előző pontokban szereplő minden integráció és egyezmény teljes megszűnése, hozzáadva az EU nettó transzferek megszűnését is (S7).

A szimuláció eredményeit a 8. táblázat tartalmazza.

## 8. táblázat

Az európai integráció visszafordítása miatti megállapodásspecifikus és kumulált reálfogyasztási veszteségek (a 2014-es alapérték százalékában)

Tagállam	Vámunió	Egységes piac	Euró-övezet	Schengen	A regionális megállapodások	Összes	Összes, transzferrel együtt
	(S1)	(S2)	(S3)	(S4)	(S5)	(S6)	(S7)
Ausztria	-0,04	-5,60	-0,88	-1,55	-0,02	-7,76	-7,57
Belgium	-0,15	-7,06	-0,99	-2,53	-0,04	-10,20	-10,61
Bulgária	0,03	-6,92	-0,08	-1,50	-0,05	-8,30	-14,54
Csehország	-0,31	-7,40	-0,16	-2,33	-0,04	-9,86	-12,88
Dánia	0,00	-4,27	-0,03	-1,56	-0,04	-5,71	-5,66
Észtország	-0,10	-7,22	-1,00	-4,23	-0,05	-11,79	-15,52
Finnország	0,00	-3,72	-0,35	-2,32	-0,04	-6,07	-5,97
Franciaország	-0,02	-2,96	-0,44	-0,75	-0,02	-4,07	-4,03
Görögország	0,31	-2,67	-0,30	-1,04	-0,14	-3,72	-8,27
Hollandia	-0,23	-5,11	-0,70	-2,03	-0,06	-7,70	-7,75
Horvátország	-0,08	-5,12	-0,10	-1,41	-0,01	-6,51	-7,63
Írország	-0,37	-6,94	-0,86	-1,11	-0,09	-8,97	-9,45
Lengyelország	-0,25	-5,11	-0,08	-2,03	-0,03	-7,18	-12,09
Lettország	0,10	-6,32	-0,73	-3,47	0,00	-9,85	-14,89
Litvánia	-0,27	-5,91	-0,03	-3,03	-0,02	-8,82	-15,51
Luxemburg	-0,25	-13,47	-2,53	-2,86	-0,20	-18,06	-18,71
Magyarország	-0,17	-8,24	-0,16	-3,48	-0,07	-11,53	-19,23
Málta	0,18	-14,56	-2,45	-3,90	0,13	-19,38	-22,62
Németország	-0,12	-3,55	-0,65	-1,04	-0,05	-5,23	-5,00
Olaszország	-0,06	-2,69	-0,46	-1,02	-0,03	-4,09	-4,28
Portugália	0,18	-4,29	-0,59	-1,95	-0,01	-6,34	-9,19
Románia	0,00	-4,70	-0,10	-0,08	-0,08	-4,94	-9,44
Spanyolország	-0,05	-2,53	-0,34	-1,02	0,09	-3,69	-4,50
Svédország	-0,05	-4,26	-0,04	-2,23	-0,02	-6,29	-5,89
Szlovákia	-0,11	-8,11	-1,09	-2,83	-0,03	-11,57	-14,40
Szlovénia	-0,26	-6,76	-1,13	-2,32	-0,06	-9,99	-13,40

Forrás: Felbermayr és szerzőtársai [2022] 15. o.

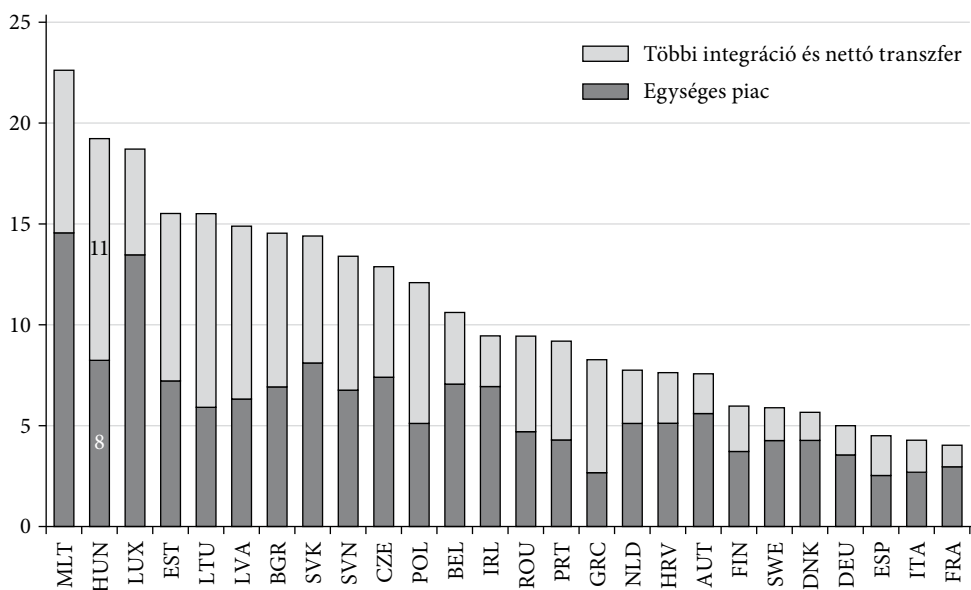
A legjelentősebb veszteségeket az európai egységes piac szétesése okozná, ezt követné a schengeni szerződés megszűnése, majd a többi integrációs vívmány és egyezmény teljes megszűnése. Szűkebb tagállami körben, a 2004 után csatlakozott országok esetében jelentős az uniós nettó transzferek megszűnése által okozott veszteség is.



A 4. ábra két összetevőre bontva (az egységes piac megszűnésének hatásai, illetve az összes többi felbomlási hatás) mutatja az EU-tagállamoknak az integráció megszűnése miatti nettó veszteségeit. Ha (tényellenesen) azt feltételezzük, hogy az összes integrációs vívmány és egyezmény teljesen megszűnik, beleértve az uniós nettó transzfereket is, akkor minden egyes EU-tagállamnak jelentősek lennének a veszteségei. A legnagyobb vesztesek egyfelől a nyitott kereskedelmű, kis belső piaccal rendelkező országok (Málta, Luxemburg, a balti államok, Magyarország, Szlovákia), másfelől a fajlagosan legnagyobb uniós nettó transzferekhez jutó tagállamok (2010–2014 között Magyarország, Bulgária, a balti államok) lennének, de még a nettó befizető Németország vagy Svédország is sokat veszítene az integrációk szétesésével.

#### 4. ábra

Az EU-integráció megszűnésének veszteségei (százalék)



AUT: Ausztria, BEL: Belgium, BGR: Bulgária, CZE: Csehország, DEU: Németország, DNK: Dánia, ESP: Spanyolország, EST: Észtország, FIN: Finnország, FRA: Franciaország, GRC: Görögország, HRV: Horvátország, HUN: Magyarország, IRL: Írország, ITA: Olaszország, LTU: Litvánia, LUX: Luxemburg, LVA: Lettország, MLT: Málta, NLD: Hollandia, POL: Lengyelország, PRT: Portugália, ROU: Románia, SVK: Szlovákia, SVN: Szlovénia, SWE: Svédország. *Forrás: Felbermayr és szerzőtársai [2022] 15. o. alapján saját szerkesztés.*

Magyarország számára a (tényellenesen) feltételezett dezintegráció veszteségei különösen nagyok. A magyarországi reálfogyasztás 19,2 százalékos csökkenésének alig több mint egyharmadát teszi ki a (2010–2014 között a GDP-hez mérve rekordnagyságú) nettó transzfer kiesése; a fogyasztáscsökkenés közel kétharmad része az egységes piacról és a schengeni övezetből való kikerülés miatti veszteség. Tehát Magyarország veszténivalója sokkal-sokkal több, mint az önmagukban is igen jelentős nettó transzferek elvesztése.

Annak megítélésére, hogy az egységes piac szétesése vagy az egységes piacról való kilépés mekkora szabályozási zűrzavart idézne elő, jó eligazítást adhat a kötelezettség-szegési eljárások statisztikájának felidézése. Az egységes piachoz ugyanis nem elégséges az egységes uniós szabályozás, mert a szabályokat be is kell tartani. Az Európai Bizottság (amelyet szimbolikusan „a szerződések őrének” is szoktak nevezni) ezt a feladatát – a kötelezettség-szegési eljárások kezdeményezésével – sziszifuszi munkát végezve teljesíti. Külön is érdemes újra felidézni a Magyarország ellen indított eljárások már bemutatott statisztikáját (4. és 5. táblázat): a magyar esetek döntő része is az egységes piac fenntartásához elengedhetetlen egészségügyi és élelmiszer-biztonsági, belső piaci, környezetvédelmi és mobilitási eljárás.

Az egységes piac megszűnésének kárai között azonnal jelentkeznének a vámjellegű költségek, a nem vámjellegű kereskedelmi korlátozásokból adódó veszteségek, az egységes uniós szabályozások megszűnésének és a nemzeti szabályozási és engedélyezési kavalkádhoz való alkalmazkodásnak a többletköltségei és végül a vállalati értékláncok és logisztikai hálózatok széteséséből származó veszteségek. Az egységes piacról való kikerülés veszteségeinél is könnyebben elképzelhető, hogy a schengeni övezetből való kikerülés mennyire gyötrelmesen bénítaná az európai mobilitást.

A minden tagállamot érő veszteségek mellett hangsúlyozni kell, hogy a feltételezett dezintegrációnak a legfőbb vesztesei a 2004 óta csatlakozó tagállamok, amelyek egyszerre kis belső piacúak, nyitottak, és ők kapják a kohéziós támogatások nagy részét. Egy feltételezett dezintegráció gyorsan véget vetne a kelet-európai országok felzárkózásának.

Természetesen ez is csak egy szimulációs modellszámítás, amelynek megvan a korlátai (például a 2010–2014-es állapotokat rögzítő adatok használata), de világosan megmutatja, hogy az integráció mely elemeinek a megszűnése okozná a legnagyobb károkat, továbbá magas szakmai standardokat állít a dezintegrációs és kilépési vitákhoz.

## Van-e visszaút Magyarország számára az EU derékhada felé a NER fenntartása mellett?

A Magyarország európai uniós tagságának perspektíváiról nyilatkozó kormányzati politikusok hajlamosak csak az uniós nettó transzferek makrogazdasági hatásait nézni, vagy azzal kecsegtetve, hogy támogatások helyett külföldiek működőtkebefektetéseiből szerzünk forrásokat, vagy már most kilátásba helyezve azt, hogy ha egyszer nettó befizetőkké válunk, akkor felül kell majd vizsgálnunk a tagság indokoltságát (Csuhaj [2021], Járdi–Szajlai [2023]).

A dezintegrációs költségek modellezésének bemutatásából láthattuk, hogy a fejlettséggel fordítottan arányos nettó transzfereknél sokkal nagyobb gazdasági jelentősége van az egységes piaci részvétel és a schengeni övezeti tagság együttesének.

Most még egy lépéssel hátrébb lépünk, és a gazdasági hatások mellett társadalompolitikai hatásokat is mérlegelünk. Azt tekintjük át, hogy van-e visszaút az EU

derékhada felé a NER fenntarthatóságát és identitását biztosító néhány főbb politika továbbvitele esetén, illetve arra is kitekintünk, hogy e politikák továbbvihető-e, ha a NER szakít az Európai Unióval.

### *Szuverenitás*

Az európai uniós csatlakozás és működés alapfeltétele meghatározott nemzeti döntési hatáskörök (nemzeti szuverenitási elemek) uniós szintű megosztása (az Európai Tanács kormányközi döntései esetén) vagy szupranacionális uniós szervezetekhez történő delegálása (például bírósági döntések végső felülvizsgálata az Európai Unió Bíróságánál).

A magyar miniszterelnök 2021. júniusi beszédében (*Orbán [2021]*) – az Európai Unió jövőjére vonatkozó téziseit kifejtve – egyértelműen szembefordult az „ever closer union” alapelvvel, kifogásolta a Bizottság és a Parlament tagállamok feletti, „átpolitizált” működését, leszögezve, hogy „európai démosz nincs, csak nemzetek vannak”, és kifejtette, az EU-t a tagállamok nemzeti és alkotmányos identitását megvédve kell átalakítani.

A kormányfő a 2023. júliusi beszédében (*Orbán [2023b]*) pedig azt vázolta fel, hogy az EU-ban a következő időszak a szuverenisták és a föderalisták küzdelméről fog szólni, és a magyar kormányzat harcolni fog a föderalisták ellen (amelynek fő erői furcsa módon nem a szupranacionális szervek, hanem tagállamok: Németország és Franciaország). Az előttünk álló időszakban a küzdelem fő terepe a külpolitikai szuverenitás: tartalmi szempontból a nyugati szövetségekkel egyeztetett külpolitika (azaz a megosztott szuverenitás az EU-val és a NATO-val) vagy a különutas Oroszország- és Kína-politika. Procedurálisan: a tagállami egyhangú határozathozatal megtartása a még meglévő területeken vagy áttérés ott is a minősített többségű döntési rendszerre. A szuverenitási harc nézőpontjából pedig annak a csatlakozáskor vállalt kötelezettségnek a teljesítése, hogy az euró bevezetéséhez szükséges monetáris irányítási hatáskört a magyar kormányzat uniós szupranacionális szintre delegálja majd – bármit is prognosztizál ma erről az MNB –, a NER rendszerében végképp elképzelhetetlen.

### *Nemzeti identitás és nemzetközi identitásharc*

A NER rendszerének alapvető politikája az etnikai és történeti alapú nemzeti identitás erősítése és magasan minden más identitás fölé rendelése. Kettős állampolgárságot kaptak a határon kívüli magyar kisebbségek, kiterjedt identitás erősítő programok indultak el határon belül és kívül is, számottevő pénzügyi támogatási eszközökkel. A NER rendszerében egyáltalán nem cél az uniós identitás erősítése, szemben például Szlovákiával, ahol ez volt az euró bevezetésének az egyik motivációja (*Koller [2021]*, *Gál-Malová [2021]*).

A nyugat-európai országokban leginkább teret nyerő megközelítésnek viszont az tekinthető, amelyben a nemzeti identitás tartalma alapvetően az állampolgári

identitás, és magától értetődő a többes identitás (személyes, családi, kisközösségi, állampolgári, multikulturális és uniós identitás) (lásd például *Kálnoky* [2022]). Az Unió a saját feladatát a kölcsönös elfogadást is jelentő európai identitás fejlesztésében látja (egységes európai polgári jogok, EU-szimbólumok: zászló, himnusz, euró, Európa kulturális fővárosa projektek, Erasmus-program). A magyar kormányzat számára prioritást képező, a külhoni magyar etnikai kisebbségek identitásának megőrzését ösztönző és védő politikához az Európai Unió szupranacionális szervei közömbösen viszonyulnak, a kisebbségeket támogató akcióról csak néhány olyan tagállamnak (Franciaország, Spanyolország, Szlovákia, Románia) van határozott álláspontja – mégpedig elzárkózó –, amelyek attól tartanak, hogy a nemzeti kisebbségek támogatásának európai szintre emelése a saját országukon belüli szeparatista törekvéseket erősítené. Tehát a 2010 utáni magyar kormányzat és az Európai Unió között kezdettől létezett egy lappangó identitáspolitikai ellentét. Megemlítené viszont az is, hogy a nemzeti kisebbségvédelmi javaslatcsomag (*Minority Safepack Initiative, MSPI*) kapcsán háromnegyedes támogatással fogadott el támogató határozatot az Európai Parlament, támogatta a kezdeményezést a német Bundestag, a holland felsőház és számos regionális parlament.<sup>9</sup>

A 2010-es évek közepétől kezdve a magyar kormány a tradicionális identitáspolitikáját kiegészítette a migráció elleni identitásharcos szerepvállalással, majd a nemzetközi újpopulizmus zászlóvivői szerepével (importált identitástémákat felkarolva: migránsellenesség, *woke* ideológia és az LMBTQ elleni fellépés). Ez viszont már nyílt politikai összeütközéshez vezetett a magyar kormány és az EU között, amely összeütközés a NER számára a „családok veszélyeztetettsége” elleni, igazi hazai ellenfél nélküli fellépés „ziccerét” kínálja. Mivel ez az identitásharc a NER naponta sulykolt politikájává vált, ebből arcvesztés nélküli visszaútra nem látunk lehetőséget.<sup>10</sup>

### *A szavazóbázist képező kisegzisztenciák megvédése és a vészhelyzeti kormányzás*

A NER lételeme a veszélybe került kisegzisztenciák megvédése minél nagyobb visszhangot keltő unortodox hatósági beavatkozásokkal.<sup>11</sup> Ehhez egyrészt veszélyhelyzet kell (vagy ha nincs, akkor a veszélyhelyzet érzetének hatásos felkeltése), másrészt a megvédésre érdemesek beazonosítása és állami beavatkozásokkal való megvédése, nemegyszer az uniós jogállamisági korlátok átlépésével is. Ráadásul a veszélyhely-

<sup>9</sup> Ablonczy Bálint közlése.

<sup>10</sup> Ugyanakkor az identitáspolitikát is érintő skizofrén helyzetet teremt a magyar kormányzat számára az, hogy a jogállamisági mechanizmust alkalmazó támogatásfelfüggesztés a közalapítványokba kiszervezett egyetemeken érintette az Erasmus+ program magyarországi végrehajtását is. Az Erasmus+ program közvetlen képzési céljain túl az egyik legsikeresebb uniós identitásfejlesztő program is. Bár az európai uniós identitás erősítése egyáltalán nem célja a magyar kormányzatnak, az Erasmus+-ból való kimaradás – az egyetemisták (és szüleik) körében jelentkező súlyos negatív visszhangja miatt – politikailag nagyon nehezen védhető lenne.

<sup>11</sup> A „polgárok” helyett a biztonságra és a kádári idők fogyasztásnövekedésére vágyó „emberek” szavazói bázisként történő megcélzása és körükből közvélemény-kutatásokkal való folyamatos visszajelzések szerzése volt a Fidesz 2010 előtti társadalmpolitikai fordulatának a lényege (*HVG* [2017]).

zetek elhárításával indokolva 2020 eleje óta a kormány a törvények felülírására már korlátlan rendeletalkotási felhatalmazást kér és kap.

Ilyen rendkívüli beavatkozásokat igénylő védelmi helyzetek voltak a 2010-es évek elején a családok megadóztatásának elkerülése érdekében az „extraprofitot realizáló” energetikai, távközlési és banki multik megadóztatása, majd a rezsvédelem, a migránsok, a koronavírus-járvány, a szankciós infláció, a háború és végül az LMBTQ elleni védekezés. A védelem beazonosítható célcsoportja a pártszövetség 2-3 milliós szavazói bázisának többségét és „a munkaalapú társadalom” magját adó kisegzisztenciák (családok, munkavállalók, nyugdíjasok és kisvállalkozók). A védelem tipikus eszközei önkényes hatósági árak megállapítása,<sup>12</sup> mikroszintű árazási és készletezési utasítások kiadása,<sup>13</sup> „kerül, amibe kerül” típusú hatósági beszerzések végrehajtása,<sup>14</sup> termelői áremelések büntetése különadók kivetésével,<sup>15</sup> ágazati különadók visszamenőleges kivetése,<sup>16</sup> szolgáltatók kötelezése előírt tartalmú rezsi-csökkentési tájékoztatásra a kibocsátott számláikon, milliárdok költsége „nemzeti konzultációkra”, továbbá a veszélyhelyzetek és az állami gondoskodás súlykolása a kormányzati irányítású médiában.

Ezek az akciók számos ponton ütköztek az EU alapértékeivel és a jogállamisági követelményekkel. Kétharmados parlamenti többség mellett például a kormány korlátlan veszélyhelyzeti rendeletalkotási felhatalmazására sincs semmi szükség, de már a törvény-előkészítés folyamata is (például időigénye, valamint a társadalmi egyeztetés nehézségei miatt) nyugnek számít a kormányzat számára. Nem látunk esélyt arra, hogy a NER rendszere a jövőben tartózkodjék az uniós jogállamisági korlátok átlépésétől ebben a politikájában.

### *A fejlesztési programok NER-hierarchia általi kontrollálása, új gazdasági elit kiválasztása és feltőkésítése*

A központosított fejlesztési programokból megszerezhető települési kommunális fejlesztések esetében a NER számára az a kulcskérdés, hogy a régió kormánypárti parlamenti képviselője (akit személyesen a miniszterelnök választ ki) kontrollálja a régióba jutott forrásokat (Stumpf [2022]), és egyértelmű üzeneteket küldjön arról, hogy a forráshoz jutás a szavazói hűség függvénye (Körösi [2020]). A fejlesztési programok végrehajtásához fűződő másik fontos NER-es követelmény, hogy mind az EU-, mind a magyar költségvetési forrásokból végrehajtott fejlesztési programok kivitelezője egy jól kiválasztott új nagyvállalkozói réteg legyen, és a kivitelezés az ő feltőkésítésüket

<sup>12</sup> Például víz- és energiaszolgáltatási díjak befagyasztása 2015 óta vagy üzemanyag-ársapka bevezetése 2021 végén.

<sup>13</sup> Például az ársapkas élelmiszerekből a nagy méretű kiskereskedelmi hálózatokban boltonkénti minimumkészlet tartásának előírása, majd leértékelési akciókra kötelezés.

<sup>14</sup> Például kínai vakcinák és lélegeztetőgépek külügyminisztériumi beszerzése.

<sup>15</sup> Például az építőanyag-ipari áremelés 90 százaléka kivetett extraprofitadó.

<sup>16</sup> Kiskereskedelem, olajipar, gyógyszeripar.

szolgálja. Erre mondta Láncki András, a kormányzati tanácsadó Századvég Alapítvány egykori vezetője:

„Amit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája. Ezen azt értem, hogy olyan célokat tűzött ki a kormány, mint a hazai vállalkozói réteg kialakítása, az erős Magyarország pilléreinek a kiépítése vidéken vagy az iparban.” (Láncki [2015])

Ezt a célt „sikerült” is elérni:

„Hétszerezére növeli a közbeszerzési győzelem esélyét a NER-es kapcsolat.” (Tóth [2022])

Az EU-támogatások apadása után a kormánypárti parlamenti képviselők régiós fejlesztési programok feletti kontrollja csak még erősebb lenne (hiszen ezek forrása közvetlenül a magyar költségvetés). Az állami megbízásokból feltőkésített NER-kötődésű nagyvállalkozói réteg lojalitása sem veszne el, mert az ezzel próbálkozók azt kockáztatnák, hogy búcsút mondhatnak a hirtelen szerzett vagyonuknak. Kötelékeiket sem az EU-támogatások vékonyabban csordogálása, sem az EU-ból való kilépés nem lazítaná meg; persze ehhez továbbra is sokágú kormányzati kompenzációt (tőkejuttatás, kötvényprogram, célzott kimentés, koncessziók, újabb gazdasági szegmensek visszavétele külföldiektől) kell majd kapniuk.<sup>17</sup>

### *Külföldi közvetlen tőkebefektetések vonzása ipari és közös szolgáltatóközponti kapacitások létesítésére*

A NER rendszerében a GDP növekedésének, a beruházások és a foglalkoztatás bővítésének és a technológiai fejlődésnek az egyik fő forrása az ipari összeszerelő-beszállító és megosztott szolgáltatóközponti (SSC) kapacitásokat létesítő külföldi működőtőkebefektetések Magyarországra vonzása állami támogatásokkal és alacsony adókkal. A régió országai éles versenyt folytatnak ezen a téren. Ezek a befektetések azonban nem a magyar felvevőpiacot célozzák meg, ezért előfeltételük az egységes piachoz való tartozás és a schengeni övezeti tagság. Tehát a NER az unióval nem szakíthat, mert nem a brexithez mérhető, hanem annál sokkal súlyosabb visszaesést kockáztatna. Az ipari működőtőke-befektetések vonzását prioritásnak tekintő magyar kormányzati politika legújabb fejleménye pedig az, hogy a miniszterelnök bejelentette, hogy „Magyarországnak a következő egy-két évben szüksége lesz 500 ezer új munkaerőre”, és ennek az igénynek egy részét korlátozott jogokkal rendelkező vendégmunkásokkal kell kielégíteni (Orbán [2023a]). A külföldi befektetések érdekében tehát még azt a konfúziót is vállalja a kormány, hogy hiteltelenítheti a 2015 óta kitartóan gerjesztett, migránsokkal szembeni identitásharcát.

<sup>17</sup> Az EU-val történő szakítás további hazai vállalkozói reakciói nyilván nagyon differenciáltak lennének. A NER-től nem függő, európai piacokra értékesítő hazai ipari és szolgáltatási beszállítók számára az EU-kilépés kompenzálatlan gazdasági károkat és tőkevesztést okozna. És valahol a két csoport között helyezkednének el a helyi piaci megrendelésektől függő és az idegenforgalomból élő kisvállalkozók. Ezekben a körökben nem kizárható egy jelentősebb tőkemenekítés sem.

Összegezve: a NER alapvető politikáinak továbbvitele mellett nincs politikai visszaút az Európai Unió derékhada felé, ugyanakkor az EU-val történő szakítás megingatná a magyar gazdaság alapjait.

## Milyen magyarországi változásokat érhet el az EU a jogállamisági mechanizmus alkalmazásával? Milyen további lépésekre kényszerülhet még?

A kiindulópontunk továbbra is az, hogy az Európai Unió differenciált integrációvá vált (Halmai P. [2019] 67. o.), a többsebességes EU nem veszély, hanem tény (Csaba [2019a] 177. o.).

*Ami az első kérdést illeti:* az Európai Unió korlátozhatja az uniós alapértékek nyílt megsértését, és némileg erősítheti a közös költségvetésből származó források felhasználásának elszámoltathatóságát. Ezáltal mérsékelheti a támogatások potyautasszerű megszerzését, valamint a kondicionalitás következetes érvényesítésével elszigetelheti az autokratikus tagállamokat.

*Milyen változásokat nem akar/nem tud elérni a differenciált és többsebességes EU a jogállamisági mechanizmus alkalmazásával?* Nem akar és – amíg a magyar–lengyel kölcsönös kimentés érvényesül – nem is tud drasztikus eszközöket (például a 7. cikk szerinti eljárás második szakaszba léptetését) alkalmazni az uniós alapértékeket tartósan sértő tagállamai ellen. Ha viszont Magyarország EU-tagállam marad, akkor az EU önmagában a jogállamisági mechanizmus alkalmazásától nem remélheti a NER lényegi megváltoztatásának kikényszeríthetőségét. A jogállamisági mechanizmus ugyanis az uniós költségvetés végrehajtásához kötött, ami ugyan egyszerűen bevethetővé teszi, de a hatókörét nagyon le is szűkíti. Tehát a liberális demokrata államok integrációjának tagja marad egy autokratikus rendszerű ország. A plasztikai beavatkozások egy nem gyógyuló sebet fednek majd el.<sup>18</sup>

*Milyen további lépésekre kényszerülhet a differenciált és többsebességes EU?* Az EU külpolitikai működőképességének fenntartása érdekében a külügyminiszterek egy csoportja már kezdeményezte a tagállami vétőjog további szűkítését (Baerbock és szerzőtársai [2023]). Emellett egy kiválasztott tagállami kör bevonásával megkezdődött a szembenézés az EU következő bővítésének kihívásaival (Brzozowski [2023]). Ha viszont a következő tagjelölt államok csatlakozásakor az EU – geostratégiai szempontok miatt (Spirk [2023], Michel [2023]) – engedményeket tesz a koppenhágai csatlakozási kritériumoknak való megfelelésben, akkor azt csak úgy teheti meg, ha előzőleg az Unión belül is végrehajt változtatásokat (Macron [2023]), és a tagállamok

<sup>18</sup> Van olyan kutatói álláspont is, amely szerint „ha az EU vezetői elismernék, hogy bármelyik tagállam autokráciává vált, akkor ezzel beismernék, hogy az Európai Tanács törvénytelenül működik” (Kelemen [2023] 224. o.).

alapértékeket tartósan sértő magatartása ellen a korrekciót kikényszeríteni képes rendszereket alakít ki (vétójog nélkül elfogadható rendeletek, hatásos szankciók, bizottsági végrehajtás).

## Forgatókönyvek a Magyarország politikai elkanyarodása miatti konfliktus jövőbeli alakulására

A jogállamisági mechanizmus alkalmazásához vezető út és a NER fő politikáival kapcsolatos perspektívák, valamint az EU várható lépéseinek számbavétele után visszatérhetünk az alapkérdésünkre: a magyar kormányzat és az EU közötti jogállamisági konfliktus egy, az uniót közvetlenül veszélyeztető és ezért tartósan el nem viselhető tagállami magatartás, vagy egy dezintegrációs szegmens megnyílása egy differenciált integrációban (amely jogállamisági fogyatékoságok miatt a támogatások egy részének a felfüggesztését jelenti)?

Hivatalosan az Európai Uniónak sosem volt olyan meghirdetett forgatókönyve, hogy egy-egy tagállama az uniós alapszerződés alapértékeinek meg nem felelésébe ütközne, és emiatt végső soron visszalépés történne az integrációban.

A Bizottság 2017-ben kiadott és az Unió 2025-ig szóló jövőképeire vonatkozó Fehér könyvének öt forgatókönyve közül kettő tartalmaz dezintegrációt, de egyik sem tagállam-specifikus (továbbá a Fehér könyv öt forgatókönyve között uniós bővítési forgatókönyv sem volt, viszont ma már, ha az uniós jövőképek időhorizontját 2030-ig kiterjesztjük, akkor a további bővítés számbavétele is elengedhetetlen) (EC [2017]).

A Magyarország és az EU derékhada közötti konfliktusra – a 2030-ig terjedő időtávra vonatkozó – különböző forgatókönyveket generáló fő változók a következők.

– Sor kerül-e az EU további bővítésére? (2030-ig legfeljebb az EU átlagánál jóval szegényebb és szétrombolt Ukrajna és néhány balkáni tagjelölt ország felvételére kerülhet sor, de csak akkor, ha az EU a koppenhágai csatlakozási kritériumokból engedményeket tesz geostratégiai szempontok javára.)

– Fennmarad-e az EU derékhadának integrációerősítési elkötelezettsége a következő nemzeti és európai uniós választások után? (Ebben az esetben nem lesz alapvető meghátrálás a jogállamisági eszközök alkalmazásában és a támogatások széles körének felfüggesztésében.)

– Fennmarad-e tartósan az EU-val szemben több kérdésben is különutas kormányzó koalíció Lengyelországban, és ezzel a demokráciát leépítő összefogás (*democracy backsliding collaboration*) Magyarország és Lengyelország között?

– Fennmarad-e tartósan a NER rendszere Magyarországon? (Ebben az esetben nincs politikai visszaút az Európai Unió derékhada felé.)

A 9. táblázat áttekinti azokat az alapvető forgatókönyveket, amelyekkel a fenti kérdések megválaszolása után Magyarországnak – a 2030-ig tartó pozíciója szempontjából – számolnia kell.

A valószínű forgatókönyvben fennmarad az Európai Unió és Magyarország közötti jogállamisági konfliktus. A konfliktus huxittal történő megszűntetése, Magyarország



9. táblázat  
Az EU–Magyarország konfliktus 2030-ra előretekintő forgatókönyvei Magyarország számára

Megnevezés	A forgatókönyv alapvető feltételei és az útvonal alakulása	Következmények Magyarországra nézve	Valószínűség
Magyarország a differenciált Unió egy csökkentett kínálatú szegmensébe záródik	Az EU27 nem bővül, Lengyelország részleges különütassága fennmarad, az EU nem enged a Magyarországgal szembeni jogállamisági feltételeességi eljárásokból Az EU Ukrajnával és néhány balkáni országgal bővül, a bővítés kockázatai miatt a jogállamisági feltételeességi eljárásokat megerősítik, azok Magyarországgal szemben érvényben maradnak, de a bővítés megszavazása fejében a 7. cikket nem alkalmazták	<i>Unió döntéshozatal:</i> az EU csökkenti az egyhangúan meghozandó döntések körét, a magyar vétőzási erő csökken <i>Unió transzferek:</i> az EU27-ben lecsökkenő nettó támogatotti többlet, a szegényebb országokkal kibővített EU-ban nullszaldó közeli pozíció	magas (50 százalék feletti)
Az EU visszalép a Magyarországgal szembeni jogállamisági eljárások végigvitelétől	Az európai parlamenti és a nemzeti parlamenti választásokon az EU-szkeptikus pártok többségbe kerülnek, az EU27 nem bővül, dezintegrációs folyamatok kezdődnek el	<i>Unió döntéshozatal:</i> a döntéshozatal kaotikussá válik, megbénítják a tagállami vétők <i>Unió transzferek:</i> a nettó befizető országok azonnal lecsökkentik a hozzájárulásukat, az EU finanszírozása válságba kerül	nagyon alacsony (10 százalék alatti)
A huxit elindítása <sup>a</sup>	Az EU27-ben Lengyelország visszafordul az EU főszórához, a lengyel véderő megújítása után az EU továbbviszi a 7. cikk szerinti eljárást Magyarországgal szemben, de a jogok megvonását megelőzően a NER elindítja a huxitot	<i>Unió döntéshozatal:</i> a 7. cikk szerinti eljárás továbbvittele hatastalanítja a magyar vétőerőt <i>Unió transzferek:</i> a 7. cikk szerinti eljárás teljes jogvesztéssel fenyeget	nagyon alacsony (10 százalék alatti)

## A 9. táblázat folytatása

Megnevezés	A forgatókönyv alapvető feltételei és az útvonal alakulása	Következmények Magyarországra nézve	Valószínűség
Magyarország visszafordul az EU derékhadához	A NER megszűnik, kormányváltásra kerül sor, és a kormánytól független állami intézmények („fékek és ellensúlyok”) 2/3-os törvényekben akár kilenc évre is bebetonozott vezetői sem akadályozzák a visszafordulást <sup>b</sup>	<i>Uniós döntéshozatal:</i> konstruktív részvétel <i>Uniós transzferek:</i> az EU27-ben masszív nettó támogatotti többlet, a kibővített EU-ban nullszaldó közeli pozíció	nagyon alacsony (10 százalék alatti)

<sup>a</sup> Egy – tényellenesen – feltételezett huxittal járó veszteségek sokoldalú elemzését a Külgazdaság 2019-ben megjelent különszámában szereplő tanulmányok részletesen tartalmazzák (Csaba [2019c], Csáki [2019], Deák [2019], Gálik [2019], Horváth és szerzőtársai [2019]).

<sup>b</sup> A NER ezen bebetonozási erőfeszítéseivel ellentmondásban van az, hogy a magyar miniszterelnök a fékek és ellensúlyok kérdését csak egy „euroblablának” tartja, amit „magára valamit adó ember” nem alkalmaz a magyar politikai rendszerre (Orbán [2023c]). Az ellentmondás azzal a feltételezéssel oldható fel, hogy e fékeknek és ellensúlyoknak (például Állami Számvevőszék, médiahatóság) a NER-ben valóban nincs olyan funkciójuk, hogy a kormányzást ellenőrizzék és korlátok közé szorítsák, hanem éppen ellenkezőleg: az ellenzéknek a kormányzattal szembeni fellépéseit kell korlátok közé szorítaniuk.

Forrás: saját szerkesztés.

visszatérése az unió derékhadához vagy az Unió visszalépése a jogállamisági feltételek szigorú érvényesítésétől egyaránt nagyon alacsony valószínűségű forgatókönyvek. Ezért a konfliktus befagyása valószínűsíthető, az Unió és Magyarország a másik számára tartósan tüske marad a köröm alatt. Egy differenciált Unióban egy kevesebbet kínáló integrációs zárvány jön létre.

## Összefoglalás

Magyarországon a 2010-es években a politikai rendszer autokratikus irányú átalakulása következett be. Ez az Európai Unió alapértékeinek (kiemelten a jogállamisági követelményeknek) a megsértésével járt. A magyar kormányzat a tagállami előnyök és kötelezettségek hosszú távú optimalizálását zárójelbe tette, és alárendelte az alkotmányozó többséget szerzett pártszövetség hatalma megőrzésének.

Az EU is hamar szembesült a magyarországi demokrácia és a jogállamiság romlásával, ami ellen elsősorban az Európai Parlament ösztöklélte a fellépést, de bebizonyosodott, hogy az EU erre szolgáló eszköze (a 7. cikk szerinti eljárás) nem hatásos. Az évtized végére az Európai Bizottság több kétes eredményességű erőfeszítés után javaslatot tett egy új eszközre, a jogállamisági mechanizmusra, amit a magyar és a lengyel ellenálláson túllépve sikerült is elfogadtatni az Európai Tanácsban. A jogállamisági mechanizmus létrehozását, majd alkalmazását a magyar kormányzat azzal is eszkálálta, hogy a 2015-ös menekültválságtól kezdve nemzetközi identitásharcba kezdett, és különutas politikát folytat az orosz–ukrán háború ügyében. Az Európai Unió „felvette a kesztyűt”, és a magyarországi választásokat követően a Bizottság aktíválta a jogállamisági mechanizmust, széles körben jogosultsági feltételekhez kötve az uniós támogatási eszközökhöz való hozzáférést.

A konfliktus további éleződésével (a 7. cikk szerinti eljárás végigvitelével vagy a huxittal) nem számolunk. A brexit tapasztalatai és a dezintegrációs forgatókönyvek modellezése alapján a teljes dezintegráció nagyon súlyos veszteségekkel járna. Ezért a jogállamisági mechanizmus alkalmazása is valószínűleg időleges tűzszünetekben végződik. Ez az EU27-ben természetesen szerződéses szinten nem legalizálható helyzet lesz, de ha az EU kibővül, akkor egy kevesebb előnyt kínáló integrációs szegmenst a jogállamisági rendeletet meghaladó szinten is legalizálni kell.

Bár Magyarországon valószínűleg a jogállamisági hiányosságokat korrigáló jogszabály-módosítások sora születik, és esetleg a kormányzat konfrontatív stílusa is enyhül, aminek köszönhetően az EU-támogatások egy jó részét is hozzáférhetővé teszik, de a magyarországi politikai rendszer demokratikus deficitje és autokrata jellege megmarad. Egy differenciált EU-integrációban egy új, kevesebbet kínáló integrációs zárvány képződik, amelyben Magyarország, saját szándéka ellenére, tartósan benne rekedhet.

*Hivatkozások*

- ÁDÁM ZOLTÁN [2019]: Explaining Orbán: A Political Transaction Cost Theory of Authoritarian Populism. *Problems of Post-Communism*, Vol. 66. No. 6. 385–401. o. <https://doi.org/10.1080/10758216.2019.1643249>.
- ÁGH ATTILA [2019]: The Decline of Democracy in East-Central Europe. *Problems of Post-Communism*, Vol. 63. No. 5–6. 277–287. o. <https://doi.org/10.1080/10758216.2015.1113383>.
- ÁGH ATTILA [2022]: The Orbán Regime as the „Perfect Autocracy”: The Emergence of the „Zombie Democracy” in Hungary. *Politics in Central Europe*, Vol. 18. No. 1. 1–25. o. <https://doi.org/10.2478/pce-2022-0001>.
- ANDERS, L. H.–PRIEBUS, S. [2021]: Does It Help to Call a Spade a Spade? Examining the Legal Bases and Effects of Rule of Law-Related Infringement Procedures Against Hungary. *Megjelent: Lorenz, A.–Anders, L. H. (szerk.): Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*. Palgrave MacMillan, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-54674-8\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54674-8_10).
- BAERBOCK, A.–LAHBIB, H.–ASSELBORN, J.–HOEKSTRA, W.–AURESCU, B.–FAJON, T. –BUENO, J. [2023]: It’s time for more majority decision-making in EU foreign policy. *Politico*, június 12. <https://www.politico.eu/article/eu-foreign-policy-ukraine-russia-war-its-time-for-more-majority-decision-making/>.
- BÁRD PETRA [2023]: First Periodic Country Report: Hungary. Stream project, [https://stream-eaw.eu/wp-content/uploads/2023/01/STREAM\\_Country-Report\\_Hungary.pdf](https://stream-eaw.eu/wp-content/uploads/2023/01/STREAM_Country-Report_Hungary.pdf).
- BEREND T. IVÁN [2021]: Az Európai Unió története. Integráció, populizmus, nacionalizmus. Kossuth Kiadó, Budapest.
- BLAUBERGER, M.–VAN HÜLEN, V. [2020]: Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration*, Vol. 43. No. 1. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>.
- BOTTONI, S. [2023]: A hatalom megszállottja. Orbán Viktor Magyarországá. *Magyar Hang Könyvek*. Alhambra-Press Bt., Budapest.
- BOZÓKI ANDRÁS–HEGEDŰS DÁNIEL [2018]: An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*, Vol. 25. No. 7. 1173–1189. o. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455664>.
- BRUXINFO [2011]: Orbán: a médiatörvény kizárólag EU-tagállambeli tapasztalatokból építkezik. *Jogi Fórum*, január 6. <https://www.jogiforum.hu/hir/2011/01/06/orban-a-media-torveny-kizarolag-eu-tagallambeli-tapasztalatokbol-epitkezik/>.
- BRZOWSKI, A. [2023]: Ten EU leaders meet to ‘brainstorm’ bloc’s enlargement future. *Euro active.com*, június 30. <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/ten-eu-leaders-meet-to-brainstorm-blocs-enlargement-future/>.
- BUGARIČ, B. [2014]: Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge. *LSE Europe in Question Discussion Paper Series, LEQS Paper*, No. 79/2014. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2257935>.
- BUZOGÁNY ÁRON [2017]: Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation? *Democratization*, Vol. 24. No. 5. 1–19. o. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1328676>.
- BUZOGÁNY ÁRON–VARGA MIHAI [2019]: The ideational foundations of the illiberal backlash in Central and Eastern Europe: The case of Hungary. *Review of International Political Economy*, Vol. 25. No. 6. 811–828. o. <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1543718>.

- CZINA VERONIKA [2023]: Az EU jogállamisági feltételrendszerének elemzése Magyarország esete alapján. VGI Műhelytanulmányok, 148. sz. <https://vgi.krtk.hu/publikacio/czina-v-az-eu-jogallamisagi-feltetelrendszerenek-elemzese-magyarorszag-esete-alapjan/>.
- CSABA LÁSZLÓ [2019a]: A költségvetési és bankunió: vízvázlat a többsebességű EU-ban. Megjelent: *Halmi Péter* (szerk.): *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban.* Dialóg Campus, Budapest, 167–182. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2019b]: Törésvonalak Európában. Megjelent: *Kovács Lajos Péter* (szerk.): *Közel Európa távol. Éghajlat* Könyvkiadó Kft., Budapest, 23–48. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2019c]: Térkép és iránytű nélkül. *Külgazdaság*, 63. évf. 5–6. sz. 4–11. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.4>.
- CSÁKI GYÖRGY [2019]: Huxit? Komolyan? *Külgazdaság*, 63. évf. 5–6. sz. 12–18. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.12>.
- CSUHAJ ILDIKÓ [2021]: Varga Mihály első ízben és keményen reagál Matolcsy György kritikájára. *ATV.hu*. augusztus 2. <https://www.atv.hu/belfold/20210801/varga-mihaly-fellinitidez-es-első-izben-reagal-matolcsy-gyorgy-kritikajara>.
- DEÁK DÁNIEL [2019]: Egy huxit lehetséges jogi következményei. *Külgazdaság*, 63. évf. 5–6. sz. 19–26. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.19>.
- EB [2018]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről. Európai Bizottság, Brüsszel, COM(2018) 324 final, május 2. [eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324).
- EB [2020]: A jogállamiság helyzete Magyarországon. Országfejezet. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. SWD(2020) 316 final. Európai Bizottság, Brüsszel, szeptember 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0316>.
- EB MAGYARORSZÁGI KÉPVISELETE [2023]: Az EU költségvetése Magyarországon. Európai Bizottság Magyarországi Képviselő, [https://hungary.representation.ec.europa.eu/strategia-es-prioritasok/az-eu-koltsegvetese-magyarorszagon\\_hu](https://hungary.representation.ec.europa.eu/strategia-es-prioritasok/az-eu-koltsegvetese-magyarorszagon_hu).
- EC [2017]: White paper on the future of Europe – Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/66626>.
- ELŐD FRUZSINA–BRÜCKNER GERGELY [2023]: Herman János: Ha ez egy színdarab lenne, a harmadik felvonás előtt minden néző arra számítana, Magyarország ki fog lépni az EU-ból. *Telex.hu* podcast, július 7. <https://telex.hu/podcast/2023/07/07/tema-bruckner-gergovel-herman-janos-unios-politika>.
- ÉLTETŐ ANDREA–SZEMLÉR TAMÁS [2023]: Hungary in the European Union – Cooperation, Peacock Dance and Autocracy. *Comparative Southeast European Studies*, megjelenés alatt.
- EP [2012]: Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről. 2012/2511(RSP). Európai Parlament, február 16. Strasbourg, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0053\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0053_EN.html).
- ET [2020a]: Az Európai Tanács rendkívüli ülése. Következtetések – július 17., 18., 19., 20. és 21. Európai Tanács, <https://www.consilium.europa.eu/media/45139/210720-euco-final-conclusions-hu.pdf>.
- ET [2020b]: Az Európai Tanács ülése. Következtetések – december 10. és 11. Európai Tanács, <https://www.consilium.europa.eu/media/47331/1011-12-20-euco-conclusions-hu.pdf>.

- EU [2020]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről. HL, december 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2092&qid=1693907488566>.
- EU [2022a]: Next Generation EU: a tagállamok jóváhagyták Magyarország nemzeti tervét. Sajtóközlemény. Az Európai Unió Tanácsa, december 12. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/nextgenerationeu-member-states-approv-national-plan-of-hungary/>.
- EU [2022b]: A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Az Európai Unió Tanácsa, HL, L 325/94. december 20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2506>.
- EUROSTAT [2023]: Volume indices of real expenditure per capita (in PPS\_EU27\_2020=100) GDP per capita in PPS. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00114/default/table?lang=en>.
- FELBERMAYR, G.–GRÖSCHL, J.–HEILANDC, I. [2022]: Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration. *Journal of International Economics*, Vol. 138. 103647. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103647>.
- FLECK ZOLTÁN–CHRONOWSKI NÓRA–BÁRD PETRA [2022]: The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary. *MTA Law Working Papers*, 2022/4. [http://real.mtak.hu/155716/1/Paper\\_I\\_-\\_final\\_the\\_crisis\\_of\\_the\\_rol.pdf](http://real.mtak.hu/155716/1/Paper_I_-_final_the_crisis_of_the_rol.pdf).
- FREEDOM HOUSE [2023a]: Nations in transit. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/All\\_Data\\_Nations\\_in\\_Transit\\_NIT\\_2005-2022\\_For\\_website.xlsx](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/All_Data_Nations_in_Transit_NIT_2005-2022_For_website.xlsx).
- FREEDOM HOUSE [2023b]: Nations in Transit. Methodology. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>.
- GÁL MÁRIA [2023]: Magyarország nagy árat fizet az Orbán-kormány vétóiért, kihagyják az új európai együttműködési főrubából. Aki párbeszédet akar, ma már inkább Romániához fordul. *Népszava*, május 24. [https://nepszava.hu/3195696\\_lengyelorszag-magyarorszag-romania-spanyolorszag-egyuttmukodesi-forum](https://nepszava.hu/3195696_lengyelorszag-magyarorszag-romania-spanyolorszag-egyuttmukodesi-forum).
- GÁL, Zs.–MALOVÁ, D. [2021]: Slovakia in the Eurozone: Tatra Tiger or Mafia State inside the Elite Club? Megjelent: *Arató Krisztina–Koller Boglárka–Pelle Anita* (szerk.): *The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe. Why In, Why Out?* Routledge, New York, 165–183. o. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-10>.
- GÁLIK ZOLTÁN [2019]: A Brexit tanulságai a Huxit számára. *Külgazdaság*, 63. évf. 5–6. sz. 27–33. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.27>.
- GILL, I. S.–RAISER, M. [2012]: *Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*. World Bank, Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/golden-growth>.
- HALMAI GÁBOR [2015]: An Illiberal Constitutional System in the Middle of Europe. *European Yearbook of Human Rights* 2014, 497–514. o. <https://ssrn.com/abstract=2577883>.
- HALMAI KATALIN [2023]: Levelet írt az Európai Bizottság, búcsúzhatnak az Erasmustól a fideszes irányítás alatt álló alapítványi egyetemek. *Népszava*, január 9. [https://nepszava.hu/3181304\\_europai-bizottsag-erasmus-alapitvanyi-egyetem-tamogatas-leallitas](https://nepszava.hu/3181304_europai-bizottsag-erasmus-alapitvanyi-egyetem-tamogatas-leallitas).
- HALMAI PÉTER [2019]: Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek. Megjelent: *Halmai Péter* (szerk.): *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Dialóg Campus, Budapest, 67–142. o.
- HALMAI PÉTER (szerk.) [2020]: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Dialóg Campus, Budapest.

- HOLESCH, A.–KYRIAZI, A. [2021]: Democratic backsliding as a collaborative project: Understanding the links between Fidesz and Law and Justice. LSE blog, február 5. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/02/05/democratic-backsliding-as-a-collaborative-project-understanding-the-links-between-fidesz-and-law-and-justice/>.
- HOLESCH, A.–KYRIAZI, A. [2022]: Democratic backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition. *East European Politics*, Vol. 38. No. 1. 1–20. o. <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1865319>.
- HORVÁTH DIÁNA–REGŐS GÁBOR–MOLNÁR DÁNIEL [2019]: Öt szerző egy témáról. Mit veszítene Magyarország azzal, ha megszűnne a tagsága az Európai Unióban? *Külgazdaság*, 63. évf. 5–6. sz. 34–42. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.34>.
- HVG [2017]: „A Kádár-rendszer győzött” – volt fideszes vall első találkozásáról Habonnyal. HVG, április. 18. [https://hvg.hu/itthon/20170418\\_koromi\\_attila\\_publi\\_kadar\\_rendszer\\_habony\\_fidesz\\_gepezet](https://hvg.hu/itthon/20170418_koromi_attila_publi_kadar_rendszer_habony_fidesz_gepezet).
- INDEX [2010]: Brüsszel nem enged a hiánycélunkból. Június 3. [https://index.hu/gazdasag/magyar/2010/06/03/brusszel\\_nem\\_enged\\_a\\_hianycelunkbol/](https://index.hu/gazdasag/magyar/2010/06/03/brusszel_nem_enged_a_hianycelunkbol/).
- JÁRDI ROLAND–SZAJLAI CSABA [2023]: Nagy Márton: A magyar gazdaságnak át kell állnia egy uniós forrás nélküli létre. *Világgazdaság*, június 6. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/06/nagy-marton-a-magyar-gazdasagnak-at-kell-allnia-egy-unios-forras-nelkuli-letre>.
- KÁLNOKY, B. [2022]: Ez a hajó már elment Németországban – Boris Kálnoky a Mandinernek. *Mandiner*, január 14. <https://mandiner.hu/hirek/2022/01/boris-kalnoky-interju>.
- KELEMEN, R. D. [2020]: The European Union’s authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, Vol. 27. No. 3. 481–499. o. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455>.
- KELEMEN, R. D. [2023]: The European Union’s failure to address the autocracy crisis: MacGyver, Rube Goldberg, and Europe’s unused tools. *Journal of European Integration*, Vol. 45. No. 2. 223–238. o. <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2152447>.
- KERNER ZSOLT [2020a]: Orbán képes nekimenni egész Európának, hogy ne születhessen ellene egy veszélyes uniós fegyver? 24.hu, november 16. <https://24.hu/kulfold/2020/11/16/jogallami-mechanizmus-orban-veto/>.
- KERNER ZSOLT [2020b]: Ez a fal, ameddig elment Orbán. 24.hu, november 16. <https://24.hu/kulfold/2020/11/17/orban-eu-veto-megoldas/>.
- KERNER ZSOLT [2020c]: Orbán meg tudja nyerni az uniós vétóval kapcsolatos harcot, de annak súlyos ára lesz. 24.hu, november 19. <https://24.hu/kulfold/2020/11/19/orban-veto-eu-politikai-oldalak/>.
- KERTÉSZ KRISZTIÁN [2022]: A nemzetgazdasági konvergencia mozgatórugói az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 69. évf. 7–8. sz. 962–980. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2022.7-8.962>.
- KOLLER BOGLÁRKA [2019]: Többsebességű vagy menüválasztásos jövő? A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban. Megjelent: *Halmai Péter* (szerk.): *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Dialóg Campus, Budapest, 51–66. o. [https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/web\\_PDF\\_Tagallami\\_integracios\\_modellek.pdf](https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/web_PDF_Tagallami_integracios_modellek.pdf).
- KOLLER BOGLÁRKA [2021]: *The Euro and the Collective Identities of Central and Eastern European Nationals*. Megjelent: *Arató Krisztina–Koller Boglárka–Pelle Anita* (szerk.): *The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe. Why In, Why Out?* Routledge. New York.

- KORNAI JÁNOS [2011]: Számvetés. Népszabadság, január 6. [http://nol.hu/gazdasag/kornai\\_janos-935811](http://nol.hu/gazdasag/kornai_janos-935811). Megjelent még: *Kornai* [2017] 19–47. o.
- KORNAI JÁNOS [2015]: U kanyar Magyarországon. Élet és Irodalom, április 3. 8–1. o. Megjelent még: *Kornai* [2017] 117–151. o.
- KORNAI JÁNOS [2016]: Még egyszer a „rendszerparadigmáról”. Tisztázás és kiegészítések a posztzocialista régió tapasztalatainak fényében. *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. 10. sz. 1074–1119. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2016.10.1074>. Megjelent még: *Kornai* [2017] 153–228. o.
- KORNAI JÁNOS [2017]: Láttelel. Tanulmányok a magyar állapotokról. HVG Kiadói ZRt., Budapest.
- KOVÁCS OLIVÉR [2021]: Integrációelmélet és makroökonómia. Gondolatok Halmai Péter Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája című kötete kapcsán. *Közgazdasági Szemle*, 68. évf. 5. sz. 564–579. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2021.5.564>.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS [2020]: Egy mondat a zsarnokságról – a miniszter és a fordított elszámoltatás. Válasz Online, június 30. <https://www.valaszonline.hu/2023/06/30/ner-forditott-elszamoltatas-lazar-janos-demokraciahiany-korosenyi-andras/>.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-ILLÉS GÁBOR-GYULAI ATTILA (szerk.) [2020]: *The Orbán Regime. Plebiscitary Leader Democracy in the Making*. Routledge.
- KRASZTEV PÉTER-VAN TIL, J. (szerk.) [2015]: *The Hungarian patient. Social opposition to an illiberal democracy*. Central European University Press, <https://doi.org/10.1515/9786155225550-002>.
- ŁACNY, J. [2021]: The Rule of Law conditionality under Regulation No. 2092/2020 – Is it all About the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 13. No. 1. 79–105. o. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>.
- LACZKÓ TIHAMÉR [2015]: Magyarország kivezetése a túlzottdeficit-eljárásból. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. [https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz\\_2015\\_1-3.szam.pdf](https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2015_1-3.szam.pdf).
- LÁNCZI ANDRÁS [2015]: Amit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája. *Mandiner*, december 21. <https://mandiner.hu/velemenyt/2015/12/lanczi-andras-amit-korrupcionak-neveznek-az-gyakorlatilag-a-fidesz-legfobb-politikaja>.
- LOSONCZ MIKLÓS [2019]: Az EU-ból való brit kilépés néhány tanulsága. Megjelent: *Kovács Lajos Péter* (szerk.): *Közel Európa távol*. Éghajlat Könyvkiadó Kft., Budapest, 323–357. o.
- LOSONCZ MIKLÓS [2020]: *Brexit. Ugrás az ismeretlenbe*. Noran Libro, Progress Könyvek, Budapest.
- LOSONCZ MIKLÓS [2023]: *Ukrajna és az EU bővítése*. Élet és Irodalom, 67. évf. 28. sz. július 14. <https://www.es.hu/cikk/2023-07-14/losoncz-miklos/ukrajna-es-az-eu-bovitese.html>.
- MACRON, E. [2023]: EU should consider ‘multi-speed Europe’ to cope with enlargement. *Politico*, augusztus 28. <https://www.politico.eu/article/france-president-emmanuel-macron-multi-speed-europe-enlargement-ukraine-moldova-balkans/>.
- MEDVE-BÁLINT GERGŐ-MARTIN JÓZSEF PÉTER-NAGY GABRIELLA [2022]: Céllellentéses következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon. Megjelent: *Kolosi Tamás-Szelényi Iván-Tóth István György* (szerk.): *Társadalmi Riport, 2022*. Tárki, Budapest, 33–51. o. [https://tarki.hu/sites/default/files/2022-12/033\\_052TRIP2022\\_MedveMartinNagy.pdf](https://tarki.hu/sites/default/files/2022-12/033_052TRIP2022_MedveMartinNagy.pdf).
- MICHEL, C. [2023]: *Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum*. European Council Speech, augusztus 28. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>.
- MONNET, J. [1978]: *Memoirs*. Doubleday, Garden City, New York.



- MRÁZ ÁGOSTON SÁMUEL [2023]: A nemzeti konzultáció nem közvélemény-kutatás, műfajilag inkább aláírásgyűjtés. *Mandiner*, január 22. <https://mandiner.hu/belfold/2023/01/mraz-agoston-samuel-nezopont-intezet-hvg-interju-belfold-belpolitika-nemzeti-konzultacio>.
- MTI [2012]: Orbán: ellentmondunk a csábításnak. *Világgazdaság*, május 31. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2012/05/orban-ellentmondunk-a-csabitasnak> letöltés dátuma: 2023-08-16.
- OBLATH GÁBOR [2013]: Hány év múlva? A konvergencia természetéről és időigényéről. *Statistikai Szemle*, 91. évf. 10. sz. 925–946. o.
- ORBÁN VIKTOR [2021]: Előadás a „Harminc éve szabadon” című konferencián. Miniszterelnöki Kabinetiroda, Budapest, június 19. <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/orban-viktor-eloadasa-a-harminc-eve-szabadon-cimu-konferencian/>.
- ORBÁN VIKTOR [2023a]: Orbán Viktor beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnyitó eseményén. Miniszterelnöki Kabinetiroda, március 9. <https://kormany.hu/beszede-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-beszede-a-magyar-kereskedelmi-es-iparkamara-gazdasagi-evnyito-esemenyen-20230309>.
- ORBÁN VIKTOR [2023b]: Előadás a XXXII. bálványosi nyári szabadegyetem és diáktáborban. Miniszterelnöki Kabinetiroda, <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-eloadasa-a-xxxii-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban/>.
- ORBÁN VIKTOR [2023c]: Orbán Viktor válaszai a táborlakókban felmerült kérdésekre. Miniszterelnöki Kabinetiroda, <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-valaszai-a-taborlakokban-felmerult-kerdesekre-2023-07-22/>.
- PALÁNKAI TIBOR [2019]: Integráció és kohézió az EU-ban. Megjelent: *Halmai Péter* (szerk.): *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban.* Dialóg Campus, Budapest, 27–50. o.
- PAWLAK, J.–STRUPCZEWSKI, W. [2016]: Polish, Hungarian ‘horse thief’ alliance alarms Brussels. *Reuters*, szeptember 15.
- REDING, V. [2013]: The EU and the Rule of Law – What next? Centre for European Policy Studies, Brüsszel, szeptember 4. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_13\\_677](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677).
- REUTERS [2011]: EU to detail objections to Hungary media law in letter. *Reuters*, január 18. Az EU levélben részletezi a magyar médiatörvénnyel szembeni kifogásokat | *Reuters*.
- SADURSKI, W. [2019]: *Poland’s Constitutional Breakdown.* Oxford University Press.
- SARGENTINI, J. [2018]: Jelentés a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Európai Parlament, július 4. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_HU.html).
- SCHÖPFLIN GYÖRGY [2017]: Political Lessons for Central Europe from Orbán’s Hungary. *Aspen Review*, március 15. <https://www.aspen.review/article/2017/political-lessons-for-central-europe-from-orbans-hungary/>.
- SPIRK JÓZSEF [2023]: Az új uniós miniszter szerint Ukrajna miatt minden átalakulhat az EU-ban. *24.hu*, július 21. <https://24.hu/belfold/2023/07/21/tusvanyos-boka-janos-unios-miniszter-valsagok-ukrajna/>.
- STUMPF ANDRÁS [2022]: „Akkor kommunista vagy” – így vesznek el százmilliókat független polgármester vezette városoktól. *Válasz Online*, március 30. <https://www.valaszonline.hu/tag/pusztaszabolcs/>.
- SZABAD EURÓPA [2020]: Tíz év vitái: Orbán vs. Európai Unió. *Szabad Európa*, december 9. <https://www.szabadeuropa.hu/a/idorend-europai-unio-orban-viktor-csatai/30987854.html>.

- TAVARES, L. [2013]: Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229\\_HU.html#\\_section1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229_HU.html#_section1).
- TAYLOR, P. [2015]: Despite 'hello dictator'. EU struggles to curb Hungary's Orban. Reuters, június 7. <https://www.reuters.com/article/us-hungary-eu-analysis-idUSKBN00N09P20150607>.
- TÓTH ISTVÁN JÁNOS [2022]: Hétszeresére növeli a közbeszerzési győzelem esélyét a NER-es kapcsolat. G7, február 8. [https://g7](https://g7.hu/kozelet/20220208/hetszeresere-noveli-a-kozbeszerzesi-gyozelem-eselyet-a-ner-es-kapcsolat/), <https://g7.hu/kozelet/20220208/hetszeresere-noveli-a-kozbeszerzesi-gyozelem-eselyet-a-ner-es-kapcsolat/>.
- V-DEM INSTITUTE [2023]: V-Dem is a unique approach to measuring democracy – historical, multidimensional, nuanced, and disaggregated – employing state-of-the-art methodology. Democracy report. Defiance in the Face of Autocratization. University of Gothenburg, [https://v-dem.net/documents/29/V-dem\\_democracyreport2023\\_lowres.pdf](https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf).
- VELENCEI BIZOTTSÁG [2013]: Vélemény Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról. Strasbourg, június 17. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei\\_Bizottsag\\_CD\\_L-AD\\_2013\\_012\\_Velemeny\\_az-Alaptorv%C3%A9ny\\_negyedik\\_modos%C3%ADtasarol\\_HUN.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CD_L-AD_2013_012_Velemeny_az-Alaptorv%C3%A9ny_negyedik_modos%C3%ADtasarol_HUN.pdf).
- VÖRÖS SZABOLCS [2023]: Erasmus-ügy: a magyar felsőoktatás huxitja. A Birodalom viszsavág – Ablonczy és Magyar Erasmus-ügyről, brüsszeli magyar mozgástérről. Heti Válasz podcastja, 184. <https://www.valaszonline.hu/2023/07/20/erasmus-eu-bizottsag-magyarorszag-vita-podcast-hetivalasz184/>.
- ZSÍROS SÁNDOR–PÁLFI RITA [2022]: Von der Leyen: megindul a jogállamisági mechanizmus Magyarország ellen. Euronews, április 5. <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/04/05/von-der-leyen-ket-nappal-a-magyar-valasztas-utan-bejelentheti-a-jogallamisagi-mechanizmus->.