

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG (V)ISZONYA

Sodródás az uniós döntéshozás perifériájára

A Political Capital és a Friedrich-Ebert-Stiftung tanulmánya

2023. szeptember

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

- **Mire az EU felébredt, a magyar jogállam lebomlott.** Az uniós tagállamok vezetői, az Európai Bizottság (Bizottság) és az európai parlamenti képviselők eleinte talán nem is értették a Fidesz jogállamisági leépítésére tett lépéseinek rendszerszintű jellegét, nem ismerték ki az orbáni hatalmi politizálás működését, a tagállamok nem vállalták a politikai konfrontációt, a Bizottságnak pedig nem is volt eszköze a fellépésre. Így a kormány gyakorlatilag szabad kezet kapott, és zavartalanul építhette le a magyar jogállamot. Bár néhány tagállam vezetője már 2013-ban felhozta, hogy a jogállamisági problémákat az uniós forrásokhoz való hozzáféréseken keresztül kezeljék, az ezt megvalósító jogállamisági kondicionalitási mechanizmus csak 2020-ra jött létre, és 2022-re vált bevethetővé.
- **Nem minden problémára jelent megoldást a feltételelességi eljárás.** Magyarországnak nem kell minden területen választ adnia a jogállamisági kritikákra a felfüggesztett uniós források feloldásához. A jogállamisági kondicionalitási eljárás ugyanis csak olyan területeken alkalmazható, amelyek közvetlenül érintik az uniós források felhasználását. Így például a médiapluralizmus nem eshet a hatálya alá.
- **A kormány hármas taktikát alkalmaz az Unióval szemben: politikailag támadja, jogi látszatintézkedéseket hoz és akadályozza a döntéshozatalt.** A Bizottság jogi kritikáira a magyar kormány egyrészt politikai támadásokkal reagál, a „magyar emberekre” leselkedő politikai veszélyforrásként beállítva az Uniót, másrészt jogi látszatintézkedésekkel igyekszik megfelelni a Bizottság feltételeinek, harmadrészt pedig döntések blokkolásával, vétópolitikával igyekszik javítani politikai zsarolási pozícióján.
- **Több milliárd euró a tét.** Az Európai Unió Tanácsa a Bizottság javaslatára 6,3 milliárd eurót függesztett fel az országnak ítélt 22 milliárd eurónyi kohéziós forrásból. Magyarország ezen kívül jelenleg nem juthat hozzá további körülbelül 5,8 milliárd eurónyi fejlesztési forráshoz abból a helyreállítási alapból, amit a Covid-járvány miatt hoztak létre. Míg ezeknek a tételeknek a megszerzésére van még idő, a kabinet könnyen kifuthat az időből az alapítványi fenntartású egyetemek kapcsán, azok ugyanis jelentős forrásoktól esnek és eshetnek el, amennyiben nincs megegyezés a felek között 2023. november 23-áig.
- **Nem politikai vendettáról van szó, de a magyar kormány sikeresen hangolta maga ellen az európai közvéleményt és kormányokat.** 2013 óta egyre több szó esik a jogállamiság és az uniós költségvetés védelméről, tehát nem a közelmúltban elfogadott magyar törvények váltották ki a tagállamok és a Bizottság fellépését, és nem a magyar kormány migráció- vagy LMBTQ-ellenes politikáját akarják megtorolni a jogállamiságot védő eljárásokkal. Mivel azonban az ezekhez kapcsolódó törvények is sértenek alapjogokat, ezekben az ügyekben is lép a Bizottság. A tagállami kormányok ugyanakkor saját politikai érdekeikből is cselekszenek, hiszen választóik számon kérik rajtuk, hogy az általuk befizetett EU-költségvetésből korrupt kormányokat finanszíroznak, amelyek lebontják a jogállamot. A magyar kormány ukránellenes és oroszbarát retorikája, valamint a fontos ügyekben alkalmazott vétópolitika lehetett az utolsó csepp a pohárban.
- **A források kifizetésében döntő lesz, hogy a Bizottság behunyja-e a fél szemét.** A magyar kormány papíron igyekszik megfelelni a Bizottság feltételeinek és saját vállalásainak, de a gyakorlatban nem célja a saját maga által kiépített, az intézmények feletti kontrollra és korrupcióra épülő rezsim leépítése. Számos példából jól látszik, hogy a meghozott jogszabályok nem szüntetik meg a

jogállami problémákat. Hiába tehet például nyomozást javasoló indítványt az Integritás Hatóság, ha azt az ügyészség, a rendőrség vagy a bíróság figyelmen kívül hagyhatja. Hiába erősítették meg az Országos Bírói Tanácsot, ha a kormány közvetve, informális úton kontrollt akar szerezni a tagok megválasztása fölött.

- **A források egy részéről vélhetően le kell mondanunk.** A legvalószínűbb scenárió az uniós források jövőjével kapcsolatban az, hogy idővel mindkét szereplő félrehúzza a kormányt, és megelégszik céljai részleges teljesülésével. Magyarország így hozzájutna a források jelentős részéhez, míg a Bizottság a részleges forrásbefagyasztással mutatná elkötelezettségét a jogállamiság mellett. A Bizottság a fokozatos „húzd meg, ereszd meg” taktikával próbálhatja meg a szabályok hosszabb távú betartására bírni a magyar kormányt. Utóbbi pedig az európai politikai erőviszonyok átalakulásában, a populista radikális erők megerősödésében bízik, és az EU-s döntések akadályozásával akarja javítani tárgyalási/zsarolási pozícióját.
- **Marad a status quo.** A magyar-uniós kapcsolatok viszonylatában a legvalószínűbb scenárió az, hogy marad a jelenlegi status quo, tehát Magyarország az uniós döntéshozatal periferiáján marad: elveszíti súlyát a döntéshozatalban, nem képes hatékonyan képviselni érdekeit, egyre inkább a vétőpolitika marad a fő fegyvere, amit viszont a többi tagállam igyekszik majd kiskapukon keresztül kikerülni. Az is valószínűnek tűnik, hogy a magyar kormány egyre kevésbé akar majd részt venni az uniós integráció erősítését célzó kezdeményezésekben, és blokkolni is próbálja majd ezeket a törekvéseket.

Javaslatok

- **Egyértelmű beszédre van szükség az Unió részéről.** Az EU-nak erőteljesebben, hatékonyabban és érthetőbben kell kommunikálnia Magyarországon, hogy szélesebb körben legyen képes cáfolni a kormány valótlan állításait, elmagyarázni céljait és lépéseit.
- **A Bizottságnak szigorúan kell vizsgálnia a jogi feltételek gyakorlati teljesülését, a tagállami kormányoknak pedig fel kell vállalniuk a politikai konfrontációt.** A jogállam rendszerszintű lebontását nem tudja pusztán az EU intézményrendszere jogi eszközökkel meggátolni vagy visszafordítani, bár fontos, hogy a Bizottság a papíron való teljesülés mellett alaposan vizsgálja meg a jogszabálmódosítások gyakorlati megvalósítását és eredményét. Emellett azonban szükség van politikai fellépésre, konfrontációra és alternatív narratívák megjelenítésére is a tagállami kormányok politikai vezetői részéről, nemcsak Brüsszelben vagy saját országukban, hanem Magyarországon is.
- **Az ellenzék fő feladata nem a kormány állításaira történő reagálás, hanem az alternatív vízió és narratíva felépítése.** A magyar ellenzéknek nem a kormány állításaival kell szélmalomharcot vívnia, hanem alternatívát kell mutatnia. Azt kell tehát világossá tennie, hogy ideális esetben hol lenne Magyarország helye az EU-ban, milyen viszonyt kellene kialakítani az uniós intézményekkel, a tagállamokkal, és hogy ez hogyan vezetne a visszatartott uniós források megszerzéséhez és az ország felemelkedéséhez.
- **A jogállamisági problémákat a mindennapi életet érintő, gyakorlati példákon és történeteken keresztül kell bemutatni.** A rendszerszintű, absztrakt jogállamisági problémák csekély érdeklődésre tartanak számot. Bár a korrupció felháborítja az embereket, tehetetlennek érzik magukat vele szemben, illetve annak nagyságrendjét sem érzékelik. Éppen ezért érdemes ezt

kisebb, egyedi eseteken keresztül napirenden tartani: a földje kormányzati kisajátítása után a tulajdonáért küzdő „kisember”¹ példája érdekesebb, érthetőbb és átélhetőbb lehet, mint a sokadik milliárdos közbeszerzésen eltűnő közpénz története, vagy a politikai rendszer absztrakt elemzése.

- **Szükség van magyar EU-stratégiára.** Magyarországnak szüksége van egy konszenzuális EU-stratégiára, ami lefekteti, hogy hazánk mit szeretne elérni uniós tagságával, milyen módszerekkel és milyen távlatban tudja ezeket a célokat teljesíteni, és ehhez milyen politikára, eszközökre, partnerségekre van szüksége.

¹ <https://hang.hu/helykozijarat/ez-igy-foldrablas-133275>

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	2
Javaslatok.....	3
TARTALOMJEGYZÉK.....	5
1. BEVEZETŐ	6
2. A MAGYAR DEMOKRÁCIA ÉS JOGÁLLAM LEÉPÜLÉSE.....	8
3. AZ EU ÉS A MAGYAR JOGÁLLAMISÁG VISZONYA.....	11
4. A JOGÁLLAMISÁGI KONDITIONALITÁSI MECHANIZMUS LÉTREJÖTTE	14
5. A MAGYARORSZÁG RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ UNIÓS FORRÁSOK.....	17
6. A KIFIZETÉSEKET BLOKKOLÓ JOGÁLLAMISÁGI FELTÉTELEK	20
7. POLITIKAI PATTHELYZET? - A MAGYAR KORMÁNY ÉS AZ EU STRATÉGIÁJA	26
7.1. Kormányzati célok: a rendszer egyben tartása.....	26
7.2. Mit akar a Bizottság?	27
8. MIT HOZ A JÖVŐ MAGYARORSZÁG ÉS AZ EU KAPCSOLATÁBAN?.....	30
8.1 A költségvetési vita forgatókönyvei.....	30
8.2 Magyarország jövője az EU-ban vagy azon kívül?.....	31
KONKLÚZIÓ: AZ UNIÓBAN, DE ATTÓL ELHIDEGÜLTEN FOLYTATJUK.....	35
IMPRESSZUM.....	36

1. BEVEZETŐ

Ismert, hogy Magyarország jelenleg nem jut hozzá a számára megítélt összes európai uniós támogatáshoz. Ennek oka, hogy a hazánkkal kapcsolatban többször is kiemelt jogállamisági problémák miatt az Európai Bizottság (Bizottság) nem látja biztosítottnak az uniós források védelmét Magyarországon.

Az már kevésbé köztudott, hogy pontosan milyen eljárások alapján és milyen problémák miatt függesztették fel a Magyarországnak szánt forrásokat, és mit kell(ene) tennie a magyar kormánynak a források feloldásáért.

A tanulmány ezért kifejezetten két eljárásra fókuszál: a magyar médiában sokat emlegetett jogállamisági kondicionalitási (avagy feltételelességi) eljárásra (a továbbiakban: jogállamisági eljárás), amelyről 2020 decemberében egyeztek meg az állam- és kormányfők,² illetve a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Források (RRF) felfüggesztésére. Mindkettőről 2022 decemberében döntött az Európai Unió Tanácsa (Tanács)³ és a Bizottság. Tárgyaljuk emellett az igazságügyi horizontális feltételeket, amelyek minden kohéziós és helyreállítási forrás kifizetését akadályozzák, illetve az egyéb horizontális feltételeket, amelyek egy-egy területtel kapcsolatos források kifizetésének állják útját (pl. a tudományos élet szabadsága terén).

Mivel számos különálló eljárásból áll össze a források felfüggesztésének rendkívül komplex ügye, a tanulmány további részében az egyes eljárásokat egy-egy önálló „fül” alatt tárgyaljuk.

Néhány szót ejtenünk kell azonban a hazánkkal szemben folyó egyéb jogállamisági eljárásokról, akkor is, ha ezek közvetlenül nem is blokkolnak EU-forrásokat. Az Európai Parlament (EP) 2018 szeptemberében indította el a hetes cikkely szerinti eljárást Magyarországgal szemben.⁴ Ennek keretei között jelenleg arra várunk, hogy a Tanács – az érintett tagállam meghallgatása után – négyötödös többséggel határozzon arról, fennáll-e a veszélye annak, hogy Magyarország súlyosan megsérti az uniós értékeket.⁵ Ez a folyamat hosszú ideje nem halad, jelen pillanatban pedig kevés esély mutatkozik arra, hogy megszülessen a négyötödös döntés. Ha meg is történne, az Európai Tanácsnak (EUT)⁶ egyhangúan kellene felfüggesztenie a tagállam (jelen esetben hazánk) jogait, beleértve a szavazati jogát az Európai Unió Tanácsában. De ez még a négyötödös döntésnél is távolabbi lehetőség, aminek megtörténte kevés esély mutatkozik.

A tanulmány nem hivatott elmélyedni az úgynevezett jogállamisági jelentésekben, melyek a tagállamok jogállamisági problémáit sorolják fel, és ajánlások, illetve párbeszéd útján próbálják segíteni az EU tagjaiban az uniós értékek védelmét.⁷ Ezek a jelentések ugyan több olyan területen is fogalmazhatnak meg ajánlásokat, amelyek érintik az uniós költségvetés védelmét,⁸ a jelentéseknek nincs közvetlen szerepük a Magyarországnak szánt uniós források felfüggesztésében. A 2023-as Magyarországról szóló jelentés hazánk esetében épp arról számolt be, hogy az ország jogalkotási reformokat vezetett be az uniós intézmények

² <https://www.valaszonline.hu/2020/12/14/eu-magyarorszag-lengyelorszag-koltsegvetes-veto-elemzes/>

³ Ez az EU egyik társjogalkotó szerve, a releváns tagállami miniszterek képviselik magukat benne.

⁴ <https://www.euronews.com/my-europe/2018/09/12/european-parliament-votes-to-trigger-article-7-sanctions-procedure-against-hungary>

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/mit-tehet-az-eu-az-unios-ertekek-megsertese-eseten-infografika>

⁶ Ez a szerv az uniós állam- és kormányfőket tömöríti, és az EU főbb irányait határozhatja meg, de hivatalosan jogalkotói szerepe nincs.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0800>

egyres, a kondicionalitási eljárásban megfogalmazott aggályainak kezelésére, de számos más területen, például a médiapluralizmus esetében, nem történt előrelépés.⁹

A tanulmány célja tehát azon információk elemzése, amelyek a források felfüggesztése hátterének megértéséhez szükségesek, illetve az, hogy megvizsgáljuk, hogyan alakulhat Magyarország és az Európai Unió viszonya a továbbiakban.

⁹<https://telex.hu/belfold/2023/07/05/europai-bizottsag-negyedik-jogallamisagi-jelentes-magyar-ajanlasok-birosagok-korrupcioellenes-reform-vagyonnyilatkozatok-mediapluralizmus>

2. A MAGYAR DEMOKRÁCIA ÉS JOGÁLLAM LEÉPÜLÉSE

Kétség sem férhet ahhoz, hogy a magyar kormány és az Európai Unió viszonyát 2010 óta gyakorlatilag folyamatosan konfliktusok jellemzik. Az igazi szintlépést ebben a viszonyban 2015 jelentette, a kormányzat migrációellenes kampánya ugyanis az Uniót jelölte meg a migrációs veszély egyik fő okaként, Soros György és állítólagos NGO-hálózata mellett. Magyarország számára érezhető hátrányt azonban nem ezek a főleg retorikai síkon zajló küzdelmek jelentenek, hanem a jogállamisági eljárás, amelynek keretében a Bizottság javaslatára jelentős uniós forrásokat függesztett fel a Tanács, ezzel gyakorlatilag megbénítva a magyar gazdaságot egy olyan időszakban, amikor az Oroszország által Ukrajna ellen indított háború generálta gazdasági válság miatt hatalmas szüksége volna hazánkknak a forrásokra.

2018. szeptember 12-én fogadta el az EP az úgynevezett Sargentini-jelentést, amelyben a testület bemutatta, mely területeken sérti meg Magyarország az Európai Unió alapértékeit.¹⁰ A jelentés a Tanács számára fogalmazott meg ajánlásokat. Az EP tizenkét területen talált hiányosságokat:¹¹

1. Az **alkotmányos és a választási rendszer** terén kritizálták az Alkotmánybíróság jogköreinek és a választási verseny korlátozását.
2. Az **intézmények függetlensége** kapcsán kiemelték az Országos Bírói Tanács (OBT) gyenge jogköreit, az OBT elnökének tág hatáskörét, például a bírói pályázatok indoklás nélküli érvénytelenítésére, vagy éppen az ügyészségen belüli ügyelosztás átláthatatlanságát.
3. A **korrupció** kapcsán az EP megemlítette a képviselői vagyonyilatkozati rendszert és a választási kampánypénzek forrásainak átláthatatlanságát, de súlyos problémának neveztek a pályázati rendszer visszasságait is.
4. A **magánélet védelme és adatvédelem** kapcsán többek között a nemzetbiztonsági célból folytatott titkos megfigyelések jogi kereteit emelte ki az uniós testület.
5. A **szólásszabadság** terén az EP a Médiatanács tagjainak kormánypárti túlsúlyát, a közszolgálati médiaszolgáltatók centralizációját és azok kormánypárti elkötelezettségét bírálta.
6. A **tudományos élet szabadsága** területén a CEU-ügyet emelték ki.
7. Az EP szerint a magyar kormány a **vallásszabadságot** sem tartja tiszteletben, mert a 2011-es egyházi törvény önkényes kritériumokat vezetett be az egyházak elismerése terén.
8. Az **egyesülési szabadság** esetében a Norvég Alap ügyében folyó KEHI-vizsgálat, a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017-es ún. „külföldi ügynök törvény” és a Stop Soros törvénycsomag voltak az uniós Parlament célpontjában.

¹⁰ Ezeket az alapértékeket az Európai Unióról Szóló Szerződés 2. cikkelye fekteti le. Közéjük tartozik a szabadság, a demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, emberi jogok – beleértve a kisebbségek jogait, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, igazságosság, szolidaritás és a nemek közötti egyenlőség. Ezeket az értékeket Magyarország a Lisszaboni Szerződés ratifikációjával elfogadta. A szöveg itt található: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M002>

¹¹<https://atlatszo.hu/kozugy/2018/09/10/mirol-szol-a-magyarfalo-sargentini-jelentes-elolvastuk-hogy-neked-ne-kelljen/>

9. Az **egyenlő bánásmód terén** a nők politikai alulreprezentáltságát emelték ki, ahogy azt is, hogy a magyar büntető törvénykönyv nem nyújt teljes körben hatékony védelmet a kapcsolati erőszak női áldozatai számára.
10. A **kisebbségek** esetében az EP szerint a magyar társadalomban továbbra is jelen van a romákkal, zsidókkal és a szexuális kisebbségekkel szembeni intolerancia.
11. A **migránsok, menedékkérők alapvető jogai** terén az EP álláspontja szerint a magyar menekültügyi rendszert 2015 óta leépítették, és rendkívüli módon korlátozták a menedékjoghoz való hozzáférést.
12. A **gazdasági és szociális jogok** esetében az EP kiemelte a hajléktalanság kriminalizálását, a kényszerkilakoltatásokat vagy a közmunkaprogramban ajánlott alacsony fizetést is.

A magyar demokrácia minőségének romlására már a Sargentini-jelentés előtt is több jel utalt. Az ismert független szervezetek demokrácia- és korrupcióértékelései például kifejezetten kedvezőtlen folyamatokat mutatnak. A Freedom House 1-től 7-ig terjedő skáláján, ahol az 1-es érték szimbolizálja a demokrácia legmagasabb, míg a 7-es annak legalacsonyabb minőségét, Magyarország 2007-ben még 2,14-es eredményt ért el, 2010-ben 2,39-est, míg 2016-ban már csak 3,29-est.¹² Míg a Freedom House éves jelentései már a szocialista kormányok alatt is kimutatták a magyar demokrácia erodálódását, az Orbán Viktor vezette kormányok alatt ez a folyamat jelentősen felgyorsult. A Transparency International (TI) Korrupciós Érzékelési Indexén hazánk 2007-ben a 39. helyen állt Csehország és Olaszország előtt.¹³ Itt is romlás volt tapasztalható a szocialista kormányok alatt, mivel 2009-ben Magyarország már csak a 46. volt, bár még mindig a csehek és az olaszok előtt.¹⁴ 2016-ra hazánk az 57. helyre csúszott vissza.

A Sargentini-jelentés elfogadása óta a helyzet tovább romlott. A Freedom House 2023-ban már csak 3,57-es pontszámot adott hazánknak, és teljes demokrácia helyett már csak hibrid rezsimként írja le Magyarországot.¹⁵ A kritikák egybehanganak az EP és a már említett szervezetek évekkorábbi aggodalmaival: bírálták a választási folyamat egyenlőtlenségét, a civil szféra elleni támadásokat, illetve az OBT egyes tagjai ellen indított lejárató kampányokat. Ezek alapján az a kép bontakozik ki, hogy a magyar kormány nem a problémák megoldásán, hanem a demokratikus intézményrendszer és normák további leépítésén dolgozott.

2022-ben pedig az ország teljesítménye korrupció tekintetében a TI rangsorában mindössze a 77. helyre volt elég, ami a legutolsó helyet jelentette az uniós tagállamok között. A korrupció egy jól körülhatárolható réteget segít: a Korrupciókutató Központ (CRBC) adatai szerint kormányközeli cégek 2019-ben a közbeszerzések 27 százalékát nyerték meg; ráadásul az esetek 68 százalékában egyedül „versenyeztek” a magyar és európai adófizetők pénzéért.¹⁶ A CRBC számításai szerint 2011 és 2021 között 42, „a kormánypárttal szorosabb kapcsolatot ápoló cég nyerte el az uniós források által finanszírozott szerződések értékének 21 százalékát”.¹⁷ Magyarország ráadásul vezeti azt a rangsort is, amely azt mutatja meg, hogy az

¹² https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016_Hungary_magyar.pdf

¹³ <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/CPI-2007-Rangsor-ENG.pdf>

¹⁴ <https://transparency.hu/adatok-a-korrupciolorol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2009/>

¹⁵ <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2023>

¹⁶ <https://www.szabadeuropa.hu/a/transparency-international-felmeres-az-eu-legkorruptabb-tagallamai-magyarorszag/31073633.html>

¹⁷ https://tarki.hu/sites/default/files/2022-12/033_052TRIP2022_MedveMartinNagy.pdf

OLAF a kifizetések hány százalékának visszafizetésére tett javaslatot: 2016 és 2020 között az arány Magyarországon 2,2 százalék volt, ami jelentősen magasabb a második legrosszabb Bulgária 0,69 százalékos eredményénél.

A magyar kormány számára a korrupció ugyanakkor valami egészen mást jelent: a saját politikai és gazdasági hatalmuk biztosítását. Erre utal Láncki András, a Századvég Alapítvány akkori elnökének egy 2015-ös, elhíresült mondata, miszerint „amit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája”.¹⁸ Láncki ezt azzal magyarázta, hogy fontos a kormánynak a hazai vállalkozói réteg megerősödése. Ez a megerősödött vállalkozói réteg ugyanakkor gyakran a kormány érdekeit támogatja a (gyakran túlárazott megbízásokból) megszerzett adófizetői forintokból, például médiafelvásárlásokon és a megvett sajtótermékek kormánypártivá formálásán keresztül.¹⁹

¹⁸ <https://444.hu/2015/12/21/lanczi-tamas-amit-korrupcionak-neveznek-az-gyakorlatilag-a-fidesz-legfobb-politikaja>

¹⁹ <https://444.hu/2017/08/28/egy-megszallt-hatosag-ami-nelkul-nem-epulhetett-volna-ki-az-orban-rendszer>

3. AZ EU ÉS A MAGYAR JOGÁLLAMISÁG VISZONYA

A 2010-ben felálló második Orbán-kormány viszonylag gyorsan konfliktusba került a Bizottsággal az új magyar médiatörvény miatt. A két fél néhány hónapos vita után, 2011. februárban megegyezett a törvénnyel kapcsolatban. A Bizottság négy pontot kifogásolt az eredeti javaslatban: a törvény hatályának kiterjesztését a külföldi médiavállalkozásokra, a kiegyensúlyozott tájékoztatás túl széles körben történő előírását, a szigorú regisztrációs kötelezettséget, illetve a többség és a kisebbség „megsértésének” tilalmát. Ezen pontokon a kormány egyértelmű visszavonulót fűjt,²⁰ de a Fidesz számára legfontosabb kitétel, az új médiahatóság felállítása és tagjainak megválasztása változatlan maradt.²¹

A második Orbán-kormányt a Bizottság többször is kritizálta az Alaptörvénnyel, illetve az annak végrehajtása jegyében elfogadott sarkalatos törvényekkel kapcsolatban. A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen például a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának leszállítása, valamint a „nemzeti adatvédelmi hatóság függetlenségének” kérdéseiben.²²

Ezek a viták akkoriban technikai jellegűnek tűntek, és a Bizottság is a már meglévő eszközeivel próbált fellépni a magyar kormány jogállamiságot korlátozó lépéseivel szemben. Ezek a kötelezettségszegési eljárások azonban hatástalanok voltak, mert mire ítélet született bennük, addigra az adott intézkedések már megtették a hatásukat. Mire például döntés született a bírák kényszernyugdíjazásáról, addigra ezek a bírák már nem töltötték be korábbi tisztségüket,²³ és az Európai Unió Bíróságának lex-CEU-val kapcsolatos döntése idejére is a CEU már áttelepítette tevékenysége java részét Budapestről Bécsbe.²⁴

Vélhetően a második Orbán-kormány évei alatt a Bizottság illetékesei még nem, vagy csak korlátozott mértékben realizálták a magyar kormány által elfogadott, a jogállamiság gyengítését célzó lépések rendszerszintű jellegét, illetve azok kapcsolatát az egyre burjánzó magyarországi korrupciós problémákkal.

A magyar-EU viszony igazán 2014-ben kezdett elmérgesedni retorikai szinten is. Ebben az évben Orbán Viktor tiltakozott Jean-Claude Juncker bizottsági elnöki jelölése ellen, annak ellenére, hogy mindketten a jobbközép Európai Néppárt soraiban ültek. Ebben az évben jelentek meg Magyarországon az első „Üzenjünk Brüsszelnek!” plakátok is.²⁵ A kormányzati retorika ugyanis általában nem az „Európai Uniót” hanem „Brüsszelt”, a Bizottságot vagy az EP-t támadja. Utóbbi sok esetben a Magyarországgal szembeni kritikák legfőbb szószólója, ami a kormánypárt részéről oda vezetett, hogy egy javaslatukban már az EP feloszlását látták az uniós reform egyik kulcspontjának.²⁶

2015-ben a migrációs válság tette aztán az Európai Uniót a magyar kormány egyik fő ellenfelévé, legalábbis retorikai értelemben. A menekültválság során – főként a „hús-vér” menekültek eltűnése után – a magyar kormány az Európai Uniót az egyik legfőbb biztonságpolitikai kockázatként állította be a lakosság jóléte

²⁰ <https://www.origo.hu/itthon/20110216-magyarorszag-megallapodott-a-mediatorvenyrol-az-euval.html>

²¹ <https://444.hu/2017/08/28/egy-megszallt-hatosag-ami-nelkul-nem-epulhetett-volna-ki-az-orban-rendszer>

²² https://jog.tk.hu/uploads/files/09_Szente_Zoltan.pdf

²³ <https://helsinkifigyelo.444.hu/tag/birak-kenyszernyugdijazasa>

²⁴ Magyarai Péter: Lassú víz – Informális hálózatok elleni küzdelem formális eljárásokkal. In: *Ellensúly*, 2022. 1-2. szám, 56-65. oldal <https://ellensuly.hu/megjelent-az-ellensuly-legujabb-2022-1-2-osszevont-szama/>

²⁵ <https://www.szabadeuropa.hu/a/idorend-europai-unio-orban-viktor-csatai/30987854.html>

²⁶ <https://444.hu/2022/06/22/feloszlatna-az-europai-parlamentet-a-fidesz-es-a-kdnp>

szempontjából, ami „kényszeríteni” akarja Magyarországot, hogy „bevándorlóországgá” váljon,²⁷ a magyar emberekre hárítva annak minden vélt vagy valós következményét.²⁸ Ezen következmények listája pedig nem rövid: bizonyíthatóan hamis információk keringtek a félelmetes német, illetve svéd bűnügyi statisztikákról, kényszerbetelepítésekről,²⁹ de a 2010-es évek közepén-végén a terrorizmus ténylegesen valós biztonsági kockázattá vált. 2017-ben Orbán Viktor miniszterelnök már azt is kijelentette, hogy ha az Európai Unió Bírósága arra is kötelezné Magyarországot, akkor sem fogadnák be az ország számára előírt 1294 menedékkérőt.³⁰ Magyarország az úgynevezett kvótaperekben azzal érvelt, hogy az uniós intézmények „önkényesen, politikai megfontolások alapján, jogsértő módon kezdeményezték az eljárást”.³¹

A retorika 2023-ra oda jutott, hogy a magyar kormány nyíltan bejelentette, nem fog végrehajtani egyes neki nem tetsző uniós kötelezettségeket.³² Emellett a kormányzati retorikában és a kormányzati irányítású sajtóban az Európai Unió tehetetlen, már-már haszontalan intézményrendszerként jelenik meg, miközben kizárólag a magyar kormánynak köszönhető, hogy nem okoz a magyar lakosságnak még nagyobb fájdalmakat. Az EU a koronavírus során állítólag „elárulta hazánkat”, és csak hátráltatta a válság kezelését,³³ az ukrajnai háború kapcsán pedig hibás szankciókat hoz Oroszország ellen, és nem áll ki a – kormány által egyébként sosem részletezett – béketerv mellett.³⁴

A magyar kormány az Európai Unióval szemben és a jogállamiság leépítése kapcsán is folyamatosan eskalációs lépéseket tesz. A kormányoldal hatalmát az Alaptörvény, a választási törvények,³⁵ illetve a médiapiac legtöbb szegmensében kialakított fideszes fölény is segít bebetonozni.³⁶ Emellett a kormányoldal folyamatosan próbálja kiterjeszteni befolyását a korábban független magyar intézményrendszer utolsó szegmensére, a bíróságokra is. Míg az ezen lépésekkel kapcsolatos uniós kritikák jogi kérdéseket feszegetnek, a kormány kettős taktikát alkalmaz. Egyrészt politikai támadásnak minősítik a Bizottság – a Tanács felhatalmazása alapján zajló – eljárását, ami állítólag reakció a kormány migráció- és LMBTQ-ellenes politikájára, míg elnyomóként, fenyegetésként ábrázolják „Brüsszelt”, heves kampányt folytatva ellene a kormányzati irányítású médiában. Másrészt a kormány egyezkedni látszik a Bizottsággal, módosít egyes törvényeket, de csak olyan mértékben, hogy a változtatások érdemben ne fenyegezzék a Fidesz által létrehozott politikai rendszert. Ezt a módszert látjuk az alább bemutatott jogállamisági eljárás kapcsán is.

A magyar kormány kihasználja, hogy a Bizottság az uniós szerződések őreként kritizálja az egyértelműen az uniós értékekkel szembemenő törvényeket, és megtámadja őket a bíróságon. Az Orbán-kormány

²⁷ https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/HUNGARY_BOOK_HU_BOOK_ONLINE.pdf

²⁸ https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/HUNGARY_BOOK_HU_BOOK_ONLINE.pdf

²⁹ https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_PC_FakeNewsMigrationStudy_HUN_20170711.pdf

³⁰ <https://444.hu/2017/06/28/orban-rendkivuli-igeretet-tett-ha-nem-tetszik-neki-akkor-nem-tartja-be-az-eu-birosaganak-az-iteletet>

³¹ https://hvg.hu/itthon/20191031_Elveszitheti_a_masodik_kvotapert_is_Magyarorszag_az_EU_Birosagan

³² <https://24.hu/kulfold/2023/07/07/orban-viktor-migracios-megallapodas-magyarorszag-nem-hajtja-veg-re-europai-unio/>

³³ <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2020/05/varga-judit-az-europai-unio-elarulta-hazankata>

³⁴ <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/09/22/orban-viktor-a-szankciok-tobb-kart-okoznak-europanak-mint-oroszorszagnak>

³⁵ <https://24.hu/belfold/2018/05/03/a-fidesz-csinalt-egy-valasztasi-rendszert-amivel-nem-lenne-ketharmada/>

³⁶ <https://atlatszo.hu/kozugy/2022/05/17/nem-azert-nyert-a-fidesz-mert-csak-az-o-mediaja-jut-el-az-emberekhez-a-kormanyparti-mediafoleny-igazi-arca/>

vélhetően azzal is tisztában van, hogy az EP többsége – kifejezetten miután a Fidesz elvesztette az EPP „védőhálóját” – erősen kritikus a jogállamiság leépítésére tett erőfeszítésekkel. Ezek a kritikák tökéletesek a kormánypárt EU-ellenes narratíváihoz, mert a Fidesz ezzel tudja „bizonyítani” saját szavazótáborának azt az amúgy nyilvánvaló képtelenséget, hogy az Unió – többek között – nemátalakító műtétekre kényszerítene a magyar óvodásokat.³⁷

A kormánypárt azt bizonygatja, hogy az Unióval kapcsolatos konfliktusok a magyarok, a „normalitás” védelmét szolgálják, és a fő probléma egyáltalán nem a magyar demokrácia vagy a korrupció helyzete. Emellett pedig az ellenzék és az ellenzéki szavazók így a néhol abszurd állításokról vitatkoznak, és nem a valós problémákról beszélnek. Erre a taktikára egyébként az EU-ban is kezdenek ráérezni. Az EP szocialista alelnöke, Katarina Barley figyelmeztette is kollegáit, hogy ne üljenek fel az orbáni „provokációnak” a gyermekvédelmi törvény kapcsán – de véleményével kisebbségben maradt.³⁸

³⁷ <https://24.hu/belfold/2023/06/13/ovodasok-nematalakitas-mutet-kormany-lmbt-statiszta/>

³⁸ <https://www.valaszonline.hu/2023/06/06/magyarorszag-eu-bizottsag-tanacs-mff-rrf-jogallamisag-nagytotal/>

4. A JOGÁLLAMISÁGI KONDITIONALITÁSI MECHANIZMUS LÉTREJÖTTE

2013. március 7-én Dánia, Finnország, Hollandia és Németország hivatalban levő külügyminiszterei levelet írtak José Manuel Barroso akkori európai bizottsági elnöknek a jogállamiság védelmének fontosságáról az európai projekt védelme érdekében, kiemelve, hogy végső esetben lehetővé kell tenni a jogsértőkel szemben az EU-források felfüggesztését.³⁹

A megvalósítás végül 2018. május 3-án kezdett szárnyakat bontani, amikor a Juncker-bizottság letette az asztalra az európai uniós költségvetés védelméről szóló javaslatát, amely alapján szankciókat lehet kiszabni azon tagállamokra, ahol a jogállamisági problémák veszélybe sodorják az uniós költségvetés hatékony felhasználását – ebből lett később a jogállamisági kondicionalitási mechanizmus. Ezt követően az EP költségvetési (BUDG) és költségvetési irányítási (CONT) bizottságai közös tervezetet fogadtak el, melyben számos módosítást javasoltak, többek között azt, hogy a költségvetést veszélyeztető jogállamisági problémákkal kapcsolatos intézkedésekben az EP a Tanáccsal egyenrangú döntéshozói szerepet kapjon.⁴⁰

A jogállamisági mechanizmus részleteivel kapcsolatban az EP és a Tanács különböző álláspontra helyezkedtek, de 2020. november 5-én végül sikerült megegyezésre jutniuk. November 19-én azonban Magyarország, Lengyelország és Szlovénia a csomag vétójával fenyegetett. Az átirrt csomagról végül 2020. december 10-én született megállapodás – bár a tervezete már egy nappal korábban kiszivárgott. A megállapodásban Magyarország és Lengyelország garanciát kapott arra, hogy nem alkalmazzák a mechanizmust addig, amíg az EU bírósága nem dönti el, hogy a törvény összhangban van-e az uniós joggal. (A bíróság végül 2022 februárjában úgy döntött, összhangban van.⁴¹) A Bizottság vállalta azt is, hogy egyfajta sorvezetőt készít arról, hogy miként lehet alkalmazni a mechanizmust. A tervezetből viszont kikerült az a pont, ami alapján az uniós források védelmét akár tágabban is lehetett volna értelmezni: a végső változat alapján csak akkor élesíthető a mechanizmus, ha a jogállamisági problémák kifejezetten az uniós források felhasználását veszélyeztetik. A vétóval fenyegető országok tehát sikeresen szűkítették a mechanizmus alkalmazhatóságát, így az teljesen alkalmatlanná vált például a médiapiaci torzulások kezelésére, ráadásul a 2021. előtti kifizetésekre sem lehet alkalmazni.⁴²

Ezzel párhuzamosan a Bizottság egy másik, erőteljes eszközt is létrehozott a források visszatartására az ún. horizontális elvek megerősítése és az azoknak való megfelelést vizsgáló módszertan kidolgozásával. Ezek az elvek olyan átfogó célokat jelentenek, amelyek érvényesülését a kohéziós támogatások felhasználásának szolgáltniuk kell, mint például a fenntartható fejlődés, a diszkrimináció tilalma és a férfiak és nők közötti egyenlőség. Bár ilyen elveket a 2014-2020 közötti kohéziós alapokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet (Common Provision Regulation, továbbiakban CPR) is tartalmazott, akkor a Bizottság még nem használta ezt az eszközt. Ahogy azonban Hegedűs Dániel egy tanulmányában⁴³

³⁹ <https://ellensuly.hu/megjelent-az-ellensuly-legujabb-2022-1-2-osszevont-szama/>

⁴⁰ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-mff-protection-of-eu-budget-in-case-of-rule-of-law-deficiencies>

⁴¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220215IPR23310/birosagi-dontes-elharult-az-utolso-akadaly-a-feltetelessegi-mechanizmus-elol>

⁴² <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220215IPR23310/birosagi-dontes-elharult-az-utolso-akadaly-a-feltetelessegi-mechanizmus-elol>

⁴³ Hegedűs Dániel (2023) The (geo)politics of sanctioning corruption and autocratization in Hungary. In: Anna Wójcik (ed.) Unleashing the power of EU Law: Assessing innovative solutions and areas for improvement in safeguarding the

bemutatja, a 2021-2027 közötti büdzséről folyó tárgyalások során a Bizottság, miközben a figyelem a kondicionalitási mechanizmus megerősítésére irányult, megerősítette a horizontális elvekhez kapcsolódó eszköztárát. Egyrészt a 2021-2027-es büdzséhez kapcsolódó CPR⁴⁴ már részletesebben definiálja a horizontális elveket, explicite említve az alapvető jogok tiszteletben tartását és az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelést, a nemet, faji vagy etnikai származáson alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetés megelőzését. Másrészt a rendelet megerősítette a pénzek felhasználásának ún. horizontális feljogosító feltételeit, amelyeket konkrét teljesítési kritériumokhoz is kötött.

Kérdés, hogy mi vehette rá a magyar és lengyel kormányt arra, hogy – bár meggyengítve – de átengedjen egy olyan tervezetet, amivel új eszközöket adtak maguk ellen az európai intézmények kezébe. A válasz a pénz. Az Európai Unió a koronavírus okozta gazdasági válság kezelésére létrehozott egy új pénzügyi alapot, a helyreállítási és rezilienciaépítési alapot (RRF), amelynek egy része vissza nem térítendő támogatásokból, másik része pedig garanciális hitelekkel áll. Egyszerűbben: a 2021-2027-es uniós pénzügyi ciklusra minden korábbinál több uniós forrás áll a tagállamok rendelkezésére.⁴⁵ Márpedig a magyar gazdaságnak komoly szüksége van az uniós forrásokra: a KPMG és a GKI egy 2017-es elemzése kimutatta, hogy nélkülük a korábbi években zsugorodott volna a magyar gazdaság.⁴⁶

Annak ellenére, hogy Magyarországnak és Lengyelországnak⁴⁷ sikerült korlátoznia a jogállamisági kondicionalitási mechanizmus alkalmazhatóságát, az eljárást nem tudták elkerülni. Magyarországgal szemben 2022. április 5-én indította meg az eljárást az Ursula Von der Leyen-vezette Bizottság.⁴⁸ Ez a döntés nem volt előzmények nélküli: a Bizottság már 2021 novemberében levelet küldött a magyar kormánynak, ahol a testület részletesen bemutatta aggályait. A Bizottság aggasztónak találta, hogy 2016 és 2020 között „az uniós átlaghoz képest nyolcszor több” pénzügyi ajánlást küldtek ki Magyarországnak a regionális fejlesztés és a mezőgazdaság területén. Problémásnak találták azt is, hogy a kormány kivont több szabálytalannak talált kiadást az uniós költségvetésből, mert ez negatívan hatott a bizottsági ellenőrzések, auditok és az OLAF-vizsgálatok erejére. Aggályosnak tartották a miniszterek és államtitkárok kuratóriumi tagságát is a közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott egyetemeken. Kérdések merültek fel ezek mellett az igazságszolgáltatás függetlenségéről, az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatásköreiről,

rule of law. <https://archiwumosiadynskiego.pl/archiwum/unleashing-the-power-of-eu-law-assessing-innovative-solutions-and-areas-for-improvement-in-safeguarding-the-rule-of-law-osiatynskis-archive-report/>

⁴⁴ REGULATION (EU) 2021/1060 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

⁴⁵ <https://ellensuly.hu/megjelent-az-ellensuly-legujabb-2022-1-2-osszevont-szama/>

⁴⁶ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20170401/megmutattak-mit-okoznak-magyarorszag-nak-az-eu-penzek-246431>

⁴⁷ Lengyelország jelenleg csak a COVID utáni helyreállítási alap (RRF) 36 milliárd eurójához jut hozzá, a Bizottság és a varsói kormány közti egyezség alapján Lengyelország csak bizonyos jogállamisági mérföldkövek teljesítése után hívhatja le ezt a pénzt, amibe beletartozik például a hírhedt bírakat felügyelő, PiS-lojalistákkal feltöltött szerv megszüntetése. <https://www.politico.eu/article/eu-vows-deal-to-unlock-poland-pandemic-cash-hinges-recovery-fund-covid-19-on-reforms/>

⁴⁸ <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/>

és a gyakorlatról, miszerint „jogellenessé nyilváníthatják” a hazai bírák Európai Unió Bíróságának célzott kérdéseit.⁴⁹

Ugyanakkor hazánk ellen folyik egy másik jogállamisági eljárás is, az úgynevezett 7-es cikkely szerinti eljárás, amelyről a bevezetőben is szót ejtettünk. Mikor az EP 2018-ban elindította Magyarország ellen ezt az eljárást, az EP által elfogadott Sargentini-jelentés több problémát is felsorolt a magyar jogrendszerrel kapcsolatban. A kritikák között érintett volt az igazságszolgáltatási rendszer és a korrupció is, ezek vezettek aztán a források befagyasztásához. A jelentés problémaként emelte ki a magyar választási rendszert vagy a médiapluralitás hiányát is – ezeket a problémákat viszont a jogállamisági kondicionalitási eljárás nem hivatott kezelni.⁵⁰

⁴⁹<https://telex.hu/kulfold/2021/11/21/europai-bizottsag-magyarorszag-lengyelorszag-jogallamisagi-mechanizmus-korrupcio>

⁵⁰ <https://www.valaszonline.hu/2023/06/06/magyarorszag-eu-bizottsag-tanacs-mff-rrf-jogallamisag-nagytotal/>

5. A MAGYARORSZÁG RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ UNIÓS FORRÁSOK

Bár a jogállamisági eljárás elindult Magyarország ellen, hazánk és az Európai Bizottság több megállapodást is kötött a (részlegesen felfüggesztett) uniós pénzek magyarországi felhasználásáról. A Bizottság 2022. december 22-én fogadta el a Magyarországgal kötött partnerségi megállapodást, ami ahhoz szükséges, hogy az uniós kohéziós alapból érkező pénzeket hazánk felhasználhassa.⁵¹ A kohéziós alapból Magyarország 2021 és 2027 között hazai társfinanszírozással együtt összesen több mint 9000 milliárd forintot (22 milliárd eurót) használhat fel nyolc operatív programban. A forrásokból a magyar kormány javítaná a köz- és magánépületek energiahatékonyságát, támogatná a megújuló energiaforrások előállítását célzó beruházásokat, segítené a körforgásos gazdaságot és a fenntartható közlekedést, alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba fektetne, támogatná a munkavállalókat az új készségek elsajátításában, fejlesztené az oktatási rendszert, befektetne az ország intelligens gazdasági átalakulásába és a KKV-k technológiafejlesztésébe. A források három operatív programot érintenek: a Környezetvédelmi és Energhatékonsági-, az Integrált Közlekedésfejlesztési, illetve a Terület- és Településfejlesztési programokat.⁵²

A Tanács 2022 decemberében a Bizottság javaslatára elfogadta Magyarország Helyreállítási és Rezilienciaépítési (RRP) tervét, ami alapfeltétele annak, hogy hazánk lehívassa a koronavírus gazdasági hatásait kezelni hivatott EU-s forrásokat az RRF-ből.⁵³ Ez a rendes európai uniós költségvetéstől külön álló finanszírozási ág, amelyet a Covid okozta válsághelyzet teremtett. A tervet Magyarországnak 2026-ig kell végrehajtania.⁵⁴ Az elfogadott magyar RRP mindössze a hazánknak megítélt források vissza nem térítendő 5,8 milliárd eurós ágát kívánja igénybe venni. A tervezet szerint Magyarország 1,4 milliárd eurót költene a fenntartható közlekedésre, 825 millió eurót a megújuló energiaforrásokra, köztük szélenergiaforrásokra, 386 millió eurót pedig az épületek energiahatékonyságára. 570 millió euró menne a digitális képességek javítására, 488 millió az egészségügy digitalizációjára és 212 a tömegközlekedés biztonságosabbá tételére. A kormány 1,3 milliárd eurót ígért az egészségügy modernizációjára és 266 milliót az oktatás minőségének javítására. A nem számszerűsíthető vállalások között találunk korrupcióellenes csomagot, a bírósági függetlenség erősítését és az állami költségvetés minőségének javítását is.⁵⁵

2023. május 8-án érkezett a bejelentés, hogy a magyar kormány az uniós helyreállítási alap kedvezményeshitel-ágára is igényt tart.⁵⁶ A Szabad Európa szerint Magyarország végül 2600 milliárd forint (3,9 milliárd euró) kölcsönt igényel.⁵⁷ A hitel felvételéhez egy átdolgozott magyar RRP-t kellett benyújtani a Bizottságnak, ennek elfogadására két hónapja lesz az uniós testületnek. Bár a kormány a hitelösszeget eredetileg olyan energetikai projektekre tervezte költeni, amelyek csökkentenék az orosz gáztól való

⁵¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7801

⁵² https://hvg.hu/gazdasag/20220919_jogallamisagi_eljaras_kisokos

⁵³ <https://infostart.hu/kulfold/2022/12/16/hivatalos-elfogadta-a-tanacs-a-magyar-helyreallitasi-tervet>

⁵⁴ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-hungary_hu

⁵⁵ https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Recovery_and_resilience_-Hungary.pdf

⁵⁶ <https://www.atv.hu/belfold/20230508/navracsics-bejelentettuk-az-igenyt-a-hitel-reszere-is-az-eu-s-helyreallitasi-forrasoknak>

⁵⁷ <https://www.szabadeuropa.hu/a/koznel-felmilliard-eurohoz-a-szupermerfoldkovek-teljesitese-nelkul-is-hozzaferhetne-a-kormany/32572977.html>

függést⁵⁸, a Szabad Európa információi szerint Magyarország végül nem tett vállalást az új tervben a nem orosz, alternatív energiaforrásokhoz való hozzásegítést elősegítő infrastrukturális beruházásokra, inkább megújuló energiaforrások felhasználásával csökkentené a fosszilis energiahordozók iránti keresletet. Kérdés, hogy a Bizottság elég biztosítékot lát-e erre az új tervben.⁵⁹

Magyarország azonban jelenleg nem férhet hozzá az összes uniós forráshoz. A Tanács 2022 decemberében úgy döntött, hogy a kohéziós alap 22 milliárd eurójából blokkol 6,3 milliárdot.⁶⁰ A Bizottság ebben a hónapban fogadta el hazánk helyreállítási és rezilienciaépítési tervét is, amiben az RRF vissza nem térítendő forrásainak (5,8 milliárd euró) és az abból igényelt hitelnek (3,9 milliárd euró) a kifizetését is feltételekhez kötötte.⁶¹ A források egy kisebb részét pedig a valójában az LMBTQ-közösség elleni rendelkezésekkel tarkított ún. „gyermekvédelmi” törvény (a teljes keret még 3%-a) és a menekültügyi törvények (a keret még 0,3%-a) miatt is blokkolta a Bizottság.⁶² Bár az érintett törvények módosítása feltétele volna ezen pénzek kifizetésének, a magyar kabinet aligha fog engedni, inkább az Európai Unió Bíróságára viszi az ügyet.⁶³ Az új, REPowerEU⁶⁴ fejezettel kiegészített helyreállítási tervből (RRP) 480 milliárd eurónyi előleget azonban Magyarország úgy is megszerezhet, ha nem teljesíti a jogállamisági feltételeket.⁶⁵

Külön problémaként tekinthetünk a közérdekű vagyonkezelő alapítványoknak átadott magyar egyetemek helyzetére. 2022 decemberében a Tanács megtiltotta, hogy a közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott magyar egyetemek bármiféle uniós támogatáshoz szükséges kötelezettségvállalást tegyenek, mert a kuratóriumaik összetétele veszélyt jelent a függetlenségükre.⁶⁶ Az egyetemek számára két kifejezetten fontos uniós program van: a Horizont Európa kutatási és az Erasmus+ csereprogram.⁶⁷ A kormány hosszú ideje bizonyos lehetett benne (ha nyíltan nem is vallja be), hogy a két program esetében lemaradnak a májusi, illetve június-júliusi határidőkről a programokkal kapcsolatos szerződések aláírására,⁶⁸ így 5 milliárd forintos alapot különítettek el ezen források pótlására.⁶⁹ Később az Európai Bizottság szóvivője bejelentette, hogy „elég”, ha Magyarország és a Bizottság szeptember elején megegyezik az egyetemi kuratóriumok kérdésében, ha az érintett intézmények hozzá akarnak férni az

⁵⁸ <https://24.hu/fn/gazdasag/2023/05/09/helyreallitasi-alap-rrf-hitel-navracsics-tibor-celok/>

⁵⁹ <https://www.szabadeuropa.hu/a/kozel-felmilliard-eurohoz-a-szupermerfoldkovek-teljesitese-nelkul-is-hozzaferhetne-a-kormany/32572977.html>

⁶⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

⁶¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/> , [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI\(2023\)741581](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2023)741581) , <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0686>

⁶² <https://telex.hu/kulfold/2023/05/15/europai-unio-europai-bizottsag-helyreallitasi-alap-jogallamisag-rrf-mff>

⁶³ <https://index.hu/kulfold/2022/12/25/europai-bizottsag-22-milliard-euronyi-unios-forras-befagyasztasa-magyar-kormany-jogallamisag-vita/>

⁶⁴ A RepowerEU program célja Európa megfizethető, biztonságos és fenntartható energiaellátásának biztosítása és az Unió energiaellátásának diverzifikálása. A program 2022 májusában, Ukrajna orosz inváziója után született. A program finanszírozására 72 milliárd euro vissza nem térítendő támogatás áll rendelkezésre, illetve 225 milliárd eurónyi kölcsön: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_hu

⁶⁵ <https://www.szabadeuropa.hu/a/kozel-felmilliard-eurohoz-a-szupermerfoldkovek-teljesitese-nelkul-is-hozzaferhetne-a-kormany/32572977.html>

⁶⁶ <https://telex.hu/kulfold/2023/03/31/navracsics-blokkolt-eu-tamogatások>

⁶⁷ <https://telex.hu/kulfold/2023/03/06/eu-tamogatás-reformok-kohezió-rrf-europai-bizottság>

⁶⁸ <https://telex.hu/kulfold/2023/03/06/eu-tamogatás-reformok-kohezió-rrf-europai-bizottság>

⁶⁹ <https://telex.hu/belfold/2023/03/14/a-kormany-5-milliardos-tamogatást-nyújt-az-alapítványi-egyetemek-kutatói-programjainak-elofinanszozasara>

Erasmus+ és a Horizont Európa programok forrásaihoz.⁷⁰ Számos alapítványi fenntartású egyetem jelezte már most is, hogy jelentős pályázatoktól estek el a fennálló helyzet miatt.⁷¹

Az bizonyos, hogy a magyar cégeknek hiányoznak az uniós források, legalábbis erről számoltak be a Telexnek a magyar építőipar, IT- és energiaszektor képviselői.⁷² Tetőzi a problémát, hogy a hazai költségvetési források szintén elapadtak. A Telex azt írja, hogy a kisebb önkormányzatoknál uniós pénzek nélkül gyakorlatilag teljesen megálltak a fejlesztések. Az építőiparban az írás szerint jelenleg a régebbi projekteket fejezik be, de új megrendelés kevés van, 2024-ben pedig még kevesebb lesz. Nagy vesztesnek tekinthető a megújulóenergia-szektor, a mezőgazdaság vagy az autókereskedelem is.

⁷⁰ <https://telex.hu/belfold/2023/07/12/erasmus-horizon-europai-bizottsag-megallapodas-szeptember-ujvari-balazs>

⁷¹ https://nepszava.hu/3197564_erasmus-ugy-europai-unio-kutatok-egyetemek-palyazatok

⁷² <https://telex.hu/gazdasag/2023/05/30/rrf-europai-unios-forrasok-recesszio-koltsegvetes>

6. A KIFIZETÉSEKET BLOKKOLÓ JOGÁLLAMISÁGI FELTÉTELEK

A jogállamisági kondicionalitási eljárás keretében tehát az Európai Bizottság 2022. decemberi döntéseivel befagyasztott 6,3 milliárd eurót a Magyarországnak járó kohéziós forrásokból, a helyreállítási pénzeket (RRF) pedig a magyar helyreállítási terv elfogadása keretében kötötték feltételekhez ugyanabban a hónapban. A kohéziós pénzek megszerzése érdekében a magyar kormány 17 vállalatot tett,⁷³ amelyeket a pénzek felfüggesztéséről szóló bizottsági javaslat ismertetett.⁷⁴ A helyreállítási források megszerzését pedig 27 úgynevezett szupermércföldkőhöz kötötte a Bizottság a magyar helyreállítási terv elfogadásakor.⁷⁵ A 17 vállalat és a 27 szupermércföldkő jelentősen átfed egymással,⁷⁶ a 27 szupermércföldkőből négy pedig (a lejjebb található lista 12-15. pontja) egyszeresmind horizontális feljogosító feltétel is. Ez utóbbiak egyszerre feltételei mind a kohéziós, mind a helyreállítási források felszabadulásának,⁷⁷ és ezeket még az első kifizetési kérelem benyújtása előtt teljesítenie kell hazánknak.

Az alábbiakban – a Lakmusz részletes összegzése⁷⁸ alapján – bemutatjuk a 27 szupermércföldkővet, és azok teljesítési állapotát a Bizottság 2022. november 30-án kiadott közleménye alapján.⁷⁹ A lista 12-15. pontjai egyszeresmind horizontális feltételek is, amelyek teljesítését a Magyar Helsinki Bizottság, az Amnesty International és az Eötvös Károly Intézet közösen értékelte 2023 májusában⁸⁰, mert a magyar kormány csak a novemberi bizottsági értékelés után lépett ezekben. A november 30-ai értékelés oka az volt, hogy Magyarországnak 2022. november 19-éig kellett volna teljesítenie saját vállalásait.⁸¹ A következő „puha” határidő 2023. március 31-e volt,⁸² de a kormány addigra sem teljesítette saját vállalásait, az igazságügyi reformokat például mindössze május 3-án szavazták meg.⁸³

1. A Bizottság feltételként szabta, hogy Magyarország állítson fel egy olyan hatóságot, amely az uniós pénzekkel kapcsolatos csalások és korrupció megelőzésével foglalkozik. Az Integritás Hatóság (IH)

⁷³ <https://www.reuters.com/world/europe/hungarys-commitments-eu-cutting-corruption-risks-2022-09-26/>

⁷⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9473778e-372b-11ed-9c68-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

⁷⁵ Közösek például az Integritás Hatóság és a Korrupcióellenes Munkacsoport felállításáról, az EKR fejlesztéséről, az egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentéséről, a közbeszerzési eljárás hatékonyságát értékelő keretrendszer felállításáról, az OLAF-fal való együttműködés erősítéséről és az Arachne alkalmazásáról szóló tételek. Ezekon túl a 17 vállalat részeként a kormány vállalta egy mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó közbeszerzésekkel kapcsolatos képzés elindítását és általánosan a „korrupcióellenes keret” erősítését. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9473778e-372b-11ed-9c68-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF; https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/com_2022_686_1_annexe_hu.pdf

⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273

⁷⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI\(2023\)741581_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf)

⁷⁸ <https://www.lakmusz.hu/egy-helyen-a-27-feltetel-amit-a-kormany-nak-teljesitenie-kell-az-eu-s-penzekert/>

⁷⁹ <https://www.lakmusz.hu/egy-helyen-a-27-feltetel-amit-a-kormany-nak-teljesitenie-kell-az-eu-s-penzekert/>

⁸⁰ https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/06/megfelelesi_tabla_igazsagugyi_reform_20230523.pdf

⁸¹ Lásd a 84-es pontban: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/en/pdf>

⁸² <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230304/aknamezore-allitotta-az-orban-kormanyt-az-europai-bizottsag-600804>

⁸³ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230304/aknamezore-allitotta-az-orban-kormanyt-az-europai-bizottsag-600804>

azóta meg is kezdte munkáját. A Bizottság nem volt teljesen elégedett az IH-val, ugyanis az egyik elnökhelyettes kiválasztása szerintük nem volt transzparens, és a hatáskörök terén is látnak hiányosságokat. A Bizottság példának hozta fel, hogy nem elég erősek az IH jogkörei a vagyonyilatkozatok vizsgálatára, és a bírósági felülvizsgálat lehetőségei is korlátozottak, ha az IH meg akarja támadni a Közbeszerzési Hatóság döntéseit.

2023. augusztusában érkezett hír arról, hogy mind a rendőrség, mind a bíróság elutasította az IH nyomozást javasoló indítványát a győri „tenderkirály” ügyben: az Átlátszó derítette ki korábban, hogy három, politikai hátszéllel bíró vállalkozás (STRABAG, KIFÜ-KAR és VILL-KORR HUNGÁRIA) nyert szinte minden közbeszerzést Győrben, verseny nélkül.⁸⁴ Ez az ügy arra utal, hogy az IH önmagában, ha akarna is, képtelen volna a korrupció elleni fellépésre, hiszen a kormánypárti befolyás alatt álló ügyészség,⁸⁵ a kormányoldalnak kellemetlen nyomozásokat gyakran elutasító rendőrség,⁸⁶ és adott esetben a helyüket a kormánypártnak köszönhető bírók⁸⁷ gond nélkül leállíthatják a korrupció feltárásához szükséges folyamatokat.

2. A Bizottság elvárta egy Korrupcióellenes Munkacsoport (KM) létrehozását, ami meg is alakult, így a Bizottság 2022. november 30-ai közleményében teljesítettnek tekintette ezt a mérföldkövet.

Azóta a KM letette az első, a korrupció megfékezésére szolgáló javaslatcsomagját is a kormánynak. A kabinet később 32 pontot fogadott el ebből, 10-et viszont nem, márpedig ez utóbbiak a fajsúlyosabbak.⁸⁸ A 10 elutasított javaslat között szerepel a piaci konzultáció hatékonyságának növelése, a Közbeszerzési Hatóságon belül működő Tanács bővítése nem kormányzati szereplőkkel, a szakértelemmel rendelkező nem kormányzati szervezetek joga, hogy kérelmet nyújthassanak be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz bizonyos ajánlattételi felhívások jogsértő módja miatt, a támogatások kedvezményezettjeivel kapcsolatos statisztikák gyűjtése, vagy egyes pályázatok elutasítási okának publikálhatóvá tétele.

3. A Bizottság feltételül szabta annak lehetőségének megteremtését, hogy korrupciós ügyekben bírósági felülvizsgálatot lehessen kérni, ha az ügyészség nem rendel el nyomozást vagy nem emel vádat. Az uniós testület szerint ez megtörtént, ugyanakkor kifogásolta, hogy az ügyészségnek nem kötelező követnie a bírósági határozatban foglaltakat, és nem egyértelmű, hogy az új eljárás vonatkozik-e a 2023. január 1. előtti bűncselekményekre.
4. A Bizottság elvárja, hogy erősítsék a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos szabályokat. Ebben szerintük történt előrelépés, de továbbra is problémás, hogy a vagyonyilatkozatokban nem kell feltüntetni a nyilatkozatot adó és családja által életvitelszerűen használt ingatlant, és nem egyértelmű, hogy a külföldi vagyontárgyakat fel kell-e tüntetni.
5. A Bizottság elvárja, hogy javítsák a közérdekű vagyonkezelő alapítványok átláthatóságát. Az alapítványokkal kapcsolatban a Bizottság szerint Magyarország megoldotta azt, hogy a szervezetekre egyértelmű közbeszerzési kötelezettség vonatkozzon, és közérdekűnek

⁸⁴<https://atlatszo.hu/kozpenz/2023/08/24/hiaba-lepett-fel-az-integritas-hatosag-a-sullyesztobe-kerult-a-gyori-tenderkiraly-ugy/>

⁸⁵<https://atlatszo.hu/kozpenz/2016/06/27/az-orban-rendszer-legfontosabb-pillere-polt-peter-legfobb-ugyesz-palyaive/>

⁸⁶ <https://www.direkt36.hu/mar-nem-nyomoz-a-rendorseg-tiborczeck-lampai-miatt/>

⁸⁷ https://nepszava.hu/3168634_europai-bizottsag-magyarorszag-kuria-kinevezes-varga-zs-andras-orban-kormany

⁸⁸ https://nepszava.hu/3197160_korrupcioellenes-munkacsoport-javaslatok-magyar-kormany

minősüljenek az általuk kezelt adatok. Nyitva maradtak ugyanakkor még az összeférhetlenségi kérdések, mert még mindig nem zárták ki a vezető kormánypárti politikusokat az alapítványok kuratóriumaiból.

Szili Katalin esete jó példa arra, hogy a kabinet nem akarja a gyakorlatban is megoldani a felmerült problémákat. Szili a Pécsi Egyetemet fenntartó Universitas Qvineecclesiensis Alapítvány tagja, és a Miniszterelnökségnek is dolgozott. A kormány felszólítása értelmében lemondott miniszterelnökségi pozíciójáról,⁸⁹ de utána ki is nevezték miniszterelnöki megbízottá, gyakorlatilag ugyanarra a munkakörre, amit korábban is végzett.⁹⁰

6. A Bizottság elvárja, hogy minden közintézmény köteles legyen központi nyilvántartásban közzétenni a közpénzek elköltésével kapcsolatos információkat. Erre november 9-én született törvény, a nyilvántartást pedig 2022. december 31-éig kellett felállítani, az adatokat pedig február 28-áig kellett közzétenni.⁹¹ A Bizottság nem volt teljesen elégedett a magyar jogszabállyal.
7. A Bizottság elvárta, hogy a magyar kormány állítson fel egy az egyajánlatos közbeszerzéseket figyelő monitoring eszközt. Ez már megtörtént, és a Bizottság elégedett is a megoldással.
8. A Bizottság elvárta az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) fejlesztését, és elégedett is a bevezetett változásokkal.
9. A Bizottság elvárja, hogy az EKR-ben kereshetők legyenek az alvállalkozókkal kapcsolatos opciók is. A bizottsági értékelés idején ugyanakkor az EKR alvállalkozókra vonatkozó funkciói még csak korlátozottan működtek, ezeken javítani kell.
10. A Bizottság elvárja egy közbeszerzések hatékonyságát mérő keretrendszer felállítását. Az uniós testület elégedett volt a magyar kormány által elfogadott határozattal, ami elindította a keretrendszer felállítását, és a folyamatba független szervezeteket és szakértőket is bevontak.
11. A Bizottság elvárja, hogy ez a keretrendszer működésbe is lépjen. Itt a Bizottság bírálta, hogy a kevés jelentkező miatt a nem kormányzati szervezeteknek adott helyek egyikét egy olyan magánszemély tölti be, akinek nincs közbeszerzési szakértelme.
12. A Bizottság elvárja az OBH megerősítését. Ez az első a négy horizontális feltételből, amit a kormánynak az első kifizetési kérelem előtt teljesítenie kell. A mérföldkő nem volt a november 30-ai értékelés tárgya. Az EP végül 2023. május elején szavazott meg egy új igazságügyi csomagot, amiben megerősítették az OBH hatáskörét.⁹² A reform következtében az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének indokolnia kell azokat a döntéseit, ahol az OBH-nak egyetértési joga van, a tanács személyesen hallgathatja meg az OBH és a Kúria elnökjelöltjeit, és kizárhatja a jelölteket, ha nem találja őket megfelelőnek.

Az viszont valószínű, hogy a kormány nem adja fel ennyire könnyen a bíróságok öngazgatási szervei feletti kontrollt. A 444 szerint ugyanis a Fővárosi Törvényszék vezetői levelet kaptak Tatár-

⁸⁹ https://nepszava.hu/3185187_vagyonkezelo-alapitvany-egyetem-kuratorium-orban-kormany-miniszter-tavozas

⁹⁰ <https://444.hu/2023/03/22/szili-katalin-nepmesebe-illo-megoldással-maradt-egyetemi-kuratoriumi-tag>

⁹¹ <https://24.hu/kozelet/2022/11/08/europai-unio-kozadat-nyilvantartas-letrehozas/>

⁹² <https://www.atv.hu/belfold/20230503/itt-a-parlamenti-dontes-megszavaztak-az-igazsagugyi-csomagot-13-milliard-euro-a-tet>

Kiss Pétertől, a bíróság elnökétől, amely szerint egy 2023. szeptember 23-ai értekezleten, titkos szavazással kell dönteniük arról, hogy kik képviseljék a fővárost az OBT-választó küldöttértekezleten. Tatár-Kiss arra is megkérte a címzetteket, hogy saját szervezeti egységükben „bírói tanácskozás keretében” biztosítsanak lehetőséget a jelöltállításra. Ez a lap szerint azért figyelemreméltó, mert a bírók tisztában vannak a küldöttállítás szabályaival, bárki jelölheti magát tanácskozás nélkül, és a releváns törvényben nincs szó „bírói tanácskozásról”. E fórum célja tehát az lehet, hogy a bírók a főnökük jelenlétében nyilatkozzanak preferenciáikról, ami eltántoríthat egyeseket az indulástól.⁹³

13. A Bizottság a Kúria függetlenségének megerősítését is elvárja a kormánytól, ennek része a már említett OBT-reform is. A testületnek ugyanis nagyobb szerepe lesz a Kúria elnökének megválasztásában. Ez a második horizontális feltétel. A 2023. májusi igazságügyi csomagban a kormány megszüntette a korábbi alkotmánybírók automatikus Kúriára történő beosztását, de még mindig bekerülhetnek az általuk kiválasztott ítélőtáblára, vagy korábbi bírósági munkahelyükre.⁹⁴ A reform szintén foglalkozott a Kúria ügyelosztási rendjével, de a Magyar Helsinki Bizottság 2023. májusi értékelése szerint a módosítások után sincs biztosíték arra, hogy az ügyek beosztása „emberi beavatkozások nélkül” történjen, és semmilyen objektív kritérium nem szabályozza az ügyben eljáró tanács összetételét.⁹⁵
14. A Bizottság elvárja, hogy megszűnjenek az akadályok az előtt, hogy magyar bírák az EU luxemburgi bíróságához forduljanak. A Magyar Helsinki Bizottság szerint a reform módosítja a Bizottság által megjelölt rendelkezéseket, de nem foglalkozik a Kúria precedensértékű és így kötelező erejű határozatával ebben a tárgyban.⁹⁶
15. A Bizottság elvárja, hogy szűnjön meg az állami szervek lehetősége arra, hogy jogerős bírósági határozatokat támadjanak meg az Alkotmánybíróságon, amit a Magyar Helsinki Bizottság szerint a kormány meg is tett.⁹⁷
16. A Bizottság elvárja, hogy a kormány állítson fel egy tervet a helyreállítási terv kontrolljára és végrehajtásának nyomon követésére, amit a kormány az uniós testület szerint meg is tett.
17. A Bizottság elvárja a kohéziós alapok kontrolljával kapcsolatos jogi keretek javítását, amit a testület szerint a kormány meg is tett.
18. A Bizottság elvárja egy iránymutatás elfogadását az uniós pénzek felhasználása során felmerülő összeférhetetlenségi helyzetekről. Az értékelésben erről konkrétan nincs szó, de az előző két pontban felsorolt határozatok említést tesznek arról, hogy „módszertant” kell kidolgozni az „érzékeny pozícióban dolgozó” munkatársak rendszeres rotációjáról és felügyeletéről.

⁹³ <https://444.hu/2023/08/23/maris-megkezdodott-a-kuzdelem-a-birosagokert>

⁹⁴ <https://telex.hu/belfold/2023/05/03/orszaggyules-igazsagugyi-reform-vagyonnyilatkozatok>

⁹⁵ https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/06/megfelelesi_tabla_igazsagugyi_reform_20230523.pdf

⁹⁶ https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/06/megfelelesi_tabla_igazsagugyi_reform_20230523.pdf

⁹⁷ https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/06/megfelelesi_tabla_igazsagugyi_reform_20230523.pdf

19. A Bizottság elvárja egy Csalás- és Korruptióellenes Stratégia⁹⁸ elfogadását, és a testület szerint ez meg is történt.
20. A Bizottság elvárja ennek a stratégiának a gyakorlati végrehajtását, amit a Bizottság később értékelhet is.⁹⁹
21. A Bizottság elvárása alapján Magyarországnak teljeskörűen alkalmaznia kell a tagállamok rendelkezésére bocsátott Arachne nevű kockázatértékelési rendszert az uniós pénzek elköltése során, amit a kormány egy 2022. szeptember 30-ai rendeletben el is rendelt.
22. A Bizottság elvárja, hogy a kormány jelentésben igazolja az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságnak (EUTAF), hogy használja az Arachne rendszert, és eljárást dolgozott ki arra, mit kell tenni, ha az Arachne kockázatot jelez.
23. A Bizottság elvárásai szerint a kormánynak létre kell hoznia egy Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóságot (BEII) a Miniszterelnökségen belül, a munkatársak kiválasztását pedig az IH-nak kell felügyelnie. A Bizottság szerint a hatóság létrehozása rendben megtörtént, de az értékelés időpontjára még nem sikerült minden pozíciót feltölteni a BEII-ben.
24. A Bizottság elvárja, hogy Magyarország biztosítsa, hogy az EUTAF hatékonyan tudja elvégezni feladatait. Az Országgyűlés 2022. november 22-én elfogadott egy törvénymódosítást, amely biztosítja, hogy az EUTAF saját költségvetési fejezetet kap, ezzel a Bizottság szerint a kormány teljesítette az EUTAF-ra vonatkozó követelményeket.
25. A Bizottság elvárásai alapján a kormánynak erősítenie kell az OLAF-fal való együttműködést az uniós pénzekkel kapcsolatos csalások felderítésében. A Bizottság 2022. novemberben úgy értékelte, hogy a magyar szervek és az OLAF együttműködését biztosító, október 26-án hatályba lépett magyar törvény előírja, hogy a NAV biztosíthatja az OLAF intézkedéseit, és elrettentő mértékű bírságot lehet kiszabni arra, aki nem működik együtt az uniós korrupcióellenes hivatallal.
26. A Bizottság elvárásai szerint kormánynak fel kell állítania egy rendszert a helyreállítási terv mérföldköveinek és céljainak követésére, és az EUTAF-nak jelentést kell kiadnia arról, hogy ez az adattárrendszer működik. Ezt a mérföldkövet 2022 novemberében még nem értékelték.
27. A Bizottság elvárja, hogy lépjen hatályba az EUTAF helyreállítási tervre vonatkozó ellenőrzési stratégia, amely meghatározza a kockázatértékelés módszertanát, az ellenőrzések gyakoriságát és a célok elérését alátámasztó adatok megbízhatóságát. Ez az audit látszólag elérhető az EUTAF weboldalán,¹⁰⁰ de mivel a Bizottság november 30-án még nem értékelhette, így később derül ki, hogy elfogadják-e a dokumentumot.

A 2022. november 30-ai állapot szerint tehát Magyarország a 27-ből 10 feltételt teljesített minden szempontból, 13 esetben a Bizottság vagy részben találta elégségesnek a magyar kormány lépéseit, vagy

⁹⁸ https://www.palyazat.gov.hu/csalas_es_korruptcio_elleni_strategia#

⁹⁹ <https://www.lakmusz.hu/egy-helyen-a-27-feltetel-amit-a-kormany-nak-teljesitenie-kell-az-eu-s-penzekert/>

¹⁰⁰ https://eutaf.hu/wp-content/uploads/2023/02/RRF_audit_strategy_fin.pdf

nem vizsgált egy adott kritériumot, 4 esetben pedig a Bizottság úgy látta, hogy a kormány addig még semmilyen lépést nem tett a mérföldkő teljesítése érdekében.¹⁰¹

E négy, novemberben még teljesítetlen mérföldkővet (a horizontális feltételeket) a Magyar Helsinki Bizottság, az Amnesty International és az Eötvös Károly Intézet 29 elemre bontotta 2023. májusi vizsgálatában, amiből szerintük 22-nél a kormány teljesítette a Bizottság követelményeit, 7-nél azonban csak részben.¹⁰²

Ugyanakkor több mérföldkő esetében is az látszik, hogy a magyar kabinet csak látszatra, papíron igyekszik megfelelni a Bizottság kéréseinek és saját vállalásainak, de a gyakorlatban nem célja a saját maga által kiépített, az intézmények feletti kontrollra és korrupcióra épülő politikai rendszer leépítése. Ahogy a fenti példákban láthattuk, hiába írja elő már jogszabály, hogy az IH nyomozást javasoló indítványt tehet, ha azt az ügyészség, a rendőrség vagy a bíróság figyelmen kívül hagyhatja, és hiába erősítette meg az új jogszabály az OBT-t, ha a kormány közvetve, informális úton kontrollt akar szerezni a tagok megválasztása fölött. A kormány ezen taktikája alapján határozhatja meg Magyarország és az EU konfliktusának további alakulását.

A 17 vállaláson, 27 szupermérföldkővön és 4 horizontális feltételen túl a jogállamisági eljárásokban közvetve szerepet játszanak még az úgynevezett országspecifikus ajánlások is. Ezeket a Bizottság évente publikálja minden tagállamról, és a Tanács fogadja el őket.¹⁰³ Az ajánlások alapvető célja, hogy segítse a tagállamokat gazdaságpolitikai döntéseikben, de az ajánlások között lehetnek javaslatok például a jogrendszerrel kapcsolatban is, ha a Bizottság és a tagállami miniszterek ezt indokoltnak látják. A magyar helyreállítási tervet 2021-ben például először azért utasította el a Bizottság, mert azok nem reflektáltak kellően az országspecifikus ajánlásokra,¹⁰⁴ majd 2022 májusában az uniós szervek ugyanezt a kritikát hozták fel, csak akkor éppen a hetes cikkely szerinti eljárás egyik meghallgatása keretében.¹⁰⁵ Tekintve, hogy azóta a magyar RRF-tervet elfogadták, így ez a probléma átmenetileg elhárult, de később még bármikor előjöhethet, ha a magyar kabinet nem ülteti át megfelelően a gyakorlatba ezeket az éves ajánlásokat.

¹⁰¹ <https://www.lakmusz.hu/egy-helyen-a-27-feltetel-amit-a-kormany-nak-teljesitenie-kell-az-eu-s-penzekert/>

¹⁰² https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/06/megfelelesi_tabla_igazsagugyi_reform_20230523.pdf

¹⁰³ https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/2022-european-semester-csr-hungary_en.pdf

¹⁰⁴ https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/2022-european-semester-csr-hungary_en.pdf

<https://www.valaszonline.hu/2023/06/06/magyarorszag-eu-bizottsag-tanacs-mff-rrf-jogallamisag-nagytotal/>

¹⁰⁵ <https://www.valaszonline.hu/2023/06/06/magyarorszag-eu-bizottsag-tanacs-mff-rrf-jogallamisag-nagytotal/>

7. POLITIKAI PATTHELYZET? – A MAGYAR KORMÁNY ÉS AZ EU STRATÉGIÁJA

7.1. Kormányzati célok: a rendszer egyben tartása

Magyarország tehát jól áll a mérföldkövek teljesítésével – papíron. A Portfolio információi szerint 2023. július 18-án a magyar kormány megküldte a Bizottságnak azt az önértékelést, amely szerint az igazságszolgáltatás függetlensége (tehát a négy horizontális feltétel) tekintetében a magyar jogrend megfelel az Alapjogi Charta előírásainak, és így – a kormány szerint – nincs már olyan tényező, ami blokkolhatná a kohéziós pénzek folyósítását.¹⁰⁶ A Bizottságnak alapesetben 90 napja volna a kérdés eldöntésére, de bármikor tehet fel tisztázó kérdéseket, amikor megáll az óra, ráadásul az augusztusi uniós szabadságok miatt nem valószínű, hogy eddig komolyabban foglalkoztak volna a magyar értékeléssel.¹⁰⁷ Ha a Bizottság egyetértene a kormánnyal, akkor a kohéziós alapból Magyarország számára felszabadulna 13 milliárd euró. Ugyanakkor továbbra is zárolva lenne 6,3 milliárd eurónyi kohéziós forrás és a helyreállítási alap minden forrása.¹⁰⁸

A vállalatok gyakorlati teljesítése azonban problémákba ütközik. Egyértelmű, hogy a magyar kormánynak nem célja, hogy lebontsa a saját maga által felépített politikai rendszert, amelynek fontos pillérei a Bizottság által kifogásolt, mint az igazságszolgáltatás függetlenségét korlátozó és a korrupciót ösztönző elemek. Az utóbbiak révén jöhetett létre a „fordított” state capture,¹⁰⁹ ahol nem oligarchák ejtik foglyul az államot, hanem a politikai vezetés hozza létre saját gazdasági elitjét, amin keresztül rendszerszinten, politikai és személyes céljai érdekében privatizálja a közvagyonot. Az állami, illetve uniós pénzek elosztása a politikai rendszer szempontjából kulcsfontosságú, mert a kormánypárt, például a Fidesz-közeli üzlemberek médiafelvásárlásain és a Fidesz-közeli szervezetek médiakampányain keresztül, ezeket a pénzeket a rezsim fenntartására és megerősítésére fordítja. Ráadásul, ahogy egy brüsszeli hivatalnok fogalmazott Magyar Péternek, Magyarországon „minisztériumi jogi osztályok dolgoznak a lopások elfedésén”.¹¹⁰ Valószínűsíthető, hogy a jelenleg is fennálló magyar jogrendszer, illetve a lojalitáson alapuló informális hálózatok megakadályozzák, hogy látványosan csökkenjen a magyarországi korrupció mértéke.

A magyar kabinetnek nem érdeke, hogy kiélezett verseny során a legjobb ajánlat nyerje meg a közbeszerzéseket, a fennálló rendszer egyik központi eleme éppen az, hogy a megfelelő, kormányközeli vállalat nyerje meg a pályázatokat, gyakran túlárzottan.

Ez a szempont jelenik valószínűleg meg a közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott egyetemek kuratóriumaival kapcsolatban is. Itt egyértelműnek tűnik, hogy a kabinet nem akarja független kezébe adni a kuratóriumi pozíciókat, azzal ugyanis növelné azt az egyetemi autonómiát, aminek korlátok közép szorítását is célozta az egyetemi modellváltás.¹¹¹ Ráadásul a kabinet jelentős közvagyonot adományozott

¹⁰⁶ <https://www.portfolio.hu/deviza/20230726/megint-itt-a-vihar-a-forint-piacan-es-meg-alagyujthatnak-630175>

¹⁰⁷ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230801/a-magyar-eu-forrasok-a-kormany-politikai-kommunikaciojanak-martalekava-lehetnek-631101>

¹⁰⁸ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230801/a-magyar-eu-forrasok-a-kormany-politikai-kommunikaciojanak-martalekava-lehetnek-631101>

¹⁰⁹ https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/01/Fekete_Konyv_II_2022.pdf

¹¹⁰ Magyar Péter: Lassú víz – Informális hálózatok elleni küzdelem formális eljárásokkal. In: *Ellensúly*, 2022. 1-2. szám, 56-65. oldal: <https://ellensuly.hu/megjelent-az-ellensuly-legujabb-2022-1-2-osszevont-szama/>

¹¹¹ <https://24.hu/belfold/2023/05/18/egyetemi-alapitvanyok-kuratorium-alkotmanybirosag/>

ezeknek az alapítványoknak, és az ezek feletti kontrollt semmiképpen sem akarja majd független kezekbe adni.¹¹² A kuratóriumok kérdésében a kormány azt állítja, hogy ők már mindent megtettek, és csak a Bizottság döntésére várnak, ami nem arra utal, hogy megegyezésre törekednek.¹¹³

Az biztos, hogy a kormány két feltétel esetében egyáltalán nem fog engedni. Az egyik ilyen kérdés az ún. „gyerekvédelmi” törvény, ami a teljes magyar pénzügyi keret nagyjából 3 százalékát blokkolja. Ezt az Európai Bíróságon indított jogi eljárás zárhatja le.¹¹⁴ Ugyan Magyarország valószínűleg elveszíti a pert, a várható ítéletet a kormány saját propagandájában felhasználhatja majd azt állítva, hogy az EU továbbra is a magyar gyerekek ellen lép fel, és ezért nem kap uniós forrásokat hazánk. A másik ilyen kérdés a menekültügy, de ez csak a keret 0,3 százalékát tartja fel. Ez is tovább erősítheti azt a kormányzati narratívát, hogy a pénzmegvonás nem jogi, hanem politikai ügy.¹¹⁵

7.2. Mit akar a Bizottság?

Kérdés azonban az is, hogy az Európai Bizottság milyen végkimenetellel számol, és hogy politikai vagy jogi/technikai feltételeket támaszt-e a magyar kormány felé. Az Európai Unió bonyolult intézményrendszerében a döntések legnagyobb részét a közösségi érdekeket képviselő Európai Bizottság javaslatára a tagállami minisztereket tömörítő és a tagállami érdekeket képviselő Tanács, valamint az európai állampolgárok érdekeit megjelenítő Parlament közösen hozza meg. A tagállami állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsnak nincs döntéshozó szerepe, de ez a szervezet jelöli ki az Európai Unió alapvető irányait, és vitat meg stratégiai kérdéseket. A három fő döntéshozó szervnek és az EUT-nek is szüksége van egymásra, ha valamilyen uniós szintű jogalkotási eredményt fel akarnak mutatni. Külön csavar a jogalkotási folyamatban, hogy bizonyos kérdésekben (például a külpolitika területén vagy a közös költségvetésnél) a tagállamoknak vétőjoga van, hiszen mind a 27 uniós tag egyetértése kell egy-egy döntés elfogadásához. További biztosíték képeznek a minősített többséget igénylő döntések, amelyeknél az EU lakosságának minimum 65%-át és a tagállamok 55%-át alkotó többség kell az elfogadáshoz. Mindeközben a Bizottság maga is vissza tud tartani költségvetési forrásokat a tagállamoktól, ha nem egyezik meg egy-egy tagállammal a kohéziós pénzekhez szükséges partnerségi megállapodásokról, de mára a jogállamisági kondicionalitási eljárásban is komoly szerepe lett, mivel ez a testület tehet javaslatot egy tagállammal szemben az uniós források felfüggesztésére, amit aztán a Tanács minősített többséggel fogadhat el.

A Bizottságot gyakran éri az a vád a magyar kormány részéről, hogy a szerződések órából politikai szervezetté vált, olykor politikai zsarolással is vádolják a szervezetet.¹¹⁶ A Bizottság egyrészt természetesen foglalkozik „politikai” ügyekkel, ugyanis az egyébként Magyarország által is ratifikált Lisszaboni Szerződésben foglalt hatásköreit gyakorolja. Márpedig az uniós kompetenciák már rég nem csak gazdasági kérdésekre terjednek ki, hiszen a közös piac szempontjából kifejezetten fontos például, hogy a tagállami bíróságok függetlenek legyenek, és ne részesítsenek előnyben egy-egy céget másokkal szemben. Másrészt a Bizottság elnökének és tagjainak is fontos lehet saját újrávalasztásuk. A Bizottság elnökét az EUT jelöli

¹¹² https://hvg.hu/itthon/20210427_alapitvanyok_szavazas_orzaggyules_egyetemek

¹¹³ <https://www.atv.hu/belfold/20230718/navracsics-az-erasmusrol-a-bizottsagtol-fugg-minden-nyaron-nem-terveznek-targyalast-szeptemberben-folytatjak>

¹¹⁴ <https://telex.hu/kulfold/2023/05/15/europai-unio-europai-bizottsag-helyreallitasi-alap-jogallamisag-rrf-mff>

¹¹⁵ <https://telex.hu/kulfold/2023/05/15/europai-unio-europai-bizottsag-helyreallitasi-alap-jogallamisag-rrf-mff>

¹¹⁶ <https://www.origo.hu/itthon/20210720-az-europai-bizottsag-jelentese-nem-mas-mint-egy-jogi-kontosbe-bujtatott-nyilt-politikai-zsarolas.html>

minősített többséggel, és az EP választja meg abszolút többséggel, amely aztán jóváhagyja a teljes Bizottságot is. A Bizottság újraválasztásban reménykedő elnökének tehát fontosabb az unió tagállamainak döntő többségének támogatása, mint egy-egy tagállam ellenszenvé.

Az EP egy 2021-es felmérése szerint¹¹⁷ minden tagállamban legalább a válaszadók 72 százaléka támogatta, hogy csak azok az uniós tagállamok kapjanak EU-forrásokat, amelyek betartják a jogállamiság és a demokrácia alapvető elveit. Ez különösen fontos a nettó befizető nyugati és északi tagállamokban, ahol a politikusoknak meg kell küzdeniük a választók azzal kapcsolatos kérdéseivel, hogy miért finanszírozzák az ő adófizetői juttatásaikból a korrupciót más államokban.¹¹⁸ Így nem meglepő, hogy a legtöbb tagállam teljes mellszélességgel támogatta a jogállamisági mechanizmus korábbi, keményebb változatát is, és az is, hogy a Bizottság miért tette le az asztalra ezirányú javaslatát. Hosszú távon a magyar kormánynak szabott kemény feltételek és a látványos küzdelem azért, hogy a magyar kabinet a lehető legszigorúbban korlátozza az országban a korrupciót, elősegítheti az EU támogatottságának stabilizálását is, főleg a nyugati tagállamokban.

Emellett a Bizottság látszólagos keménysége a jogállamisági feltételek esetén egyfajta következménye is lehet a magyar kormány egyre látványosabb vétópolitikájának. A magyar kormány már 2018-ban, tehát a jogállamisági kondicionalitási eljárás első tervezetének benyújtása előtt is meglehetősen gyakran élt a vétó eszközével. A magyar kabinet az ukrajnai háború kérdésében teljesen ellentétes álláspontra helyezkedett az uniós fősodorról szemben: azt hangoztatja, hogy Ukrajna már nem is szuverén, nem nyerhet katonailag Oroszország ellen, a szankciókat fel kellene oldani, és békére van szükség (aminek feltételeiről szemérmesen hallgat).¹¹⁹ Magyarország megvétózta az EU és az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) térség kapcsolatait szabályozó Cotonoui Megállapodás utódját is, állítólag azért, mert az ösztönözné a migrációt, nem pedig küzdene ellene.¹²⁰ Olyan területeken használja tehát vétójogát, amelyek a többi tagállamnak és a Bizottságnak is fontosak. A vétóstratégiával Magyarország nem szerez szövetségeseket, sőt, az Ukrajnával kapcsolatos magyar kijelentések a korábbi szoros szövetséges lengyel kormánypárt ellenállását is kiváltják.¹²¹

Magyarország Ukrajna tekintetében – egyelőre – teljesen elszigeteltté vált az Unión belül, és külön sérelemként élhették meg az ország szövetségesei azt, hogy a kabinet levetette Kirill pátriárkát az EU szankciós listájáról, főleg azért, mert miután a kormányfő az EUT-ben elfogadta a hatodik szankciós csomagot, a kormány mégis vétózta azt Kirill pátriárka miatt a Tanácsban.¹²² Mivel Magyarország ebben, az uniós vezetés és a tagállamok szemében kiemelkedő fontosságú ügyben próbál „bot lenni a kullók között”¹²³, így a Bizottság vélhetően más tagállam részéről nem ütközik ellenállásba, ha a jogállamisági eljárást is felhasználva próbálja kordában tartani a magyar vétópolitikát.

Összességében nem mondható, hogy a Bizottság valamiféle önvezérelt vendettát indított volna a magyar kormány és Magyarország ellen. A konfliktust valójában több, egymással összefüggő faktor generálja. Az első az, hogy Magyarországon (és a tanulmányban nem tárgyalt Lengyelországon) van a leginkább

¹¹⁷ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2573>

¹¹⁸ <https://nos.nl/video/2332159-premier-rutte-bij-de-afvalverwerking-dit-is-echt-werken-jongens>

¹¹⁹ <https://qubit.hu/2022/10/05/ukrajna-es-orban-viktor-tortenelemmagyarazata>

¹²⁰ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230303/magyarorszag-vetozik-79-orzagot-haragitott-magara-600750>

¹²¹ Political Capital: Magyar politikaibefolyás-építés – Az Orbán-rezsim törekvései az illiberalizmus exportjára, 2022. December https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/Boll_HUNfluence_Tanulmany.pdf

¹²² <https://hu.euronews.com/2022/06/01/magyar-szankcios-veto-kirill-patriarka-vedelmeben>

¹²³ <https://444.hu/2021/10/23/orban-mi-vagyunk-a-homok-a-gepezetben-bot-a-kullok-kozott-tuske-a-korom-alatt>

dokumentált és leghosszabb múltja a jogállamiság leépítésének. Másodszor, az OLAF adatai alapján és magyar kutatások alapján is Magyarországon sérül leginkább az uniós költségvetés; hazánkban a legmagasabb az EU-forrásokkal kapcsolatos korrupció. Harmadszor, a jogállamiság kérdése a 2010-es évektől kezdve egyre fontosabbá vált mind tagállami, mind uniós szinten, és a Bizottság így egyre fontosabbnak tartja, hogy fellépjen a jogállamisági problémákkal kapcsolatban – amit vélhetően az uniós lakosság többsége támogat is. Az, hogy a téma, ahogy korábban is említettük, már 2013 óta napirenden van, azt jelzi, hogy az Unió lassan érkezett meg arra a pontra, ahol hatékonyabban tudja védeni saját költségvetését, és ezt nem csak a Magyarország elleni pillanatnyi öncélú politikai támadás vezérelte. Negyedszer pedig ki kell emelni, hogy a magyar kormány sikeresen vált bottá a küllők között, mindenekelőtt az uniós külpolitikájában, ezzel pedig sikeresen magára irányította a Bizottság és a tagállamok figyelmét is, potenciálisan csökkentve partnerei hajlandóságát egy megegyezésre.

8. MIT HOZ A JÖVŐ MAGYARORSZÁG ÉS AZ EU KAPCSOLATÁBAN?

8.1 A költségvetési vita forgatókönyvei

A magyar-EU kapcsolatok jövője szempontjából az első kérdés, hogy mi lehet a vége a költségvetési vitának. A magyar kormány és kifejezetten Navracsics Tibor több ígéretet is tettek az uniós pénzek érkezésére. 2023 márciusában a területfejlesztési miniszter például 2023 nyarára ígérte ezeket a pénzeket,¹²⁴ de 2022 szeptemberében még 2023 első negyedévét is lehetségesnek tartotta.¹²⁵ 2023 nyarán már azt mondta, nem voltak ígéretei a kormánynak arra vonatkozóan, hogy mikor érkeznek a pénzek.¹²⁶

Nehezen megjósolható, hogy mikor kezdhetnek el érkezni a felfüggesztett források, és mekkora részük. Az uniós helyreállítási alap forrásait 2026-ig lehet majd felhasználni,¹²⁷ a kohéziós forrásokat pedig a hétéves költségvetési ciklus 2027-es vége után is le lehet majd hívni 3 évig.¹²⁸ Ebből a szempontból tehát a legnagyobb költségvetési tételek esetében még van arra idő, hogy Magyarország és a Bizottság megegyezzen. Sokkal nagyobb problémát jelenthet az Erasmus+ és a Horizont program, ahol a kormánypártnak az őszi országgyűlési időszakban szinte azonnal lépnie kellene a kuratóriumi tagok összeférhetetlenségi szabályai kapcsán, ha megegyezést akarnak a Bizottsággal. A Tempus Közalapítvány már döntött a 2024 őszi induló Erasmus+ pályázatokról, de csak akkor tudják megkötni a támogatási szerződéseket az akkor induló hallgatói csereprogramokról, ha a Bizottság 2023. november 23-áig engedélyt ad erre.¹²⁹ Ebben a kérdésben tehát nagyon is sürget az idő. De mik lehetnek reálisan a scenáriók a költségvetési források jövőjével kapcsolatban?

1. **Magyarország teljes mértékben hozzájut az EU-s forrásokhoz.** Ha a Bizottság az eddigi alaposággal ellenőrzi a feltételek teljesülését, és nem elégszik meg a „papíron történő” teljesítéssel, hanem a gyakorlati megvalósulást és eredményeket is ellenőrzi, akkor e forgatókönyv teljesülésének minimális az esélye. Hiszen akkor a kabinetnek a legtöbb mérföldkövet kifogástalanul vagy mindössze minimális problémákkal kellene teljesítenie, ami egyértelműen szemben áll a magyar kormány érdekeivel, hiszen a rendszer alapköveinek lebontását, a politikai korrupció és kontroll visszaszorítását eredményezné, ami növelné a rezsim politikai sérülékenységét, és korlátozná pénzügyi forrásait.

A Bizottság ugyanakkor úgy is dönthet, hogy elengedi a jogállamisági eljárást Magyarország ellen, és megelégszik a látszatintézkedésekkel. Erre azonban nincs sok esély az európai politikai erőviszonyok erőteljes megváltozása, a populista radikális erők jelentős megerősödése nélkül, hiszen a Bizottság eljárásának alapja a tagállami kormányok részéről megfogalmazott politikai akarat. Ha a Bizottság a tagállamokkal és az EP-vel szembemelve engedne szabad utat a magyar

¹²⁴ <https://www.vg.hu/kozelet/2023/03/navracsics-szerint-akar-nyaron-megerkezhettek-az-unios-penzek>

¹²⁵ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20220905/navracsics-legkorabban-a-jovo-ev-első-negyedeveben-johetnek-az-eu-penzek-565239>

¹²⁶ <https://telex.hu/belfold/2023/07/13/navracsics-tibor-europai-unios-forrasok-erasmus-program-kormanyules>

¹²⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hu

¹²⁸ Ez az n+3-as szabály. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0585>

¹²⁹ <https://www.atv.hu/belfold/20230718/navracsics-az-erasmusrol-a-bizottsagtol-fugg-minden-nyaron-nem-terveznek-targyalast-szeptemberben-folytatjak>

kormánynak, azzal komoly presztízsveszteséget szenvedne el, és magára vonná a tagállamok többsége és az EP haragját. Összességében ezért **ez a scenárió rövid távon nagyon valószínűtlen.**

2. **Magyarország hozzájut a megítélt források 50-75 százalékához.** Előfordulhat, hogy az ügy mindkét szereplője idővel félrehúzza a kormányt, és megelégszik céljainak részleges teljesülésével. A kormány vélhetően tudja, hogy mekkora szüksége van a magyar gazdaságnak az uniós forrásokra, és a 2024-es, de legfőképp a 2026-os választások kampánya alatt mérhető gazdasági növekedést szeretne felmutatni, amiben az EU-transzferek jelentős segítséget nyújthatnak. Megtörténhet, hogy a kabinet megvárja a következő EP-választások végkimenetelét és az új Bizottság felállítását, abban reménykedve, hogy egy számára kedvezőbb összetételű EP (megerősödő populista radikális erővel), valamint a megváltozó politikai klímát figyelembe vevő Bizottság és Tanács elnézőbb lesz majd Budapest felé, és vagy enyhít a feltételeken, vagy kevésbé lesz rigorózus a teljesítések értékelésekor. Ebbe a scenárióba illeszkedik a magyar vétóstratégia is, amivel a kormány javítani akarja alkupozícióit, és politikai megegyezést akar kikényszeríteni az EUT, azaz a tagállami vezetők szintjén, ahogy tette ezt a jogállamisági kondicionalitási mechanizmus 2020. decemberi elindításakor is. Ebben az esetben a magyar kabinet is engedékenyebbé válhat a mérföldkövek teljesítésében. A Bizottság álláspontja akár az európai politikai erőviszonyok staus quoja esetén is felpuhulhat, és törekedhet egy köztes megoldásra, hogy ne adjon még több apropót a magyar kormány EU-ellenes retorikájára, vagy akár azért, mert a 2024-es választásokon a kormány megerősíti belföldi legitimitációját, és kifulladás a Tanács politikai lendülete a végtelenbe vesző bizottsági eljárás mögött. Az is bekövetkezhet továbbá, hogy a Bizottság a „csepegtetés” vagy a „húzd meg, ereszd meg” taktikát választja, és miközben fokozatosan szabadít fel pénzeket, a maradék blokkolásával csikarja ki Budapest további teljesítését. Ezzel a Bizottság megmutathatná, hogy komolyan veszi a jogállamiság problémáját, egyúttal a megegyezési szándékát is demonstrálhatná. **Ez tűnik ma a legvalószínűbb forgatókönyvnek.** Amennyiben pedig a kormány később nagyobb politikai akaratot mutat a források maradékának megszerzésére vagy egy új kormány teszi ugyanezt, a maradék pénz is elérhető maradna hazánk számára.
3. **A magyar kormány minden forrást elveszít.** Lehetséges, hogy a magyar kormány és a Bizottság is „beássa” magát a jelenlegi frontvonalak mögé, és a Magyarországnak ítélt forrásokat egyáltalán nem oldják fel. Ez ugyan a magyar gazdaság növekedését jelentősen megnehezítené, de a kabinetnek jelentős puskaport adna az EU-ellenes narratívájához. Ebben az esetben a kormánypárt retorikája Magyarországot és a magyarokat áldozatként láttatná, akik azért nem kapják meg a nekik „járó” forrásokat, mert megvédik a lakosságot a „migránsoktól”, a családokat és a gyerekeket pedig az „LMBTQ-lobbitól” és a „pedofiloktól”. Erre a scenárióra **kevés az esély, de még mindig nagyobb, mint az elsőre.**

8.2 Magyarország jövője az EU-ban vagy azon kívül?

A következő kérdés pedig az, hogy mi lehet az EU-Magyarország kapcsolat jövője. E kérdésben is több lehetséges válasz van, amiket az is befolyásol majd, hogy mi lesz az uniós források sorsa:

1. **Magyarország kilép az Európai Unióból.** Az elmúlt időszakban egyre gyakrabban jelentek meg elmélgedések a „Huxit” lehetőségéről, többször pozitív hangnemben.¹³⁰ Ez katasztrofális hatással lenne a magyar gazdaságra. Egyrészt súlyos problémát okoznának a teljesen eltűnő uniós források, hiszen már a mostani, csak az EU-pénzek egy részére vonatkozó felfüggesztés is erősen érinti a magyar építőipart, informatikai- és energiaszektorokat.¹³¹ Másrészt az uniós piachoz való hozzáférés is létfontosságú hazánknak, hiszen a magyar export 78 százaléka irányul más uniós tagállamokba, míg az import 71 százaléka jön más uniós országokból.¹³² Természetesen van arra elvi lehetőség, hogy a kilépés után Magyarország a közös piac része maradjon (például az EGK részeként), de akkor az EU-s jogszabályok döntő többségét továbbra is be kellene tartania, míg azok meghozatalára már semmilyen ráhatása nem lenne. Az is valószínű, hogy a kilépés hatásaként több jelentős multinacionális cég elhagyná az országot vagy elhalasztaná beruházásait, kiváltképp a közelmúltban idecsábított akkumulátorgyárak, amelyeknek kiemelten fontos lehet az egységes uniós piachoz való szabad hozzáférés. Sokat elárul az is, hogy a 2016. június 23-ai Brexit-referendum óta eltelt idő jelentős részében a britek többsége az EU-hoz való csatlakozásra szavazott volna, és 2023 júniusában már rekordszinten állt az EU támogatottsága.¹³³ Ez a scenárió **nagyon valószínűtlen, de nem kizárható**, ha a kormánypárt politikailag kedvező lehetőséget lát a kilépésben – bár jelenleg a szavazóinak kétharmada támogatja a magyar tagságot.¹³⁴
2. **Magyarország az Unió periferiájára sodródik, kimarad a mélyebb integrációból.** Felmerült a múltban többször is, hogy Magyarország egy többsebességes Európa periferiájára szorulhat. Ennek a lehetőségnek az elemzéséhez tisztáznunk kell, hogy mit jelent pontosan a periferiára szorulás, és a többsebességes Európa. Egyes tagállamok eleve nem tagjai az eurózónának (és nem is akarnak azok lenni), mások pedig a schengeni övezetnek nem részei. Megint más tagállamok egyes csoportjai megerősített együttműködéssel fel tudják gyorsítani egymás között az integráció sebességét.¹³⁵ Magyarország is része például az egyik legismertebb „megerősített együttműködésnek” a védelempolitika területén, aminek keretében európai megoldást dolgoznának ki a túlméretes rakományok szállítására, multimissziós modulokkal felszerelt katonai járműveket fejlesztenének, ahogy kis távirányítású légi jármű-rendszereket is.¹³⁶ Nehéz megragadni, hogy mit jelent ebben a kontextusban az, hogy „periferia”. Ha azt jelenti, hogy Magyarország kilép az összes megerősített együttműködésből, esetleg a schengeni övezetből is, az meglehetősen valószínűtlen scenárió. Az, hogy Magyarország továbbra is távol tartaná magát az euró bevezetésétől, nem volna egyedi, hiszen Svédország jó ideje teljesíti a csatlakozás feltételeinek többségét, mégsem vezeti be az uniós fizetőeszközt.¹³⁷ A „periferiára sodródás” ebben az értelemben tehát nem értelmezhető. **Az ugyanakkor valószínű forgatókönyv, hogy Magyarország ki fog maradni az esetleges további, erősebb integrációt célzó**

¹³⁰ <https://mandiner.hu/belfold/2022/10/fricz-tamas-huxit-baloldal-ellenzek-marki-zay-peter-action-for-democracy-eu-brusszel>

¹³¹ <https://telex.hu/gazdasag/2023/05/30/rrf-europai-unios-forrasok-recesszio-koltsegvetes>

¹³² https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/hungary_hu

¹³³ <https://www.theguardian.com/politics/2023/jun/23/britons-who-want-to-rejoin-eu-at-highest-since-2016-survey-finds>

¹³⁴ <https://www.globsec.org/what-we-do/publications/globsec-trends-2023-egy-magyarorszag-ket-tarsadalom>

¹³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/enhanced-cooperation.html>

¹³⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/>

¹³⁷ <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/six-eu-countries-not-ready-adopt-euro-currency-commission-2022-06-01/>

kezdeményezésekből, és/vagy akadályozni fogja az ilyeneket (pl. a kormány számára politikailag kényes területeken, mint a politikai integráció, migráció).

3. **Marad a status quo, meggyengült magyar érdekvédelemmel.** Magyarország perifériára sodródása ugyanakkor úgy is értelmezhető, hogy az ország a döntéshozatali folyamatokon belül kerül a „perifériára”. Ebben az esetben arról beszélhetünk, hogy hazánk nem tud blokkoló kisebbséget építeni (4 tagállam, ami legalább az EU lakosságának 35 százalékát képviseli), illetve az ország és szövetségesei közötti megromlott viszony miatt a magyar igényeket, érdekeket kevésbé veszik figyelembe a minősített többséggel eldöntött javaslatoknál. Ezeket a negatív hatásokat a kormány csak egyre fokozódó vétőfenyegetésekkel tudja kezelni. Ez a szcenárió **már megvalósult, és nagy valószínűséggel fennmarad rövid- és középtávon is.**
4. **Magyarország visszatér az Unió fősodrába.** Ha a magyar kormány abban lát(na) politikai lehetőséget, hogy újra EU-pártibb álláspontot képviseljen, vagy egy új kormány ilyen politikai nézeteket vallana, akkor hazánk ismét aktívabb szerepet tudna vállalni az EU döntéseinek befolyásolásában. Ebben az esetben kulcskérdés volna megtalálni a megfelelő befolyásolási módot: le kell például számolni azzal a nézettel, hogy egy blokkoló kisebbség kialakítása feltétlenül rossz, ha az egyezik a magyar érdekekkel, vagy hogy csak az lehet a „helyes” hozzáállás, ha minden uniós irányelvet határidőre és pontosan átültet hazánk az uniós jogrendbe, még akkor is, ha az „időhúzás” volna egy-egy magyar iparág érdeke. Az uniós közpolitikák befolyásolása több eszközzel is lehetséges, ezeket megfelelően használva Magyarország a méreténél nagyobb mértékben szólhatna bele az EU jövőjébe. Ez az út **egyelőre valószínűtlen Magyarország számára.**
5. **Az Unió irányítását átveszik a magyar kormánnyal szimpatizáló erők.** A magyar kormánypárt többször is hangoztatta, hogy a 2024-es EP-választás tétje, hogy magukhoz ragadják-e az EU irányítását a „konzervatív”, azaz a populista radikális erők. Ugyan a német AfD jelenlegi „szárnyalása”¹³⁸ és még pár populista radikális jobboldali párt erősödése több helyet prognosztizál ezeknek az erőknek az EP-ben, 2024 aligha hozza el a hatalomátvételt. A jelenlegi becslések szerint az EPP, az S&D, a Renew Europe és a Zöldek egyenként 10-25 helyet veszhetnek a parlamenti patkóban 2019-hez képest,¹³⁹ az ID frakciójának mérete nem változna, míg az ECR nyerne körülbelül 20 képviselőt. Ez nem nevezhető drasztikus változásnak, ráadásul az ECR tagjai és a Fidesz álláspontja messze nem minden kérdésben esik egybe (a legfőbb példa Ukrajna, de a migráció témájában is eltér a magyar és az olasz álláspont). Bár a populista radikális jobboldali pártok, különösen az ECR, erősödni fognak, de így sem valószínű, hogy akár egy EPP-ECR-ID koalíció többséget tudna szerezni, ugyanis a jelenlegi felmérések alapján 315 helyet kapnának az EP-ben.¹⁴⁰ Még a jelenleg a párt nélküliekhez számolt Fidesz képviselőivel sem nőne ez a szám akkorára, ami többséget jelentene még a jelenlegi, 705 fős testületben sem, márpedig az EUT előzetes megegyezése alapján a parlament létszáma 720-ra nő 2024-től.¹⁴¹ Az EP életében a fő változás már 2019-ben beállt, amikor a jobbközép EPP és a balközép S&D együttes többsége megszűnt, és szélesebb körű megállapodásokat kellett kötni a korábbiaknál. Vélhetően tehát nem lesz parlamenti többség egy jobboldali-populista bizottsági elnök mellett, és az európai kormányok

¹³⁸ <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/germany/>

¹³⁹ <https://europeelects.eu/ep2024/>

¹⁴⁰ <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/six-eu-countries-not-ready-adopt-euro-currency-commission-2022-06-01/>

¹⁴¹ <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-mep-election-2024/>

többsége sem támogatna ilyen jelöltet. Az írás pillanatában erre a scenárióra **kevés esély mutatkozik.**

KONKLÚZIÓ: AZ UNIÓBAN, DE ATTÓL ELHIDEGÜLTEN FOLYTATJUK

Valószínűsíthető tehát, hogy a 2021-2027-es uniós költségvetésben a Magyarországnak ítélt források egy részét legkésőbb a következő Európai Bizottság feloldja majd, vagy azért, mert az új testület engedékenyebbé válik, vagy ha nem, akkor azért, mert a magyar kormány érzékeli majd a további harc reménytelenségét. Feltehető, hogy előbb vagy utóbb mindkét fél elrántja majd a kormányt a karambol elől: Magyarország nem kap majd meg minden forrást (amennyiben a magyar kormány nem változtat gyökeresen politikáján, ami jelen helyzetben elképzelhetetlen), de a magyarországi korrupciót sem sikerül majd látványosan redukálni és a jogállamot helyreállítani.

Az EU-magyar kapcsolatok dinamikája a közeljövőben valószínűleg nem változik majd: a kormány mindenért külső szereplőket, legfőképp az Európai Uniót tesz majd felelőssé. A kabinet a teljes médiabirodalmát felhasználva továbbra is élesen EU-ellenes kampányokra fog támaszkodni. Mindeközben az EU és különösen a Bizottság nem fogja majd feladni a küzdelmet az uniós értékek betartásáért, és ezirányú cselekedetei sok esetben „bizonyítékként” lesznek felhasználva a magyar kabinet unióellenes propagandájában. A jövőre nézve a fő kérdés az, hogy elkezdi-e csökkenni a lakosság támogatása az EU-tagság iránt, és tesz-e majd a kormány lépéseket diszkurzív, politikai és akár gazdasági és jogi területen az EU-ból való esetleges kilépés előkészítésére. Ha ezek együttesen bekövetkeznek, az közép-hosszú távon elvezethet a Huxithoz. Ez egyelőre nem tűnik valószínűnek, de a „politikai elhidegülés” folyamata lassú lehet.

IMPRESSZUM

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG (V)ISZONYA

© Friedrich-Ebert-Stiftung – Political Capital

Felelős kiadó és szerkesztő: Political Capital Kft.

Budapest, 2023

Magyar nyelvű tanulmány: https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES-PC_Tanulmany_EU-HU_230626.pdf

Angol nyelvű összefoglaló: https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES-PC_Summary_EU-HU_230626.pdf

E kiadvány a szerzők saját véleményét tartalmazza, mely nem feltétlenül tükrözi a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) hivatalos álláspontját. A Friedrich-Ebert-Stiftung által publikált kiadványok kereskedelmi forgalomba kizárólag a FES előzetes írásos engedélyével kerülhetnek.