

EGY LÉPÉS ELŐRE VAGY HÁTRA?

A jogállamisági kondicionalitás politikai tartalmának vizsgálata

Magyarország példáján keresztül

Jelige: TIR131

Dolgozat lezárásának dátuma: 2024. 04. 21.

Absztrakt	3
1. Bevezetés	4
2. Történeti kontextus	6
2.1. A kohéziós politika felépítése	6
2.2. Irodalmi áttekintés: kohézió - összeköt vagy szétválaszt?	8
3. „Uraim, itt nem harcolhatnak, ez a háborús szoba!” – Magyarország és az Európai Unió kapcsolatának alakulása 2010 után	13
4. A kondicionalitás kettős természete	17
4.1. De mi is a kondicionalitás?	17
4.2. Miért fogadják el a tagállamok a kondicionalításokat?	19
4.3. A jogállamisági mechanizmus esete	20
5. Konklúzió	24
Irodalomjegyzék	25
Mellékletek	30

ABSZTRAKT

2018-ban rebesgették, 2020-ban elfogadták, majd 2022-ben bevetették. A jogállamisági eljárás elindítása Magyarország ellen hatalmas visszhangot váltott ki az Európai Unió egész területén: különböző nézetek ütköztek össze az új kondicionalitás létjogosultsága és hatékonysága kapcsán. A mechanizmus megítélése közel sem egyértelmű, a dolgozat ezért ehhez a szakmai vitához szeretne hozzájárulni. Az értekezés felvetése, hogy a jogállamisági kondicionalitás nem elsősorban egy újabb jogtechnikai eszköz a kohéziós politika eszköztárában, hanem egy olyan politikai töltettel rendelkező mechanizmus, amelynek célja, hogy biztosítsa a tagállamok megfelelését az Európai Unió alapvető értékeinek. Ezt a hipotézist különböző megközelítésekből lehet alátámasztani. Először is, fontos megismerni a kondicionalitáshoz kapcsolódó egyetlen létező eset kontextusát, vagyis azokat a Magyarországot érintő eseményeket és folyamatokat, amik végül a jogállamisági eljáráshoz vezettek. Mivel mindeddig csak Magyarország ellen indították el az eljárást – annak ellenére, hogy a szakirodalom több országgal kapcsolatban is számos, az uniós támogatásokkal kapcsolatos korrupciógyanus ügyről számol be – felvethető, hogy a jogállamisági kondicionalitás átpolitizáltsága lényegében a magyar kormány és az Európai Unió közötti ideológiai konfliktus leképeződése. Ezzel szemben a dolgozat a kohéziós politika történeti keretének, a közpolitikai átszordulás jelenségének, a Bizottsági dokumentumoknak, valamint a kondicionalitás politikai gyakorlatorientáltságának bemutatásával amellet érvel, hogy a mechanizmus átpolitizáltsága az EU-n belül régóta fennálló politikai törésvonalak eredménye. Ebből következik, hogy a kondicionalitás nem elsősorban a kohéziós politikát hivatott szolgálni – az csak a keretet biztosította, amelyen belül a jogállamiság tényleges védelme valamilyen formában megvalósulhatott.

1. BEVEZETÉS

A kohéziós politika az Európai Unió (EU) azon fő beruházási politikája, amelynek célja a tagállamok átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása, a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítése által.¹ Az ehhez kapcsolódó kondicionalitások a többszintű kormányzási rendszerek olyan jellemzői, amelyek biztosítják a felek megfelelő teljesítményét és elszámoltathatóságát. Funkciójukat tekintve többek között szabhatnak meg előfeltételeket, szabályozhatják az adminisztrációs folyamatokat, vagy követelményként előírhatják bizonyos kimeneteli eredmények elérését. Az Európai Unióban a kondicionalitások fő célja az, hogy ösztönözze a tagállamokat az EU-s jog követelményeinek betartására különböző jutalmakért (anyagi forrásokért) cserébe. A kohéziós feltételrendszer legújabb eszköze a 2021-től hatályos jogállamisági mechanizmus, amely 2022-es érvényesítése Magyarország ellen hatalmas visszhangot váltott ki az Unió egész területén: különböző nézetek ütköztek össze az kondicionalitás létjogosultsága és hatékonysága kapcsán. A kohéziós politikában azonban nem új keletűek a szabályozásokkal kapcsolatos összetűzések. A második fejezet részletesen fogja tárgyalni a kohéziós szakpolitika felépítését és forráselosztását, az ebből fakadó törésvonalakat a nettó befizető és a nettó kedvezményezett tagállamok között, valamint a feszültségek kezelésére bevezetett további reformokat, amelyek sok esetben további konfliktusokat eredményeztek. Amíg a jogállamisági kondicionalitás megítéléséhez elengedhetetlen ez a kontextus, közel sem elég ahhoz, hogy egyértelmű következtetéseket vonhassunk le, a dolgozat ezért pedig ehhez a szakmai vitához szeretne hozzájárulni. Az értekezés felvetése, hogy a jogállamisági kondicionalitás nem elsősorban csak egy újabb jogtechnikai eszköz a kohéziós politika eszköztárában, hanem egy olyan politikai töltettel rendelkező mechanizmus, amelynek célja, hogy biztosítsa a tagállamok megfelelését az Európai Unió alapvető értékeinek.

Magyarország volt az első uniós tagállam, amely ellen a jogállamisági eljárást elindították, ebből kifolyólag kézenfekvő Magyarország és az Európai Unió kapcsolatának alakulását esettanulmányként feltárni. Ebből látható lesz, hogy mik azok az események és folyamatok, amik végső soron elvezettek a kondicionalitás bevezetéséhez. Mivel mindeddig csak Magyarország ellen indították el az eljárást – annak ellenére, hogy a szakirodalom több országgal kapcsolatban is számos, az uniós támogatásokkal kapcsolatos korrupciógyanús ügyről számol be – felvethető, hogy a jogállamisági kondicionalitás átpolitizáltsága lényegében a magyar kormány és az Európai Unió közötti ideológiai konfliktus leképeződése. Ezzel

¹ *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió | Ismertető az Európai Unióról | Európai Parlament, 2023*

szemben a dolgozat a kohéziós politika történeti keretének, a közpolitikai átszordulás jelenségének, a Bizottsági dokumentumoknak, valamint a kondicionalitás politikai gyakorlatorientáltságának bemutatásával amellet érvel, hogy a mechanizmus átpolitizáltsága az EU-n belül régóta fennálló politikai törésvonalak eredménye. Az értekezés természetéből fakadóan, a hipotézis szakmai, objektív feltárása érdekében elsősorban a szakirodalom széleskörű áttekintését fogom alkalmazni, mint módszertant. Mind az esettanulmány, mind a dolgozat további részei az Európai Unió, az Európai Bizottság és az Európai Tanács hivatalos dokumentumaira és azok elemzésére fognak támaszkodni.

2. TÖRTÉNETI KONTEXTUS

2.1. A KOHÉZIÓS POLITIKA FELÉPÍTÉSE

A kohéziós politika az Európai Unió (EU) azon fő beruházási politikája, amelynek célja a tagállamok átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása, a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítése által.² Az Unió ezen célkitűzései már a szervezet megalakulásának korai szakaszaiban elkezdtek testet ölteni. A Római Szerződés 1957-es aláírása az európai integráció olyan mérföldkövét jelentette, mely megteremtette az Európai Unió ma ismert kohéziós politikájának alapjait:

„A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.”³

Az Európai Gazdasági Közösség az első évtizedeiben példátlan fejlődést jelentett az államok közötti együttműködés tekintetében, azonban ez még nem eredményezett számottevő lépéseket a regionális egyenlőtlenségek enyhítéséért. Ez csak az 1970-es években került előtérbe, különösképpen az 1973-ban csatlakozó Egyesült Királyság és Írország szorgalmazására.⁴ 1975-ben létrehozták a máig működő Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA)⁵, amely (habár akkoriban jóval kisebb költségvetéssel⁶) a regionális irányelvek finanszírozásának legfontosabb eszközévé, az úgynevezett Strukturális Alapok alappillérvé vált.

A következő fordulópontot Jacques Delors Európai Bizottsági elnöksége jelentette 1985 és 1995 között. Az általa bemutatott Delors-csomagok (1987, 1992) többek között hozzájárultak a Strukturális Alapok reformjához, az Európai (Gazdasági) Közösség közös költségvetésének és annak keretrendszerének megszilárdításához, valamint az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés feltételeinek kialakításához.⁷ Ezen csomagok és következményeik megtestesítették a kohézió iránti elkötelezettséget, így emelve a kohéziós politikát az EU egyik vezető irányelvévé. Ennek egyik legfontosabb hozadéka a Kohéziós Alap 1994-es felállítása

² *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió | Ismertető az Európai Unióról | Európai Parlament, 2023*

³ *Római Szerződések - Szerződés az Európai Gazdasági Közösség Létrehozásáról, 2. cikk, március 25, 1957*

⁴ Bachtler & Mendez, 2020

⁵ *Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) | Ismertető az Európai Unióról | Európai Parlament, 2023*

⁶ Talbot, 1977

⁷ *Reform of the Community Budget, 2016*

volt, amiből azon tagállamok részesedhetnek, amelyek egy főre jutó bruttó nemzeti terméke (GNI) az EU-s átlag 90%-a alatt marad:

„A Kohéziós Alap olyan programokat finanszíroz, amelyekért az Európai Bizottság és a tagállamok nemzeti és regionális hatóságai közösen felelősek. A tagállamok kiválasztják, hogy mely projekteket finanszírozzák, és felelősséget vállalnak azok napi irányításáért. A források felhasználására vonatkozó szabályokat a közös rendelkezésekről szóló rendelet határozza meg.”⁸

Az egyre mélyülő gazdasági integráció másik, történelmi jelentőségű eredménye a gazdasági és monetáris unió (GMU) kiépítése, amelynek csúcsát az euró, mint közös valuta 1999-es bevezetése jelentette.⁹ Innentől kezdve a gazdasági és szociális kohézió még jobban összefonódva, egymást fejlesztve vált az Európai Unió legbensőbb értékeivé.

A mai értelemben vett kohéziós politika a fent ismertetett történelmi események eredménye, jogi alapját pedig az EU működéséről szóló szerződés XVIII. címében foglalt rendelkezések biztosítják.¹⁰ A gazdasági, társadalmi és területi kohézió továbbfejlesztését az Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESB-alapok) közül három fedezi: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), és a Kohéziós Alap (KA). Ezek elosztása mindig hét éves ciklusokban történik és az adott programidőszak célkitűzései szerint lehet őket felhasználni. A források elosztásának közigazgatási alapjául a statisztikai célú területi egységek közös nómenklatúrája (NUTS) szolgál, ami az Unió régióit három különböző szintre tagolja fel és osztályozza fejlettségük szerint. A tagállamokat az Uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk alapján (amit egy adott állam gazdasági prosperitása határoz meg) két kategóriába sorolhatunk: nettó befizetőkre és nettó kedvezményezettek.¹¹ A következő pontban azonban majd láthatjuk, hogy ez a felosztás nem egyszerűen csak egy csoportosítás, hanem egy igen széles törésvonal az Európai Unió tagállamai között.

⁸ *Kohéziós Alap | Ismertetők az Európai Unióról | Európai Parlament, 2024*

⁹ *Gazdasági és monetáris unió | Európai Központi Bank, 2024*

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, XVIII. cím

¹¹ *EU budget for everyone, 2012*

2.2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS: KOHÉZIÓ – ÖSSZEKÖT VAGY SZÉTVÁLASZT?

Az alábbi fejezet a szakirodalom azon feltevéseit fogja ismertetni, amelyek kontextusba helyezik számunkra a tanulmány központi témáját. Ilyen formában három fő, egymásba fonódó területet érdemes megvizsgálni: a kohéziós politika alapvető célkitűzéseit és eredményeit, a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek közötti szembenállást, valamint az ebből a feszültségből fakadó további lépéseket, folyamatokat.

A kohéziós politika az EU aktív, beavatkozó jellegű, piackorrigáló szakpolitikája, mivel a tisztán piaci mechanizmusok nem nyújtanának elégséges alapot a programidőszakok célkitűzéseinek eléréséhez. Így ebben a keretben érvényesül a legjobban az újraelosztás elve¹² is, amelyből kifolyólag a kohéziós politika dinamikája (beleértve a kondicionalitásokat) három féle megközelítésből értékelhető: a források által kitűzött célok és elért eredmények alapján, a források elosztásának alapvető gyakorlatából – amelyből a befizetők és kedvezményezettek közötti törésvonal is ered –, valamint az alapkonfliktus kezelésére megtett lépésekből. Ha a támogatások eredeti célja szerint közelítjük meg a kérdést, akkor a kohéziós politika az Unió tagállamai közötti szolidaritását hivatott reprezentálni.¹³ Ez az újraelosztáson keresztül teremthető meg európai szinten, ennek fedezésére pedig természetesen hatalmas anyagi keretre van szükség. Elgondolkodtató, hogy amíg egy részről a kohéziós források az Unió költségvetésének megközelítőleg 1/3—át teszik ki, addig a másik oldalról ez az összeg a teljes EU GDP-jének csupán 0,3%-a.¹⁴ Továbbá (a források arányainak nagyságától függetlenül) a szakirodalmat a támogatások hatékonyságának mértéke és iránya szintén megosztja, amelyet Lóránd Balázs (2009) mutat be átfogóan értékezésében: bizonyos szerzők szerint a konvergencia jelentős mértékű,^{15,16} míg mások szerint inkább alacsonyabb,¹⁷ és vannak olyan vélemények is, amelyek bizonyos esetekben kifejezetten a divergenciát bizonyítják.¹⁸ Lóránd az elemzések alapján arra a következtetésre jut, hogy „ha jelen is van a konvergencia az EU-ban, mértéke akkor sem lehet 1-2%-nál nagyobb” (Lóránd, 2009, p.61). Ökonometriai megközelítésből Pieńkowski és Berkowitz (2016) is hasonló eredményre jutott.

¹² „Az újraelosztás egyik célja és egyben elve, hogy csökkentse, de legalább ne növelje a már meglévő – jövedelmi és más típusú – egyenlőtlenségeket.” (Ferge, 2017)

¹³ „Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintjei közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.” (EUMSz 174.cikk)

¹⁴ Nyikos, 2017

¹⁵ Barro & Sala-i-Martin, 1995 idézi Bradley et al., 2005

¹⁶ Mankiw, Romer & Weil, 1992 idézi Bradley et al., 2005

¹⁷ Baccheta, 1994 idézi Bradley et al., 2005

¹⁸ Rodriguez – Pose, 2003 idézi Bradley et al., 2005

A második megközelítést, a források elosztásának gyakorlatát tekintve az újraelosztás kérdése több generációnyi konfliktusos politikát eredményezett a pénzügyi alapok nagyságáról és fair elosztásáról – innen ered a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek közötti történelmi törésvonal. Nettó befizetőknek nevezzük azokat az országokat, akik többet fizetnek az EU költségvetésébe, mint amennyit kapnak belőle (pl. Németország, Franciaország, Olaszország, Hollandia), a nettó kedvezményezettek pedig azon tagállamok, akik többet kapnak, mint fizetnek (pl. Lengyelország, Magyarország, Spanyolország, Belgium).¹⁹ Habár a két csoport közötti érdekellentét nem minden esetben mutatkozik meg egyértelműen, a törésvonal alapproblémája az, hogy a nettó befizetők többsége szeretné jobban szabályozni, hogyan történik az általuk biztosított pénz felhasználása, míg a haszonélvezők nagy hányada (elsősorban a közép- és kelet-európai tagállamok) szeretne nagyobb szabadságot a forrásfelhasználásban, hiszen ők tudják, mely területek szorulnak rá a legjobban a támogatásra.²⁰

A nettó befizetők és nettó kedvezményezettek közötti feszültségek enyhítésére, valamint a kohéziós politika hatékonyságának fokozására olyan lépéseket kezdeményeztek, mint például a tematikus prioritások bevezetése, a transznacionális kormányzás intenzitásának növelése, és az előzetes feltételrendszer kialakítása.²¹ Ezek eredményességének szempontjából azonban fontos tényező, hogy elsősorban a nettó befizető országok kezdeményezték őket, így a belőlük következő folyamatok jogossága és eredményei több megközelítésből is igen negatív megítéléseket váltottak ki. Az első ilyen kritikát Avdikos és Chardas (2014) fogalmazta meg, akik szerint a 2014-2020-as periódusra elhalványodott az Unió területi kohézió iránti elköteleződése, amely következtében a kohéziós célkitűzések az EU átfogó gazdaságpolitikai céljainak lettek alárendelve. Ezt a Lisszaboni Stratégia és az Európa 2020 program két reformja alapján állapították meg, névlegesen a helyi alapú döntéshozatal, valamint a tematikus prioritások, a kondicionalitások kiterjesztése alapján. Ezek ugyanis előtérbe helyezték a hatékonyságot és a versenyképességet – a társadalmi és területi kohézió háttérbe szorításával. Igaz, már a két stratégia előtt is elvárás volt a tagállamoktól a hosszú távú célok megfogalmazása, azonban a 2014-2020-as periódusban kellett először megfeleltetniük programjaikat az EU befektetési irányainak. Ez azért probléma, mert a szigorúbb tematika nem segíti a régiók sokszínű dilemmáinak effektív és széleskörű megoldását. Mivel nem a keretrendszert igazították a lokális problémákhoz, sok esetben lokálisan kerestek olyan

¹⁹ Buchholz, 2023

²⁰ Bachtler & Mendez, 2020

²¹ Bachtler & Mendez, 2020

projekteket, amelyek illeszthetők a meglévő uniós keretrendszerbe. Más szóval a kohéziós politika nem önmagukban a régiókat segítette, hanem a régiók azon szükségleteik alapján kaptak támogatást, amiket az Európa 2020 stratégia tematikus prioritásnak tekintett. Így nem feltétlenül azokat az ügyeket és projekteket finanszírozták, amelyeknek a legnagyobb szükségük lett volna rá, ezen felül pedig a tényleges hozzáadott értékük is sokszor vitatott.²² A Wallerstein (1983) világrendszer elméletére alapozó szakirodalom a fentiekben a centrum-periféria aszimmetrikus hatalmi kapcsolatának megerősítését látja, amely szerint Kelet-Közép-Európa országai perifériaként integrálódtak az Európai Unióba, így vezetve őket egy máig tartó kettős külső függőségbe. Ez azt jelenti, hogy egy részről ezen tagállamok duális piacgazdasága a nyugati multinacionális cégektől (FDI) és hitelektől függ, más részről pedig a gazdaságfejlesztés, a regionális fejlesztés és a közszféra beruházásai is ki vannak téve az ESB-alapok változásának.²³

A második problémát a megosztott irányítás (*shared management*) gyengülése jelenti a központi irányítással szemben. A többszintű kormányzási rendszer elmélete szerint az Európai Unió egy komplex intézményi és politikai struktúrának tekinthető, amelyet a különböző szereplők folyamatos interakciója jellemez. Az általános megközelítés szerint ebben a rendszerben a kormányzási hatóság egyszerre oszlik meg a helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális szintek között, valamint a különböző szférákon és szektorokon keresztül, beleértve az államokat, a piacokat és a civil társadalmat.²⁴ A rendszer problémája abból adódik, hogy az európai kormányzás egyre több transznacionális teret nyit meg és tölt ki, így a tagállamok belső szakpolitikai terei szűkülnek, az EU-s központi döntéshozatal megerősödése pedig a korábbiakhoz képest jobban szankcionálja a tagállami eltérést a közös politikától.²⁵ Feltételezhető, hogy többek között ez az irány engedett teret azon populista kormányoknak, amelyek a már amúgy is sérült csoportidentitásokat²⁶ felhasználva legitimizálták hatalmukat az EU, mint közös ellenfél meghatározása által, így eredményezve olyan politikai fordulópontokat, mint a BREXIT.²⁷

Crescenzi, Fratesi és Monastiriotis (2019) az Uniót érintő, populizmusból fakadó legitimációs kérdések és a BREXIT utáni kevesebb nettó erőforrás fényében arra a

²² Avdikos & Chardas, 2014

²³ Faragó, 2016

²⁴ Daniell & Kay, 2017

²⁵ Medve-Bálint & Szabó, 2024

²⁶ A csoporttal való azonosulás igénye az emberi evolúció egyik fontos adaptív jellemzője. A csoport által elszenvedett negatív élmények, történelmi traumák és csalódások egy sérült, veszélyeztetett nemzeti identitáshoz vezetnek. Ebből következik, hogy az adott csoportnak érzelmi igénye van a pozitív csoportidentitásra, és ezt használja ki a populista propaganda. (Forgas & Lantos, 2020)

²⁷ Forgas & Lantos, 2020

következtetésre jutott, hogy nagyobb hangsúlyt kellene kapnia a centrum (Brüsszel) és a periféria (régiók) közötti „átmeneti” szintnek, az államoknak. Szerintük a hatékony és politikailag fenntartható kohéziós politika érdekében szükséges lenne, hogy a tagállamok megkaphassák a kohéziós politika feletti teljes felügyeletet, vállalhassák az ezzel járó felelősséget, valamint érdemileg betölthessék a közvetítő szerepét Brüsszel és a régiók között. Azonban a 2024 márciusában publikált 9. kohéziós jelentés bizonyos pontjai inkább Crescenzi és szerzőtársai elképzelésének ellentétét sugallják. Az adatok szerint 2023-ban az Unió lakosságának csupán 32%-a bízott a nemzeti kormányában, az Eurobarometer felmérése alapján pedig az emberek 70%-a úgy gondolja, hogy a korrupció széleskörűen van jelen az országokban. 45% szerint a korrupció mértéke nőtt a megelőző három évben, 60% szerint pedig a nemzeti kormányuk erőfeszítése a korrupció csökkentésére nem hatékony. Ehhez kapcsolódóan érdemes kitekinteni a közös piac közbeszerzésekkel kapcsolatos adataira is, amelyek kimutatták, hogy 2011 és 2021 között az egyetlen ajánlattevőjű tenderek (*single-bidder contracts*) száma 23,5%-ról 41,8%-ra emelkedett, amíg a közvetlenül odaítélt szerződések (*contract awarded directly*) száma (tehát nem tették nyilvánossá az ajánlattételt) az Unió teljes közbeszerzési eljárásainak 15,8%-át tette ki. Fazekas és Kocsis (2017) korrupciómérésre kifejlesztett modellje szerint pedig pozitív korreláció figyelhető meg a korrupció és az egyetlen ajánlattevőjű, valamint a közvetlen tenderek között. Az egyetlen ajánlattevőjű szerződések Kelet-Európában, Olaszországban és Spanyolországban voltak a legelterjedtebbek, de kiugró arányban jelen voltak egyes Finn, Görög és Szlovén régiókban is. A közvetlen tenderek nem követtek földrajzi mintát. Ebből kifolyólag kijelenthető, hogy az uniós források felhasználásában európai szinten megtalálható a korrupció, ez pedig a politikai manipuláció jelenlétére is egyértelműen utal.

A fenti kitekintés a közbeszerzésekre azt hivatott megmutatni, a kohéziós forrásokkal kapcsolatos politikai befolyásoltság nem csupán bizonyos országokat érint, hanem az EU különböző régióiban is megfigyelhető. Az ilyen típusú tagállami kihágások szabályozása céljából pedig nem meglepő, hogy egyre nagyobb mértékben van jelen a kondicionalitások használata az Unióban. A jogállamisági kondicionalitás bevezetését is több tagállam támogatta, első sorban az olyan nettó befizetők közül, mint Németország, Franciaország vagy Hollandia. Velük ellentétben, például Lengyelország és Magyarország (nettó kedvezményezett tagállamok), azért elleneztek a mechanizmust, mert az túl szubjektív, nem eléggé átlátható, politikálja az EU-s költségvetést, valamint nem támogatja a kohéziós politika célkitűzéseit.²⁸

²⁸ Bachtler és mtsai., 2019

Azonban fontos megemlíteni, hogy Magyarország és Lengyelország korábban az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkével kapcsolatban is kijelentették, hogy megvétózzák annak aktiválását,²⁹ amely alapján nem meglepő, hogy a jogállamisági kondicionalitás bevezetését is ellenezték. Ezen felül a kondicionalitási eljárás elindításához a Tanács minősített többségére van szükség, amelyhez elengedhetetlenek a nettó kedvezményezett tagállamok szavazatai. Így annak ellenére, hogy a jogállamisági kondicionalitás a háttérben húzódó, tagállamok közti törésvonalak egyik eredménye, tisztán látszik, hogy az nem politikai ideológiai konfliktusok mentén lett létrehozva, hanem gazdasági és belpolitikai megfontolások alapján, ebből kifolyólag pedig a jogállamisági kondicionalitás átpolitizáltsága is ilyen minőségben értendő.

²⁹ Gulácsi & Kerényi, 2023

3. „URAIM, ITT NEM HARCOLHATNAK, EZ A HÁBORÚS SZOBA!” - MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KAPCSOLATÁNAK ALAKULÁSA 2010 UTÁN

„A tagsághoz szükséges, hogy a tagjelölt ország biztosítsa a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, a kisebbségek tiszteletben tartását, és védelmét garantáló szilárd intézményeket éppúgy, mint a működő piacgazdaságot, továbbá a versenyképességet az Unión belül. A tagság feltétele, hogy a jelölt magára vállalja a tagsággal való kötelezettségeket, beleértve a politikai, gazdasági és monetáris unió céljaihoz való ragaszkodást.”³⁰

Ezek voltak az Európai Unió átfogó feltételei a csatlakozni szándékozó államok számára az 1993-as koppenhágai csúcstalálkozó után. Minden majdani tagállamnak egy szigorú szempontrendszer szerint kellett felfejlesztenie magát egy olyan szintre, hogy belépést nyerhessen a szervezetbe: szükségük volt többek között társadalmi, gazdasági, közigazgatási és politikai fejlesztésekre is. Ezen lépéseket igyekezett Magyarország is teljesíteni (többek között a Phare-program segítségével)³¹, hogy aztán 2004-ben az Európai Unió tagjává válhasson. Ennek idén, 2024-ben, kerekén 20 éve. Azonban 20 év alatt az egykori keleti blokk talán legígéretesebb országából³² vált az első olyan uniós tagállam, amely ellen a jogállamisági eljárást elrendelték. Pontosan ezen okból kifolyólag Magyarország viszonylatában a legkézenfekvőbb megvizsgálni a jogállamisági kondicionalitás átpolitizáltságának kérdését.

Mint a kohéziót érintő szabályozó eszköz, a jogállamisági mechanizmus érdemi vizsgálatához fontosnak tartom röviden áttekinteni a kohéziós politika magyarországi helyzetét. A 2014-2020-as programperiódusban nem csak hogy Magyarország volt az uniós kohéziós források egyik legnagyobb nettó kedvezményezettje, de itt is volt az egyik legmagasabb a rendelkezésre álló források abszorpciója (Isd. 1. sz. melléklet).³³ Összesen 10 különböző Operatív Program (OP) keretén belül több, mint 270 ezer pályázatot támogattak,³⁴ amiből a legtöbb a Gazdaságfejlesztés és Innováció OP (GINOP) keretén belül valósult meg.³⁵ A szakirodalom viszont egyetért abban, hogy a magas abszorpció és a kifizetett projektek magas

³⁰ Ágh és mtsai., 2004; *European Council in Copenhagen - Conclusions of the Presidency*, 1993

³¹ *The PHARE Programme and the enlargement of the European Union (index)*, 1998

³² Forgas & Lantos, 2020

³³ *Open Data Portal for the European Structural Investment Funds - European Commission | Data | European Structural and Investment Funds*, é. n.

³⁴ Hutkai, 2022

³⁵ EFOP, é. n.

száma ellenére Magyarország nem ért el kiemelkedő gazdasági növekedést, és nem sikerült számottevően javítania a versenyképességet. Ez a konklúzió többféle megközelítésből is levonható: az ország adminisztrációs és jogi keretrendszerének változtatásaiból,³⁶ szociopolitikai megközelítésből,³⁷ illetve az EU-források felhasználásának nemzeti és a kohéziós politikai szabályainak különbségéből.³⁸ Az államon belüli területi felzárkózás mértéke szintén alátámasztja azt, hogy a kohéziót szolgáló projektek bizonyos szempontból célellentétes következményeket értek el. Az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nagysága a leggazdagabb régióban (Budapest) a legszegényebb régióhoz (Nógrád vármegyéhez) képest 2001-ben megközelítőleg 3,6-szor volt magasabb, míg 20 évvel később, 2021-ben ez az érték 4,5-szörös volt.³⁹ Ez azt jelenti, hogy a periódus egészét tekintve nem konvergencia, hanem kifejezetten divergencia következett be az ország régióiban. Ezen jelenség közvetlen okainak feltárása ugyan nem képezi a tanulmány részét, de a téma természetéből fakadóan mégiscsak kapcsolatba hozható Magyarország és az Európai Unió viszonyának alakulásával.

Az Unióhoz való csatlakozás elvárható folyamata lenne az új tagállam mind gazdasági, mind politikai felzárkózása a többi tagállamhoz. Azonban erre egy igen ellentétes példát mutat Magyarország (és Lengyelország) esete, ahol a fejlődő gazdasághoz a demokrácia visszaesése (*democratic backsliding*) társult (ld. 2. sz. melléklet).⁴⁰ Az európai közösség számára ezt erősítette meg Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnökének 2014-es beszéde is:

„... az az új állam, amelyet ma Magyarországon építünk, az illiberális állam, nem liberális állam.”⁴¹

Annak ellenére, hogy a jogállamisági eljárást csak 2022-ben indították el Magyarország ellen, a magyar kormány már 2010 óta rendszeresen szembesül az Európai Unió tagállamainak oldaláról megfogalmazott kritikákkal. Elsősorban ezekből kiindulva, az EU demokráciaértelmezésében fogom az EU-magyar kapcsolat alakulását ismertetni. Ennek oka, hogy Magyarország nyújtotta be jelentkezését az Uniónak, nem az Unió kérte fel a belépésre, ebből kifolyólag pedig Magyarország elfogadta az EU szerződéseiben foglalt alapértékek betartását.⁴²

³⁶ Nyikos & Soós, 2020

³⁷ Cantat, 2017

³⁸ Nyikos & Szabó, 2019

³⁹ *Egy főre jutó bruttó hazai termék vármegye és régió szerint*, é. n.

⁴⁰ Holesch & Kyriazi, 2022

⁴¹ Orbán, 2014

⁴² Gulácsi & Kerényi, 2023

Már az Alaptörvény 2011-es elfogadása is váltott ki bírálatot az Unió részéről, hiszen az a Velencei Bizottság⁴³ véleményezésében felveti többek között az átláthatóság problémáját, a nemzetiségi kisebbségi jogok védelmének hiányát, valamint az egész szövegre jellemző túlságosan általános megfogalmazás problémáját.⁴⁴ Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE Bizottság) két meghatározó dokumentumban tárgyalja az alapvető jogok magyarországi érvényesülésének kérdését: a Tavares-jelentésben (2013) és a Sargentini-jelentésben (2018). Mindkét dokumentum kritikus kérdésként kezeli többek között az Alaptörvényt, a fékek és ellensúlyok demokratikus rendszerét, a választási reformot, az igazságszolgáltatás függetlenségét, a médiapluralizmust, az egyházak elismerését, a vallás- és lelkiismeret szabadságot, valamint a kisebbségi személyi jogokat.⁴⁵ Ezen aggályok alapját szolgáltatta többek között a médiaszabályozásra vonatkozó törvény, a jegybankra vonatkozó törvény, a bírák nyugdíjkorhatárára vonatkozó törvény, valamint az Adatvédelmi Felügyeleti Hatóság jogalapját megalkotó törvény.⁴⁶

Ugyanezen ügyek miatt kötelezettségszegési eljárások is indultak,⁴⁷ amely esetben az Európai Bizottság jogi lépéseket tesz azon tagállamokkal szemben, amelyek nem tettek eleget az uniós jog alapján rájuk háruló kötelezettségeiknek. Ilyen formában a kötelezettségszegési eljárás az EU legrégebbi és leghatékonyabb eszköze a tagállami megfelelés kikényszerítésére az uniós jog felé.⁴⁸

Egy másik jelentős ütközőzónát jelentett a 2015-ös migrációs válság is, amely mind Magyarországot, mind az uniós vezetést felkészületlenül érte. A válság kezelésére két nagyon különböző álláspont alakult ki: amíg Magyarország kormánya közbiztonsági szempontból kezelte a migráció kérdését, addig az Európai Bizottság inkább humanitárius ügynek. Magyarországon végül a migrációból kiinduló identitáspolitikát identitásharccá lett fokozva, amely a mai napig meghatározó ellentéte a magyar-EU kapcsolatnak.^{49,50}

A fentiek következményeként 2018-ban az Európai Parlament (EP) úgy határozott, hogy Magyarország megsértette az Unió alapértékeit, majd aktiválta az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkét. A cikk értelmében végső szankcióként a tagállam bizonyos jogai (pl. szavazati jogok) felfüggesztésre kerülhetnek, az eljárás azonban nem jutott tovább az első

⁴³ Velencei Bizottság az Európa Tanács független alkotmányjogászokból álló szerve.

⁴⁴ Opinion on the new constitution of Hungary, 2011

⁴⁵ Gulácsi & Kerényi, 2023

⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye, 2011

⁴⁷ Anders & Priebus, 2021

⁴⁸ Gulácsi & Kerényi, 2023

⁴⁹ Gulácsi & Kerényi, 2023

⁵⁰ Bíró-Nagy, 2022

fázisnál, így pedig nem eredményezett különösebb szankciót. Ennek okára Sedelmeier (2014) egy tágabb perspektívából adott választ, mely szerint az uniós pártpolitika és a gyenge normatív konszenzus kombinációja komolyan korlátozza a 7. cikk „nukleáris opcióját”. Ez olyan alternatív eszközöket eredményezett a demokratikus visszaesés enyhítésére, mint a társadalmi nyomás, a kötelezettségszegési eljárások, a különböző jutalmak (pl. források) visszatartása, valamint később maga a jogállamisági mechanizmus.⁵¹ Ebbe az elméletbe helyezkedik bele Gulácsi-Kerényi (2023) érvelése is, ami a magyar-lengyel kapcsolatra szűkíti le az uniós pártpolitika vizsgálatát: mindkét ország egyértelművé tette, hogy meg fogják vétózni a másik állam elleni határozat elfogadását, az Európai Tanácsnak (a továbbiakban: Tanács) pedig egyhangú döntésre lenne szüksége a további lépések megtételéért. Mindaddig amíg ez fennáll, vagyis amíg egy állam annyira el nem szigetelődik, hogy olyan szövetséges nélkül maradjon, aki megvétózná a 7. cikkely élesítését, a 7. cikkely nem jelenthet valódi fegyvert az uniós alapértékek védelmére. Ilyen formán az Uniónak nem maradt olyan jogi eszköze, amely érdemileg tudná szabályozni a tagállami kihágásokat. Az ismertetett problémák fényében végül 2020-ra elkészült az úgynevezett jogállamiság-védelmi mechanizmus, amely hivatalosan a 2021-2027-es ciklus költségvetésének védelmét szolgálja. Arra hivatkozva, hogy a mechanizmus önmagában egy kondicionalitás (a támogatási kötelezettségvállalások befogadásának és a kifizetéseknek felfüggesztését tartalmazza), valamint pénzgazdálkodási szabályzat, az elfogadásához az EP és a Tanács minősített többségére van szükség.⁵² Ebből kifolyólag két tagállam összefogása nem tudja megakadályozni az eljárás elindítását.

⁵¹ Sedelmeier, 2014

⁵² Gulácsi & Kerényi, 2023

4. A KONDICIONALITÁS KETTŐS TERMÉSZETE

4.1. DE MI IS A KONDICIONALITÁS?

Ahogy a magyar-EU kapcsolat vizsgálatával eljutottunk a jogállamisági kondicionalitás bevezetéséig, szükséges hátra lépünk egyet, hogy egy másik, tágabb perspektívából is megközelíthessük a kondicionalitás átfogó jelenségét. Ez fogja szolgáltatni a jogállamisági mechanizmus értelmezésének keretét, hiszen, mint a kondicionalitás egy fajtája, erre is vonatkoztathatóak a kondicionalitásokat általánosságban jellemző összefüggések és értékelések.

A kondicionalitások a többszintű kormányzási rendszerek olyan eszközei, amelyek biztosítják a felek megfelelő teljesítményét és elszámoltathatóságát. Funkciójukat tekintve többek között szabhatnak meg előfeltételeket, szabályozhatják az adminisztrációs folyamatokat, vagy követelményként előírhatják bizonyos kimeneteli eredmények elérését. Az Európai Unióban a kondicionalitások fő célja az, hogy ösztönözze a tagállamokat az EU-s jog követelményeinek betartására különböző jutalmakért (anyagi forrásokért) cserébe. Noha eredetileg ilyen feltételrendszert az Unió külső kapcsolataiban alkalmaztak (humanitárius segítségnyújtás harmadik országoknak az emberi jogok tiszteletben tartása alapján), a kondicionalitás szép lassan átszivárgott az EU belső kapcsolataira, így nagyban befolyásolva a szervezet forráselosztását, különös tekintettel a kohéziós politikát finanszírozó alapokra.⁵³

Az alábbiakban Bachtler és Mendez (2020) összefoglaló munkája⁵⁴ alapján, egyéb forrásokkal kiegészítve ismertetem a kohéziós politikához kapcsolódó három legfőbb mechanizmust. Az első (és először bevezetett) kondicionalitás a makrogazdasági kondicionalitás volt 1994-ben. Ez a mechanizmus lehetővé tette a Kohéziós Alapból származó kifizetések felfüggesztését, amennyiben egy tagállam nem teljesítette az EU által előírt makrogazdasági feltételeket a túlzottdeficit-eljárás⁵⁵ során. Ezt módosítva a kohéziós politika 2013-as reformja kiterjesztette a kondicionalitást az összes közös-kezelésű alapra, vagyis most már nem csak a Kohéziós Alap, de az ERFA és az ESZA megvonásával is járhat a mechanizmus érvényesítése. Ezen felül nem rég, 2024. februárjában átalakították a Stabilitási és Növekedési

⁵³ Lacny, 2021

⁵⁴ Bachtler & Mendez, 2020

⁵⁵ „Túlzottdeficit-eljárás indítható különösen, amennyiben valamely uniós ország: megsérti a GDP 3%-ának megfelelő deficitarányt, vagy fennáll ennek a veszélye; vagy megsérti az adósságszabályt azáltal, hogy az államadósság szintje meghaladja a GDP 60%-át, és nem csökken kielégítő ütemben, ami azt jelenti, hogy az ország adósság szintje és a 60%-os referenciaszint közötti különbséget évente egy húszaddal kell csökkenteni (átlagosan 3 év alatt)” – forrás

<https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/excessive-deficit-procedure-edp.html>

Paktumot,⁵⁶ amely újabb túlzottdeficit-eljárások sorát eredményezheti,⁵⁷ így növelve a makrogazdasági kondicionalitás érvényesítésének lehetőségét.

A másik nagy jelentőségű mechanizmus az ex-ante kondicionalitás, amelyet a 2014-2020-as periódusra vezettek be. Fő célja a kohéziós politika hatékonyságának biztosítása az által, hogy stratégiai, intézményi és adminisztratív feltételeket követel meg az egyes beruházások esetében még a források kifizetése előtt. A kondicionalitáson belül két fő irány különíthető el: a tematikus és az általános feltételek. A tematikus kondicionalitások specifikusan, egy adott célkitűzés végrehajtásához szükséges körülmények megteremtését hivatottak biztosítani, mint pl.: a nemzeti stratégia meglétét, az uniós direktívák átültetését és végrehajtását a projektek során, illetve különböző kapacitásnövelő tevékenységeket a projekt kivitelezhetősége érdekében. Az általános kondicionalitások a jogi és adminisztratív háttérre vonatkoznak. Minden projekt esetében fontos, hogy az megfeleljen az uniós jogszabályoknak, valamint lehetővé kell tenni a projekt folyamatos ellenőrzését (*monitoring*) és értékelését.

A harmadik mechanizmust, a jogállamisági kondicionalitást az előző fejezetben már érintettük. De mi is maga a jogállamiság? Az Európai Tanács megfogalmazásában:

„A jogállamiság értelmében valamennyi közhatalmi szervnek minden esetben a törvényes korlátok között kell eljárnia. A jogállamiság fogalma magában foglalja az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelmet, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is ideértve, valamint a hatalmi ágak szétválasztását. A jogállamiság megköveteli, hogy a törvény szerint mindenkit egyenlő védelem illessen meg, és megakadályozza a kormányok önkényes hatalomgyakorlását. Biztosítja az alapvető politikai és polgári jogok, valamint a polgári szabadságjogok védelmét és tiszteletben tartását.”⁵⁸

Mivel a jogállamisági mechanizmus a jog uralmát és az uniós költségvetést hivatott megvédeni,⁵⁹ az eljárás akkor indítható el egy tagállam ellen, ha a jogállamiság megsértése „kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata

⁵⁶ A Stabilitási és Növekedési Paktumot (SNP) annak érdekében jött létre, hogy az uniós tagállamok állami pénzügyei és egységes pénzneme szilárd talajon állhasson. forrás <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>

⁵⁷ Szabó, 2024

⁵⁸ Jogállamiság, é. n.

⁵⁹ Łacny, 2021

komolyan fennáll.”⁶⁰ Ennek értelmében a tagállamok akkor részesülhetnek a kohéziós forrásokból, ha a jogállamiságot kellőképpen tiszteletben tartják.

4.2. MIÉRT FOGADJÁK EL A TAGÁLLAMOK A KONDICIONALITÁSOKAT?

Az előző alfejezet már rávilágított arra, hogy a kondicionalitások fő célja az, hogy ösztönözze a tagállamokat az EU-s jog követelményeinek betartására – cserébe különböző „jutalmakért”, köztük a kohéziós források eléréseért. Ez alapján a kondicionalitások betartása (mint ahogy az uniós tagság) alapvetően nem kötelező természetű, hanem a tagállamok saját érdekét szolgálja, hiszen így juthatnak hozzá bizonyos juttatásokhoz és forrásokhoz. Ebből kiindulva azonban felmerülhet a kérdés, hogy akkor mégis miért kap ez a típusú feltételrendszer erős kritikákat (amelyekre rövidesen áttérünk)? Vagy miért van az, hogy a koppenhágai kritériumoknak számos ország igyekezett megfelelni a csatlakozás érdekében, de a kohéziós forrásokhoz kapcsolódó feltételek nem mindig valósulnak meg, illetve határozott ellenvélemények fogalmazódnak meg velük szemben?

A feltett kérdések ellenére a kondicionalitások legitim eszközöknek tekinthetők, hiszen az Európai Unió tagállamai elfogadták őket. Azt, hogy egy állam miért fogad el feltételeket egy külső erőtől, a szakirodalom két féle irányból közelíti meg. Az első a racionális alkudozás elmélete (*rational bargaining theory*), amely szerint a kondicionalitás csak akkor működik, ha az általa felkínált haszon nagyobb, mint a hozzá kapcsolódó állami költségek.⁶¹ Ezzel szemben a szociálkonstruktivizmus szerint egy olyan nemzetközi erő, mint az EU, módosítja a nemzetközi színteret az általa képviselt értékek és intézmények által. Így a kondicionalitás is egészen addig (és csak addig) meghatározó, amíg az adott szervezet értékei és normái is elfogadottak.^{62,63}

A két elmélet mindenképpen bizonyosságot szolgáltat arról, hogy vagy materiális ösztönzők, vagy normatív meggyőződés miatt a tagállamok általánosságban hajlandóak alávetni magukat egy külső, szupranacionális feltételrendszernek. Ez viszont nem jelenti azt, hogy a kondicionalitás intézménye ne kapna erős kritikákat akár a tagállamok, akár külső aktorok részéről. A 2009-es Barca-jelentés (amely egy független, átfogó elemzés volt a kohéziós politika reformjának szükségességéről⁶⁴) szerint a kondicionalitás, mint rendszer, a jelentés megírásakor nem volt eléggé eredmény-orientált vagy effektív. Ebből kifolyólag Barca azt

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, 2020

⁶¹ Scimmelfennig & Sedelmeier, 2004

⁶² · Lugosi & Thorlakson, 2014

⁶³ Checkel, 2005

⁶⁴ *Tíz pillérre építene az Európai Unió - Első a kohézió*, 2009

javasolta, hogy az Unió hozzon létre egy olyan kormányzási keretrendszert a kondicionalitások számára, amely szerződések által is szigorúan szabályozott, valamint a stratégiai és intézményi előfeltételeket is megjeleníti a tagállamok számára.⁶⁵ A jelentés azonban hiába befolyásolta jelentős mértékben a kondicionalitások alakulását, a hatékony forrásfelhasználás és a kondicionalitások kapcsolata erősen vitatott maradt arra alapozva, hogy a teljesítményben bekövetkező változásoknak ritkán van köze a kondicionalitásokhoz.⁶⁶ Így a kondicionalitások valódi hatékonysága önmagában is megkérdőjelezhető. Baraggia és Bonelli (2022) kiemelkedő műve⁶⁷ többek között azt fejti ki, hogy milyen problémák adódhatnak abból, ha az EU nem elég megfontolt a kondicionalitások kiterjedt használatának tekintetében. Először is, a kondicionalitások kiterjesztése esetleg hatással lehet a vertikális (EU-tagállamok) és horizontális (EU intézmények közötti) hatalmi egyensúlyra. Másodszor, az Európai Unió tagállamainak kölcsönösen bíznia kéne egymásban, így a „jutalmat a jó viselkedésért” logika könnyen befolyásolhatja az tagállamok közti hűség és szolidaritás fontosságát.

A fentiek rávilágítottak a kondicionalitás alapvető természetére és néhány fundamentális problémájára. Következtetésképpen levonható, hogy noha a kondicionalitás egy kézenfekvő módszer a szupranacionális célok elérésére, több szempontból is jogosak lehetnek az intézmény hatékonyságát megkérdőjelező kritikák.

4.3. A JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUS ESETE

A szankciók alkalmazása a tagállamok ellen önmagában még nem kirívó: a fentiekben kifejtésre került, hogy a tagállamok valamilyen oknál fogva elfogadják a kondicionalitásokat (szankciókkal együtt), valamint Sedelmeier (2014) részletes analiziséből kiderül, hogy bizonyos tagállamok különböző indíttatásokból adódóan kifejezetten támogatják a szankciókat.⁶⁸ A jogállamisági mechanizmust azonban meglehetősen sok kritika övezi, többek között azért is, mert a bevezetése borítékolhatóan eredményezte a büntetést Magyarország számára.⁶⁹ Becker (2024) tanulmányában különböző indikátorok alapján felállított egy általános csoportosítást a kondicionalitások számára, amely megerősíti a jogállamisági kondicionalitás tisztán büntető jellegét. Szerinte ez a mechanizmus egy olyan negatív ex-post kondicionalitás, amelynek politikai funkciója lényegében azt szolgálja, hogy kapcsolat lehessen felállítható a források kifizetése és az EU alapértékei iránti elköteleződés között. A szabályozás

⁶⁵ Barca, 2009

⁶⁶ Bachtler & Mendez, 2020

⁶⁷ Baraggia & Bonelli, 2022

⁶⁸ Sedelmeier, 2014

⁶⁹ Halmai, 2019

politikai változásra irányuló érték-racionális célkitűzése és normatív koherenciája lényegében teszi ezt a kondicionalitást politikai eszközzé. Az alapvető jellemvonásokat alátámasztják és felerősítik a mechanizmus kialakulását befolyásoló külső tényezők is, mint például a különböző politikák átszordulásai, a Bizottsági dokumentumok, valamint a politikai gyakorlatorientáltság.

A kondicionalitások használatát a kohéziós politikában mindig is befolyásolták más területek, mivel a különböző politikák átszordulásai (*spillover*)⁷⁰ szinte automatikusan változásokat hoztak a kohéziós döntéshozatalban. Erre az egyik legmeghatározóbb példa a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság, valamint az ezt követő euróválság volt⁷¹, amelyek következtében többek között kiterjesztették a makrogazdasági kondicionalitást az összes kohéziós alapra.⁷² 2015-ben a migrációs válság kérdése szintén átáramlott a kohéziós politikára, heves vitákat eredményezve az úgynevezett migrációs kondicionalitás bevezetéséről, amely szerint a kohéziós forrásokat az elfogadott migrációs kvóta alapján tették volna elérhetővé.⁷³ Ugyan a kelet-közép-európai tagállamok erős ellenzésére ez utóbbi kondicionalitás végül nem került bevezetésre, ez az eset is alátámasztja azt, hogy a kohéziós politika nem egy vákuumban kezelt terület, hanem folyamatosan külső politikai behatások alakítják. Ilyen alapon pedig nem megcáfolható az a feltételezés, hogy politikai indíttatásból is lehet létrehozni kondicionalitást.

Ezt szintén alátámasztja az, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) eredeti, 2018-as jogállamisági feltételrendszerről szóló javaslatában⁷⁴ a jogállamiság megszegése és a források közötti kapcsolat megalapozottsága sokkal gyengébb és közvetettebb volt, mint az EU egyéb kondicionalitásainak esetében.⁷⁵ A Tanács Jogi Szolgálatára erre alapvetően két okot említ: az első az, hogy a Bizottság által javasolt rendelet nem mutatta be, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása hogyan kapcsolódik a megbízható pénzügykezeléshez vagy az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez. A második ok pedig az a tény, hogy a kihágás esetén követendő intézkedések (tehát a források felfüggesztése) a jogállamisági hiányosság mértékével tették arányossá, nem pedig a kihágás költségvetésre gyakorolt hatásával.⁷⁶ Ebből pedig tisztán látszik, hogy a javaslat eredeti célja egy szankcionálási mechanizmus létrehozása volt a jogállamiság megsértése ellen.

⁷⁰ Benczes, 2019

⁷¹ Berkowitz és mtsai., 2017

⁷² Mendez, 2013

⁷³ Bachtler & Mendez, 2020

⁷⁴ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States, 2018

⁷⁵ Baraggia & Bonelli, 2022

⁷⁶ Opinion of the Legal Service 13593/18, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States, 2018

Miklóssy (2023) megfogalmazásában a végleges rendelet a demokrácia működésének csak azt a szeletét ellenőrzi, ami így vagy úgy köthető a források nem megfelelő kezeléséhez. Tehát ez a kondicionalitás kifejezetten a tagállamok politikai gyakorlatát célozza meg és nem csupán az intézményi struktúrákat, mint ahogy az előző mechanizmusok. Ezzel kapcsolatban a szerző rávilágított arra a problémára, hogy a politikai akarat folyamatosan változhat az EU döntéshozatali rendszerében, így az új kondicionalitás mindig is függeni fog az EU aktuális politikai berendezkedésétől. Ez abból a szempontból bizonyos, hogy a jogállamisági eljáráshoz az Európai Tanács minősített többségére van szükség,⁷⁷ a Tanács összetétele pedig óhatatlanul a tagállamok aktuális politikai preferenciájától függ (tehát a megválasztott állam- és kormányfők politikai irányzataitól). Viszont nem szabad elfelejtenünk, hogy a jogállamiság egy olyan politikai érdekek felett álló érték, amelynek a védelmét az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2.cikke⁷⁸ alapján a csatlakozáskor minden tagállam elfogadta. Ebből kifolyólag a jogállamiság védelme aktuálpolitikától függetlenül mindig kiemelkedő fontosságú kell, hogy legyen.

Miklóssy gondolataihoz kapcsolódóan azt is érdemes megvizsgálni, hogy hogyan illeszkedik a jogállamisági kondicionalitás (és az általa hangsúlyozott politikai gyakorlat) a kohéziós keretrendszerbe. A támogatások eredeti célja szerint a kohéziós politika a tagállamok közötti szolidaritást hivatott reprezentálni, a területi, társadalmi és gazdasági felzárkózás mértékéről és irányáról azonban megosztott a szakirodalom. A jogállamisági kondicionalitás lényegi középpontjában evidens, hogy nem az említett területek felzárkóztatása áll, ám emellett, hogy elsősorban a tagállamok jogállamiságát hivatott biztosítani, a kohéziós keretrendszerbe való beágyazottsága miatt a kohéziós politika eszközeit (a forrásokat) is védeni fogja. A források védelme pedig magától értetődően szükséges faktor az említett célok eléréséhez. Ugyanakkor, ahogy végül a tematikus prioritások bevezetése sem a kohézió eredeti elképzeléseit szolgálta, úgy a jogállamisági kondicionalitásnak is lehetnek olyan mellékhatásai, amik közvetve vagy közvetlenül negatívan érintik egy adott állam népességét, a szolidaritást teljes figyelmen kívül hagyva. Erre egy példa az Erasmus + program finanszírozásának megszüntetése az alapítványi fenntartású egyetemek számára, amely túl nyomó részben olyan fiataloktól veszi el a külföldön tanulás lehetőségét, akik semmilyen formában nem járulnak hozzá az alapítványokkal kapcsolatos korrupciós vádak megalapozottságához. Ez az eset is azt mutatja, hogy a kondicionalitás inkább a jogállami értékekre fókuszál, nem magára a forrásokra.

⁷⁷ Mudge & Verseck, 2022

⁷⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012

A fentiekben kifejtésre került, hogy a jogállamisági kondicionalitás miért tekinthető átpolitizált jogeszköznek. Az Európai Unió egy normatív közösség,⁷⁹ ami nem készült fel arra, hogy az alapvető értékeit aláásó tagállamokat szankcionálja. Ez azért is kijelenthető, mert a szervezet elsősorban egy gazdasági integráció (aminek az alapja a liberális demokráciák közössége), így a gazdasági jellegű szabályrendszere sokkal jobban kidolgozott mint a politikai. Korábban Ausztria, majd Magyarország és Lengyelország példái indították be azt a folyamatot, amely a politikai szankciók bevezetését eredményezte az alapértékeket be nem tartó tagállamokkal szemben. Mivel az ilyen fajta kihágások ellen nem volt korábban egy kidolgozott mechanizmus, adta magát a szankciók összekötése a materiális büntetésekkel (tehát a forráselvonással). Emiatt pedig ténylegesen átpolitizált lett egy olyan szabályrendszer, amely látszólag technokrata jellegű.

⁷⁹ Manners, 2020

5. KONKLÚZIÓ

A tanulmány célja az volt, hogy bemutassa a kohéziós politika meghatározó eszközeit, a kondicionalitásokat, és rávilágítson a jogállamisági mechanizmus politikai természetére. A második fejezet ismertette az alapkontextust, amelyből láthattuk, hogy kondicionalitásról még szó sem esett, de már alapvető törésvonalakról beszélhattunk a tagállamok között. Ugyan nem vonható kizárólagos párhuzam ezen törésvonalak és a jogállamiság helyzete között, de nem is lehet az előzetes feszültségeket teljesen figyelmen kívül hagyni a jogállamisági kondicionalitás vizsgálata során. Ez teljesedett ki a magyar-EU kapcsolatok alakulásának történetében is, amely lényegében a jogállamisági kondicionalitás megalkotásáról szól. Ebben a kontextusban érzékelhető, hogy az Európai Unióban több, mint egy évtizedes igény halmozódott fel a jogállamisági eltérések szabályozására. Ezen tanulmánynak nem feladata az említett igény jogosságának megítélése, ám a központi téma alátámasztása igen: márpedig a leírtakból ésszerű az a következtetés, hogy Magyarország hatalmas szerepet játszott a jogállamisági kondicionalitás létrehozásában – ami ironikus módon az európai integráció egy új lépcsőfokaként is értékelhető –, így pedig a mechanizmus mögött rejlő politikai indíttatás is megfogalmazható. A negyedik fejezet pedig ezt a feltevést erősítette tovább.

A jogállamiság értékei kétségtelenül olyan intézmények, amelyek védelme elengedhetetlen a liberális demokráciák egészséges, fejlődő társadalmában. Az Európai Unió is ennek szellemében hozta létre a jogállamisági kondicionalitást, remélve, hogy a csatlakozáskor tett eskü a jogállamiság védelmére továbbra is betartásra kerül a tagállamokban. A tanulmányban ismertettek azonban rávilágítanak arra, hogy a legnagyobb hangsúly közel sem a kohézió van – az csak a keretet szolgáltatta, amelyen belül a jogállamiság *tényleges* védelme valamilyen formában megvalósulhatott.

IRODALOMJEGYZÉK

1. 2010. Évi CLXXXV. Törvény a Médiaszolgáltatásokról És a Tömegkommunikációról - Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye. Elérés 2024. április 15., forrás <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000185.tv>
2. 2011. Évi CCVIII. Törvény a Magyar Nemzeti Bankról - Törvények És Országgyűlési Határozatok. Elérés 2024. április 15., forrás <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100208.TV>
3. *A 2014–2020-as európai költségvetési ciklus magyar gazdaságra gyakorolt hatása.* (2018). Századvég Gazdaságkutató Zrt.
4. Ágh, A., Rózsás, Á., & Zongor, G. (2004). *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon.* ÖNkorPress Kiadó.
5. Anders, L. H., & Priebus, S. (2021). Does It Help to Call a Spade a Spade? Examining the Legal Bases and Effects of Rule of Law-Related Infringement Procedures Against Hungary. In A. Lorenz & L. H. Anders (Szerk.), *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe* (o. 235–262). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54674-8_10
6. Avdikos, V., & Chardas, A. (2016). European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 97–117. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>
7. Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (2020). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>
8. Az Európai Unió alapját képező szerződések. (2004). *Magyar Közlöny*, 60(II.).
9. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Pub. L. No. XVIII. cím, 326 OJ C (2012). http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj/hun
10. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Pub. L. No. 174. cikk, 326 OJ C (2012). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/hun
11. Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Pub. L. No. 2. cikk, 326 OJ C (2012). http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj/hun
12. Bachtler, J., & Mendez, C. (2020a). Cohesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity? In R. Coman, A. Crespy, & V. A. Schmidt (Szerk.), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union* (1. kiad., o. 121–139). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108612609.009>
13. Bachtler, J., & Mendez, C. (2020b). Cohesion policy: Doing more with less. In H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning, & A. Young (Szerk.), *Policy-making in the European Union* (o. 232–253). Oxford University Press.
14. Baraggia, A., & Bonelli, M. (2022). Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges. *German Law Journal*, 23(2), 131–156. <https://doi.org/10.1017/glj.2022.17>
15. Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy.*
16. Bayer, L. (2022, április 27). *In major first, EU triggers power to cut Hungary's funds over rule-of-law breaches.* POLITICO. <https://www.politico.eu/article/eu-european-commission-rule-law-mechanism-hungary-funds/>
17. Benczes, I. (2020). *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban: A pénzügyi és gazdasági integráció forгатatókönyvei* (Első magyar kiadás). Akadémiai Kiadó.
18. Berkowitz, P., Catalina Rubianes, C., & PIENKOWSKI, J. (2017). The European Union's experiences with policy conditionalities. *EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities.*
19. Bíró-Nagy, A. (2022). Orbán's political jackpot: Migration and the Hungarian electorate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 405–424. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1853905>
20. Bradley, J., Petrakos, G., & Traistaru, I. (2005). Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union: An Overview. In J. Bradley, G. Petrakos, & I. Traistaru (Szerk.), *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union.* (o. 1–25). Springer International Publishing.

21. Buchholz, K. (2023, június 27). *Infographic: Which Countries are EU Contributors and Beneficiaries?* Statista Daily Data. <https://www.statista.com/chart/18794/net-contributors-to-eu-budget>
22. Cantat, C. (2017). Cohesion policy and perceptions of the European Union in Hungary – A cultural political economy approach. *CEU CPS Working Paper*, 8.
23. Checkel, J. T. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(04). <https://doi.org/10.1017/S0020818305050289>
24. Crescenzi, R., Fratesi, U., & Monastiriotis, V. (2020). Back to the member states? Cohesion Policy and the national challenges to the European Union. *Regional Studies*, 54(1), 5–9. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1662895>
25. Daniell, K. A., & Kay, A. (2017). Multi-level Governance: An Introduction. In K. A. Daniell & A. Kay (Szerk.), *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia* (1st kiad., o. 3–32). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/MG.11.2017.01>
26. Európai Központi Bank. (2022, október 28). *Gazdasági és monetáris unió*. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history-arts-culture/history/html/index.hu.html>
27. *European Council in Copenhagen—Conclusions of the Presidency*. (1993).
28. Faragó, L. (2016). Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból. *Tér és Társadalom*, 30(2), 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
29. Fazekas, M., & Kocsis, G. (2020). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155–164. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000461>
30. Ferge, Zs. (2017). Magyar társadalom- és szociálpolitika, 1990-2015. In OSZK (o. 510). Osiris. <https://link.oszk.hu/libriurl.php?LN=hu&DB=any&SRY=an&SRE=000003669009>
31. Forgas, J., & Lantos, D. (2020). A Demokráciától az Autokráciáig: A Populizmus Társadalom-lélektana (From Democracy to Autocracy: The Social Psychology of Populism). In A. Ágh & C. Káncz (Szerk.), *Változó világtrend – A bizonytalanság kora a nemzetközi politikában* (o. 1–24). Noran-Libro Kiadó.
32. Gulácsi, G., & Kerényi, Á. (2023). Magyarország elfordulása az Európai Unió derékhadától és az Unió válaszai. *Közgazdasági Szemle*, 70(10), 1131–1172. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.10.1131>
33. Halmai, G. (2019). The possibility and desirability of rule of law conditionality. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11(1), 171–188.
34. Holesch, A., & Kyriazi, A. (2022). Democratic backsliding in the European Union: The role of the Hungarian-Polish coalition. *East European Politics*, 38(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1865319>
35. Hutkai, Z. (2022). Uniós támogatások Magyarországon harminc év távlatából. In A. Koltay & B. Gellért (Szerk.), *Jó kormányzás és büntetőjog – Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. Születésnapja alkalmából* (o. 261–278). Ludovika Egyetemi Kiadó.
36. Łacny, J. (2021). The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, 13(1), 79–105. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>
37. Lóránd, B. (2009). *KONVERGENCIA ÉS FEJLESZTÉSPOLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON A területi differenciáltságot befolyásoló hazai fejlesztéspolitika értékelése az I. Nemzeti Fejlesztési Terv pályázati forrásainak allokációja alapján*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.
38. Lugosi, N., & Thorlakson, L. (2014). *Membership and Conditionality Effects on Democratic Development*. European Consortium for Political Research. <https://ecpr.eu/Events/Event/paperDetails/16351>
39. Magyarország Alaptörvénye (2011. Április 25.), Pub. L. No. 26. cikk.
40. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Pub. L. No. 41. cikk.
41. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Pub. L. No. VI. cikk.
42. Manners, I. (2000). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Copenhagen Peace Research Institute*.
43. Medve-Bálint, G., & Szabó, J. (2024). The “EU-Leash”: Growth Model Resilience and Change in the EU’s Eastern Periphery. *Politics and Governance*, 12. <https://doi.org/10.17645/pag.7449>

44. Mendez, C. (2013). The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 639–659. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.736733>
45. Miklóssy, K. (2023). Tackling EU Conditionality with the Hungarian Legal Manoeuvres. In A. Rosas, J. Raitio, & P. Pohjankoski (Eds.), *The Rule of Law's Anatomy in the EU: Foundations and Protections* (pp. 171-188). Hart Publishing.
46. Mudge, R., & Verseck, K. (2022, 05). *How does the EU's rule-of-law mechanism work?* Dw.Com. <https://www.dw.com/en/what-impact-does-the-eus-rule-of-law-mechanism-have/a-61367149>
47. *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. (2024). European Commission.
48. Nyikos, G. (Szerk.). (2017). *Kohéziós politika 2014-2020 – Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó.
49. Nyikos, G., & Soós, G. (2020). The Hungarian experience of using cohesion policy funds and prospects. In I. Musiałkowska, P. Idczak, & O. Potluka (Szerk.), *Successes & Failures in EU Cohesion Policy: An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. De Gruyter Open Poland. <https://doi.org/10.1515/9788395720451>
50. Nyikos, G., & Szabó, S. (2019). Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22(1), 67–87. <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>
51. *Opinion on the new constitution of Hungary* (2011). European Commission for democracy through law (Venice Commission).
52. Opinion of the Legal Service 13593/18, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States (2018).
53. Orbán, V. (2014). *Előadás a XXV. bálványosi nyári szabadegyetem és diáktáborban*. <https://www.youtube.com/watch?v=ZVwILpDagg>
54. Pieńkowski, J., & Berkowitz, P. (2016). Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policymakers? In J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, & T. Huravska (Szerk.), *EU Cohesion Policy*. Routledge.
55. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States (2018). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>
56. Római Szerződés - Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, Pub. L. No. 2. cikk (1957). <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign/hun>
57. Scimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661–679.
58. Sedelmeier, U. (2014). Anchoring Democracy from Above? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 105–121. <https://doi.org/10.1111/jcms.12082>
59. Siklós A. (2022, április 27). *Megindult ellenünk a jogállamisági eljárás, még idén komoly pénzeket bukhatunk*. Index. <https://index.hu/kulfold/2022/04/27/jogallamisagi-eljaras-europai-unio-magyarorszag-tamogatasok/>
60. Siklós, A., & Kaszás, G. (2022, 30). *Döntöttek: A Magyarországnak szánt uniós pénzek befagyasztását javasolja az Európai Bizottság*. Index. <https://index.hu/kulfold/2022/11/30/europai-bizottsag-dontes-helyreallitasi-alap-forrasok-magyarorszag/>
61. Szabó D. (2024, február 12). *Indulhat az új eljárás Magyarország ellen, megvan a döntés az EU-ban az elszámoltatásról*. Portfolio.hu. <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20240212/indulhat-az-uj-eljaras-magyarorszag-ellen-megvan-a-dontes-az-eu-ban-az-elszamoltatasrol-668433>
62. Talbot, R. B. (1977). The European Community's Regional Fund – A Study in the Politics of Redistribution. *Progress in Planning*, 8, 183–211.

INTERNETES FORRÁSOK

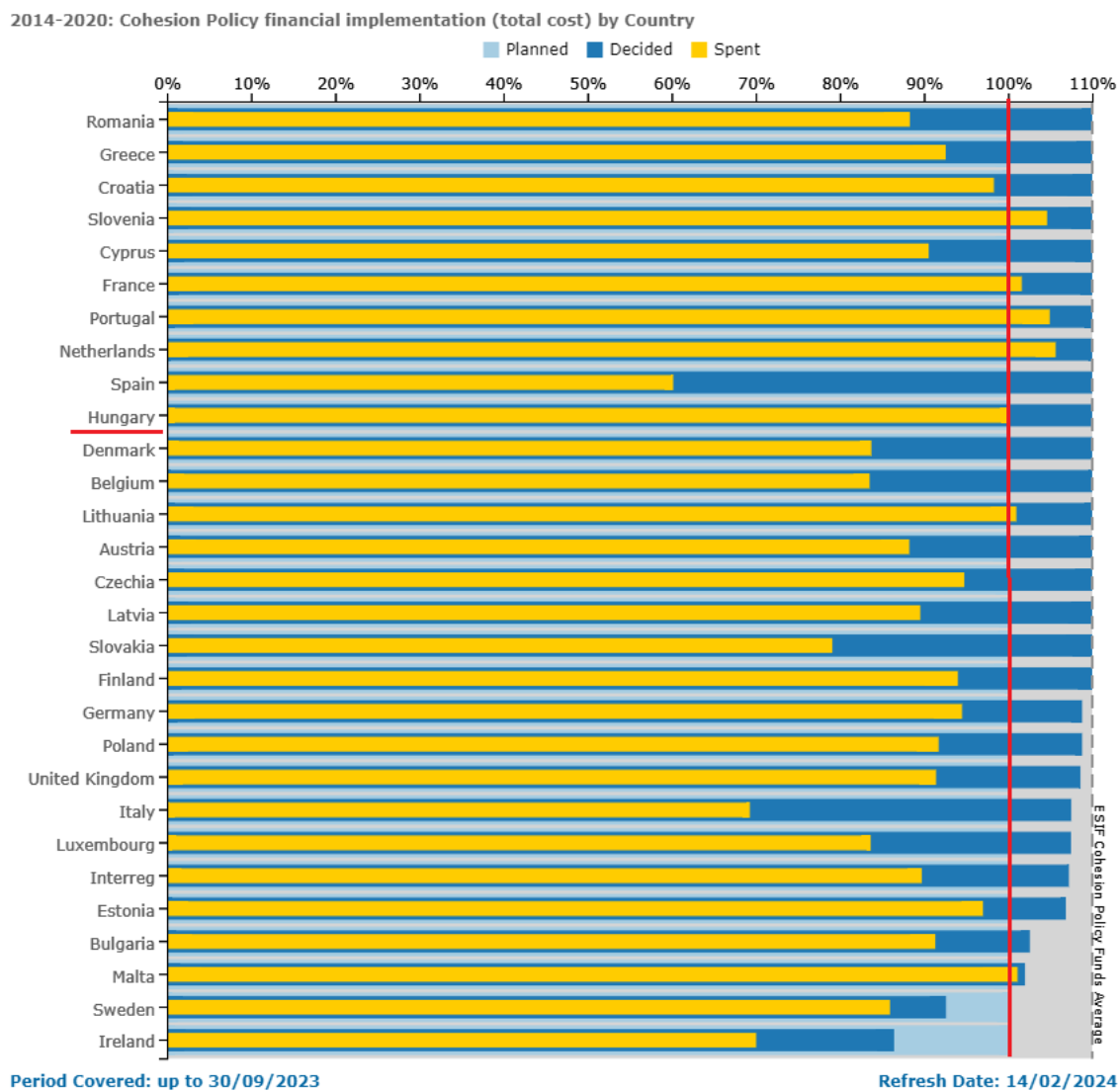
1. *A statisztikai célú területi egységek közös nómenklatúrája (NUTS) | Ismertetők az Európai Unióról | Európai Parlament.* (2024, február 29). Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/99/a-statisztikai-celu-területi-egysegek-kozos-nomenklatura-ja-nuts->
2. *Alapító szerződések | Európai Unió.* (é. n.). Online kapu az Európai Unióhoz. Elérés 2024. április 17., forrás https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_hu
3. *Az euró bevezetésének története és célja | Európai Unió.* (é. n.). Online kapu az Európai Unióhoz. Elérés 2024. április 11., forrás https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/history-and-purpose_hu
4. *Az Európai Bizottság által elfogadott operatív programok (2014-20) | Széchenyi Terv Plusz.* (é. n.). palyazat.gov.hu. Elérés 2023. október 22., forrás https://archive.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20
5. *Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) | Ismertetők az Európai Unióról | Európai Parlament.* (2023, szeptember 30). Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/95/az-europai-regionalis-fejlesztési-alap-erfa->
6. *EFOP.* (é. n.). Elérés 2024. október 24., forrás <https://efop.kormany.hu/emberi-eroforras-fejlesztési-operatív-program-efop>
7. *Egy főre jutó bruttó hazai termék vármegye és régió szerint.* (é. n.). Központi Statisztikai Hivatal. Elérés 2024. március 15., forrás https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0078.html
8. *EU budget for everyone—People’s guide to the financial programming of the European Union.* (2012, július). Bankwatch. <https://bankwatch.org/sites/default/files/EU-peoplesguide.pdf>
9. *Gazdasági és monetáris unió.* (2022, október 28). Európai Központi Bank. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history-arts-culture/history/emu/html/index.hu.html>
10. *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió | Ismertetők az Európai Unióról | Európai Parlament.* (2023, szeptember 30). Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/93/gazdasagi-tarsadalmi-es-területi-kohezio>
11. *Inforegio—Cohesion policy.* (é. n.). European Commission. Elérés 2024. április 17., forrás https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en
12. Jacques Delors. (2024). In Wikipédia. https://hu.wikipedia.org/w/index.php?title=Jacques_Delors&oldid=26764470
13. *Jogállamiság.* (é. n.). Európai Tanács. Elérés 2024. március 21., forrás <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/rule-of-law/>
14. *Kohéziós Alap | Ismertetők az Európai Unióról | Európai Parlament.* (2024, március 31). Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/96/kohezios-alap>
15. *Kötelező érvényű európai jogszabállyá vált a jogállamisági feltételrendszer | Hírek | Európai Parlament.* (2020, december 16). Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93622/kotelezo-ervenyu-europai-jogszaballya-valt-a-jogallamisagi-feltételrendszer>
16. *NUTS – A statisztikai osztályozásra szolgáló területi egységek nómenklatúrája—Data Europa EU.* (é. n.). European Data. Elérés 2024. április 17., forrás <https://data.europa.eu/data/datasets/estat-nuts-classification?locale=hu>
17. *Open Data Portal for the European Structural Investment Funds—European Commission | Data | European Structural and Investment Funds.* (é. n.). Cohesion Open Data Platform. Elérés 2024. április 17., forrás <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview/14-20>
18. *Reform of the Community budget.* (2016, július 8). [Texte]. CVCE.EU by UNI.LU; CVCE.EU by UNI.LU. https://www.cvce.eu/en/obj/reform_of_the_community_budget-en-ad39fbfd-ed4-454d-bcea-553ae7170535.html
19. *Római Szerződés (EGK-Szerződés).* (é. n.). Európai Parlament. Elérés 2024. április 17., forrás <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>
20. *Stabilitási és Növekedési Paktum.* (é. n.). EUR - Lex. Elérés 2024. április 17., forrás <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>

21. *Statistics illustrated—Cohesion policy indicators—Eurostat*. (é. n.). Eurostat. Elérés 2024. április 17., forrás <https://ec.europa.eu/eurostat/web/cohesion-policy-indicators/statistics-illustrated>
22. *Strukturális és beruházási alapok—EUR-Lex*. (é. n.). EUR - Lex. Elérés 2024. április 17., forrás <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/structural-and-investment-funds.html>
23. *The PHARE Programme and the enlargement of the European Union (index)*. (1998, 04). Európai Parlament. https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm
24. *Tíz pillérre építene az Európai Unió—Első a kohézió*. (2009, április 28). Világgazdaság. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2009/04/tiz-pillerre-epitene-az-europai-unio-elso-a-kohezio>
25. *Túlzottdeficit-eljárás—EUR-Lex*. (é. n.). EUR - Lex. Elérés 2024. április 17., forrás <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/excessive-deficit-procedure-edp.html>

MELLÉKLETEK

1. Számú melléklet

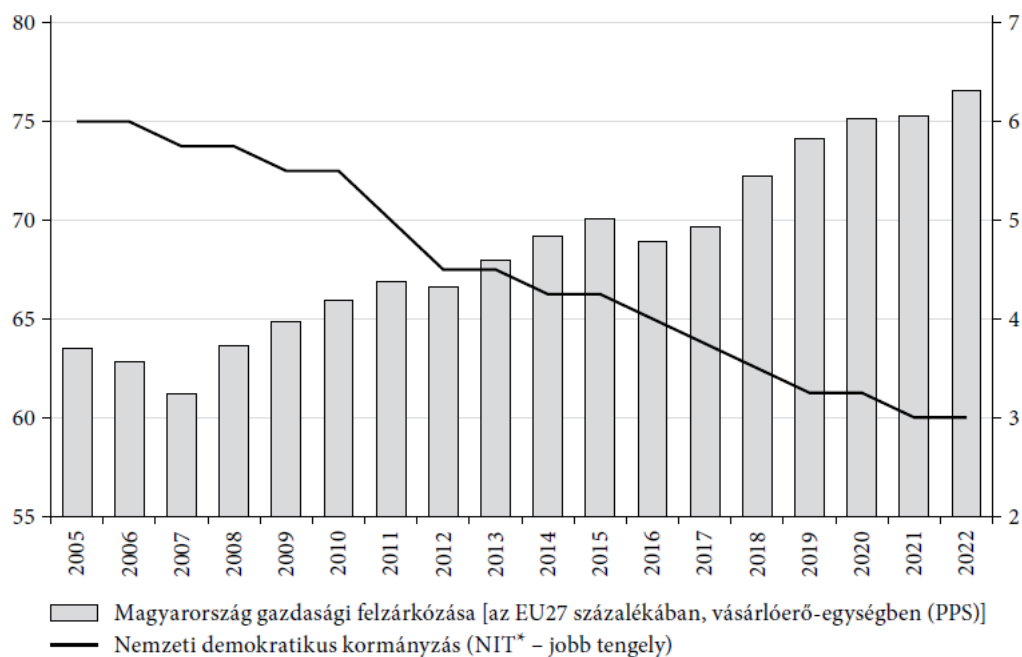
Forrás: https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20



2. Számú melléklet

Forrás: az Eurostat (2023) és a Freedom House (2023a) kompozit indexe alapján Gulácsi-Kerényi (2023) szerkesztése

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



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