

A 2024-es magyar EU-elnökség

Szerkesztette

Navracsics Tibor – Tárnok Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

A 2024-es magyar EU-elnökség

A 2024-es magyar EU-elnökség

Szerkesztette

Navracsics Tibor – Tárnok Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2024

A tanulmánykötet az Európai Uniók Ügyek Minisztériuma és a Nemzeti Közszołgálati Egyetem 2024. évi magyar EU-elnökség előkészítésére irányuló együttműködése keretében jelenik meg.



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA

Szerzők

Bólya Boglárka
Czezelvi Vivien
Csiki Varga Tamás
Farkasné Cseh Zsuzsanna
Fűrész Tünde
Gát Ákos Bence
Gazdag Ferenc
Gombos Katalin
Győri Enikő
Kalas Vivien
Koller Boglárka
Kovács Zoltán

Kutasi Gábor
Lovász László Gábor
Marsai Viktor
Marton Ádám
Máthé Réka Zsuzsanna
Mernyei Ákos Péter
Mészáros Árpád József
Miszlivetz Áron James
Molnár Balázs Péter
Navracsics Tibor
Ódor Bálint
Oroszi Viktor György

Ördögh Tibor
Pálvölgyi Tamás
Petri Bernadett
Reich Gyula
Reinitz Katalin
Réti Mária
Robák Ferenc
Sinka László
Tárnok Balázs
Tóth Bettina
Zalai Csaba

Szakmai lektorok

Baranyi Tamás
Boros Tamás
Deák András
Engler Ágnes
Futó Zoltán
Gellérné Lukács Éva
Gyenyey Laura
Gyuresík Iván
Hajdú Márton
Hardi Tamás
Hautzinger Zoltán
Hortay Olivér

Horváth József
Horváth Zsuzsanna
Huszár András
Ijjas István
Izmini Richárd
Juhász Gábor
Kaiser Tamás Géza
Kiss J. László
Kiss Lilla Nóra
Kruszlicz Péter
Lisányi Endréné Beke Judit
Lovas Dóra
Manzinger Krisztián

Medve-Bálint Gergő
Mohay Ágoston
Molnár Tamás
Németh Ferenc
Pümkösty András
Rada Péter
Szabados Tamás
Szántó Zoltán Oszkár
Sziebig Orsolya
Szilágyi János Ede
Vizi Balázs
Zsivity Tímea

A kézirat lezárásának időpontja: 2023. december 20.

Kiadja a Nemzeti Közszołgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu
Szerkesztőségi munkatárs: Schmidt Laura
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/01205_00

ISBN 978-963-653-058-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-059-4 (ePDF) | ISBN 978-963-653-060-0 (ePub)

© A szerkesztők, 2024
© A szerzők, 2024
© A kiadó, 2024
Minden jog védve.

Tartalom

Ajánlás	7
Előszó	9
I. rész – A 2011-es és 2024-es magyar EU-elnökség politikai, szakpolitikai, operatív és intézményi kerete	15
Győri Enikő: A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerek és kihívások	17
Robák Ferenc: Az EU Tanács 2011-es magyar elnöksége megvalósításának tapasztalatai	39
Gazdag Ferenc: Tizenhárom év után – A 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatai	49
Navracsics Tibor: A kiszámíthatóan váratlan esemény: európai uniós elnökségek az intézményi váltások időszakában	59
Molnár Balázs Péter – Farkasné Cseh Zsuzsanna – Reinitz Katalin – Sinka László: A 2024-es magyar EU-elnökség szakpolitikai kihívásai és lehetőségei	73
Kovács Zoltán: A 2024-es magyar elnökség operatív megvalósítása	85
Ódor Bálint: A 2024-es elnökség megvalósításának kihívásai brüsszeli szemszögből	91
Bólya Boglárka: A 2024-es magyar EU-elnökség előkészítése a képzés és a társadalmasítás szemszögéből	105
Zalai Csaba: Az elnökségi stáb kiválasztása és a magyar EU-elnökség személyügyi szervezeti keretfeltételeinek kialakítása	117
Koller Boglárka: Egyszerre magyar és európai – a nemzeti és európai identitás összefüggéseinek vizsgálata	127
II. rész – Kiemelt fontosságú szakpolitikai kérdések a magyar EU-elnökség idején	139
Kutasi Gábor – Czeczeli Vivien – Marton Ádám: Az EU versenyképessége és kereskedelempolitikája a 2024-es magyar soros elnökség megközelítéséből	141
Fűrész Tünde – Mészáros Árpád József: A pronatalista családpolitika mint az Európai Unió Tanácsa második soros magyar elnökségének az európai demográfiai kihívásra megfogalmazott válasza	165
Petri Bernadett: Kohéziós politika újratervezés alatt: mire szán forrást a jövőben az Európai Unió?	193
Csiki Varga Tamás: A 2024-es magyar EU-elnökség lehetőségei az európai biztonság- és védelempolitika keretében	207
Ördögh Tibor: Bővítéspolitika, különös tekintettel a balkáni bővítésre	217
Marsai Viktor: Magyarország migrációs politikája	233
Mernyei Ákos Péter: Győzzük energiával? Energiapolitika az Európai Unióban az első magyar EU-elnökség alatt és a terület kihívásai a 2024-es elnökség küszöbén	251
Tóth Bettina: A mindenkori mostohagyermek – a klímapolitika fejlődési irányai	275
Réti Mária: Az Európai Unió közös agrárpolitikájáról	295
Pálvölgyi Tamás – Reich Gyula: Globális, európai és magyarországi vízipolitikák	323

Oroszi Viktor György: Az EU Duna Régió Stratégia létrejötte, megvalósítása és aktuális kihívásai	345
Gombos Katalin: Bel- és igazságügyi együttműködés	363
Lovász László Gábor: Az uniós szociálpolitika kihívásai az emberi jogok sűrűjében, avagy mit hoz(hat) a 21. századi (bio)technológiai szingularitás 2030-ra?	387
Máthé Réka Zsuzsánna: Szankciók kezdetben és napjainkban: a korlátozó intézkedések a soros uniós elnökség szempontjából	413
Miszlivetz Áron James: Az EU keleti szomszédságában zajló konfliktusok hatása az Európai Unió bővítéspolitikájára	435
Kalas Vivien: A szerződés módosítások hatása az európai integrációra – elérhetné-e Magyarország a céljait az unió reformja során?	449
Gát Ákos Bence: Az uniós jogállamiság-politika kritikai elemzése: tények, kihívások, dilemmák	465
Tárnok Balázs: Az EU Roma Stratégiája	489
A kötet szerzői	503

Ajánlás

Tizenhárom évvel Magyarország 2011-es EU-elnöksége után, 2024 júliusában hazánk ismét fontos, ugyanakkor kihívásokkal teli időszak elé néz, hiszen fél évig Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki pozícióját.

A magyar EU-elnökség munkájára jelentős befolyással lesznek az elmúlt közel másfél évtizedben tapasztalt kihívások, különösen a világjárvány, az orosz–ukrán háború, a pénzügyi és energiaválság, illetve ezeknek a mai uniós politikára, az európai integrációra, a tagállamokra gyakorolt hatásai. Hasonlóképp befolyásoló tényező, hogy a magyar EU-elnökség ideje alatt fog végbemenni a 2024-es európai választásokat követő uniós intézményi ciklusváltás. Ez egyfelől korlátozza a magyar EU-elnökséget az uniós jogalkotás előmozdításában, másfelől viszont egyedülálló lehetőséget biztosít arra, hogy hazánk ne csupán szakpolitikai, de a legmagasabb szintű politikai koordinációs feladatokat hajtson végre. Mindezek figyelembevételével megállapíthatjuk, hogy noha a soros elnöki tisztséget ellátó nemzetre mindig fontos feladatok várnak, Magyarországnak különösen nagy kihívásokkal kell szembenéznie a jelenlegi körülmények között.

A 2024. második félévi magyar EU-elnökség sikeres lebonyolítása érdekében a Nemzeti Közszerológati Egyetem mint a közszérológati utánpótlás-nevelés első számú hazai felsőoktatási intézménye oktatási és kutatási kapacitásaival hozzájárul a kormányzati célkitűzések megvalósításához. Az intézmény szerepvállalását Magyarország kormánya, azon belül is az Európai Unió Ügyek Miniszteriuma és a Nemzeti Közszerológati Egyetem 2024. évi magyar EU-elnökség előkészítésére irányuló stratégiai együttműködési kerete rögzíti. A stratégia kiterjed az elnökségi feladatok ellátásában részt vevő tisztviselők képzésére, az elnökség során megvalósuló hazai eseményekhez szükséges személyi állomány összeállításában való közreműködésre, a magyar EU-elnökség szempontjából releváns kutatások megvalósítására, tudományos konferenciák és egyéb események megszervezésére. Ebből a munkából az Európa Stratégia Kutatóintézet is figyelemre méltó mértékben veszi ki a részét: 2022 nyara óta több angol és magyar nyelvű tanulmánykötetet jelentetett meg, szakmai és tudományos konferenciákat szervezett, valamint napi szinten jelentet meg szakpolitikai elemzéseket. E munka keretén belül jelent meg 2023 szeptemberében a kutatóintézet gondozásában a Ludovika Egyetemi Kiadónál az *Úton a magyar uniós elnökség felé* című tanulmánykötet, illetve ennek angol nyelvű változata, az *On the Way to the Hungarian EU Presidency* című kötet. A kiadvány fontos szerepet tölt be a magyar EU-elnökségre való felkészülésben, bemutatására Budapesten és Brüsszelben is sor került.

A kutatóintézet most egy újabb, még részletesebb tanulmánykötettel jelentkezik *A 2024-es magyar EU-elnökség* címmel, amely angol és magyar nyelven egyaránt megjelenik. A könyv, amelyet a kedves olvasó a kezében tart, két nagy részből áll: a kötet első felében a 2011-es és a 2024-es magyar EU-elnökségben szerepet vállaló politikusok, szakpolitikuskok, diplomatak és akadémiai kiválóságok ismertetik a magyar elnökséget érintő politikai és szakpolitikai kihívásokat, az elnökség politikai és uniós intézményi kontextusát, valamint az elnökségre való felkészülés operatív feladatait. A kötet második

fele a magyar szempontból legfontosabb szakpolitikák és szakpolitikai kérdések elemzésére irányul, az itt helyet kapó tanulmányokat pedig az egyes kérdések elismert hazai kutatói és szakértői jegyzik. A kötet célja átfogó képet nyújtani a magyar elnökségről, illetve segíteni az olvasót a magyar EU-elnökség számára fontos politikai és szakpolitikai kérdések áttekintésében.

A könyvben található írások a tárgyalta politikai és szakpolitikai kérdéseket aktuális kontextusba helyezik, így bemutatva, hogy ezek milyen potenciális hatással lehetnek a magyar EU-elnökség végrehajtására, sőt adott esetben konkrét javaslatokat is megfogalmaznak a kérdéseket és a végrehajtást illetően. A kötet hiánypótló szerepet tölt be, hiszen nemcsak a jelenlegi, hanem a jövő legfontosabb kihívásaira is reagál. Teszi mindezt világos, érthető stílusban, logikusan felépítve, és olyan szakmai éleslátással, amely képes új perspektívába helyezni a vizsgált problémákat mindannyiunk számára.

Bizton állíthatom, hogy ezzel a kötettel az olvasó – legyen az politikus, szakértő vagy az érdeklődő közönség tagja –, aki meg kívánja érteni a 2024-es magyar EU-elnökség legfontosabb szakpolitikai kérdéseit, politikai kontextusát és végrehajtásának körülményeit, a legmegfelelőbb forrást választotta e vállalkozásához.

Deli Gergely
rektor,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Előszó

2024. július 1-jén Magyarország immár második alkalommal tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. 2011-ben, az első magyar elnökség idején egy, az Európára különösen súlyos következményekkel lesújtó világgazdasági válságból kilábaló, ám ambíciótól és erőtől duzzadó Európai Unió készült a gazdasági kormányzás új szabályozásával megmutatni, hogy tanult a válság leckéjéből. 2024-ben, a második magyar elnökség idején már a brexit által bizonytalanná vált önképű, súlyos szakpolitikai és stratégiai dilemmákkal terhelt politikai közösség fogja történelmének talán legnehezebb intézményi váltását végrehajtani egy olyan időszakban, amikor a politikai kérdésekre adandó válaszok is hosszú távra kihatók lehetnek.

Valószínűleg lehetetlen a feladat nehézsége alapján összehasonlítani a két elnökséget. Míg 2011-ben a nemzetközi környezet kedvezőbb volt, Magyarország számára a feladat újdonsága jelentett nehézséget. 2024-ben már tapasztaltabban vágunk neki a feladatnak, ugyanakkor a lényegesen bonyolultabb viszonyok – az orosz–ukrán háború, a közélkeleti helyzet, az infláció, a súlyosbodó migrációs helyzet – következtében a tapasztalat önmagában nem elégséges egy sikeres elnökségi időszakhoz. Kreativitás, innováció és a hazánkhoz fűződő bizalom erősödése szükséges ahhoz, hogy sikerrel vegyük 2024 második félévében az akadályokat.

Jelen kiadvány az Európa Stratégia Kutatóintézet (Eustrat) gondozásában jelenik meg magyarul és angolul (angol nyelven: *The 2024 Hungarian EU Presidency*). A tanulmánykötet célja egy átfogó helyzetjelentést nyújtani közvetlenül a 2024-es magyar soros elnökség kezdete előtt a 2011-es magyar soros elnökség tapasztalatairól, a 2024-es elnökségre való felkészülésről, a várható kihívásokról és lehetőségekről, valamint átfogóan bemutatni a magyar szempontból legfontosabb szakpolitikákat és szakpolitikai kérdéseket. A tudományos igényvel, ám közérthető nyelven íródott tanulmánykötet mind a szakma képviselőinek, mind a laikus érdeklődőknek érdekes és hasznos olvasmány lehet. Értetőbbé teszi a soros elnökség intézményének szerepét az Európai Unió működésében, illetve betekintést nyújt az egyes szakpolitikai területeken végbemenő folyamatokba, segítve ezzel a magyar elnökség várható prioritásainak és feladatainak megértését.

A kötet két nagy részből áll. Az első rész a 2011-es elnökség kihívásait, tapasztalatait és eredményeit, a 2024-es elnökség előtt álló feladatokat és lehetőségeket tárgyalja, ismertetve a magyar elnökség megvalósulásának politikai, szakpolitikai, operatív és intézményi kereteit, az európai uniós intézményi és politikai kontextust, az elnökségre való felkészülés folyamatát. Az első részben helyet kapó közlemények szerzői gyakorló politikusok, tisztviselők, diplomaták, illetve egyetemi-tudományos tisztséget betöltő szakemberek, akik kiemelt szerepet vállaltak, illetve vállálnak a 2011-es, illetve 2024-es magyar uniós elnökség megvalósításában.

Győri Enikő a 2011-es EU-elnökség körülményeit, szakpolitikai sikereit és kihívásait mutatja be. A jelenleg EP-képviselőként dolgozó korábbi diplomata vezényelte le szakállamtitkárként Magyarország első európai uniós elnökségét 2011 első félévében. Győri Enikő a 2024-es magyar elnökségre kitekintve megjegyzi: ma az unió rosszabb

állapotban van, s a kihívások is sokkal nagyobbak, mint voltak az első magyar elnökség ideje alatt. Ráadásul Magyarország az európai politika célkeresztjében van, így a 2024-es elnökséget levezénylő csapatnak sokkal nehezebb dolga lesz.

Robák Ferenc, a 2011-es magyar EU-elnökség operatív megvalósításáért felelős kormánybiztos a tizenhárom évvel ezelőtti magyar EU-elnökség megvalósításának tapasztalatait ismerteti. Mi volt a kormány célja a 2011-es magyar elnökséggel, milyen tényezők befolyásolták annak sikeres megvalósítását, ideértve az időtényezőt, a költségvetési kérdéseket, és milyen szervezési kihívásokkal kellett szembenézniük a 2011-es magyar elnökség során.

Ezt követően *Gazdag Ferenc* értékelését olvashatjuk a 2011-es magyar elnökség tapasztalatairól. A Nemzeti Közszerológati Egyetem professor emeritusa szerint Magyarország a kormányváltás mellett is fel tudott készülni a félév feladatainak technikai lebonyolítására, és képes volt az intézmények együtt döntését fenntartani egy sor aktuális vagy éppen lezárásra váró szakpolitikai kérdésben.

Navracsics Tibor az uniós intézményi ciklusváltás magyar elnökségre gyakorolt hatásait vizsgálja. Áttekinti, hogy az elmúlt másfél évtizedben intézményi ciklusváltás idején soros elnöki tisztséget betöltő tagállamok hogyan tudták megvalósítani soros elnöki feladataikat, így a 2009-es svéd, a 2014-es olasz és a 2019-es finn elnökség tapasztalatait vizsgálja, következtetéseket és tanulságokat keresve a magyar elnökség részére is.

Molnár Balázs helyettes államtitkár és az Európai Unió Ügyek Miniszteriumának munkatársaiból álló szerzői kollektíva – *Farkasné Cseh Zsuzsanna, Reinitz Katalin* és *Sinka László* – a 2024-es magyar EU-elnökség szakpolitikai kihívásait és lehetőségeit tekinti át. Ismertetik a magyar kormány által meghirdetett hét szakpolitikai súlypontot, amelyek a magyar elnökség alatt várhatóan kiemelt figyelmet élveznek majd.

Ezután *Kovács Zoltán*, a 2024. második félévi magyar EU-elnökség operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztos mutatja be a 2024-es magyar elnökségre váró operatív feladatokat, a magyar elnökség szervezési szempontú megvalósítását.

Ódor Bálint nagykövet, Magyarország EU melletti Állandó Képviselőtétének vezetője a 2024-es elnökség megvalósításának kihívásait brüsszeli szemszögből vizsgálja. Az elnökségi feladatok jelentős részét Brüsszelben és Luxemburgban, illetve Strasbourgban kell majd lebonyolítani, így a 2024. évi magyar elnökségnek lesz egy jelentős magyarországi, illetve egy brüsszeli lába.

Bólya Boglárka, a 2024-es magyar EU-elnökség személyzeti képzésért és társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős miniszteri biztosa a magyar elnökségre való felkészülésről számol be e feladatok szemszögből. Részleteiben tárgyalja a magyar elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítését és képzését, valamint az elnökség társadalmazításának teendőit.

Zalai Csaba korábbi Európa-politikáért felelős helyettes államtitkár is az elnökségre való felkészülésről, azon belül is az elnökségi stáb kiválasztásáról és ösztönzéséről számol be.

Koller Boglárka, a Nemzeti Közszerológati Egyetem egyetemi tanára és Jean Monnet-professzora a nemzeti és európai identitás összefüggéseinek vizsgálatáról értekezik.

Az eltelt húsz év alatt a polgárok közelebb kerültek-e Európához, illetve nemzeti kötődésük mellett létrejött-e európai uniós azonosságtudatuk is?

A tanulmánykötet második része a magyar szempontból legfontosabb szakpolitikák és szakpolitikai kérdések elemzésére irányul. A szerzők egységes vizsgálati szempontok mentén vizsgálják meg azokat a kérdéseket, amelyek Magyarország számára meghatározóak. Az egységes vizsgálati szempont kiterjed a szakpolitika történeti fejlődésére, a szakpolitikai kérdés megjelenésére a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, illetve ennek eredményeire, a szakpolitikai kérdés aktuális helyzetére, az ebben rejlő lehetőségekre és kihívásokra, a szakpolitikai kérdés gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatására, valamint Magyarország érdekeire a szakpolitika jövőbeni fejlődésére tekintettel. E rész tanulmányait a szerkesztők két szakmai bíráló általi vak lektorálásnak vetették alá, a szerzők pedig a lektori bírálatok figyelembevételével véglegesítették a kéziratokat. A második rész tanulmányainak szerzői az egyes szakpolitikák és szakpolitikai kérdések hazai kutatói.

Kutasi Gábor és szerzőtársai, *Czezei Vivien* és *Marton Ádám* az EU versenyképességét és kereskedelempolitikáját vizsgálják. A versenyképesség a 2024-es magyar EU-elnökség egyik kiemelt szakpolitikai súlypontja és várható prioritása, amelyhez valamennyi további prioritás szorosan kapcsolódni fog, ekképpen pedig kiemelt figyelemre érdemes. Az NKE ÁNTK Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet munkatársai áttekintést nyújtanak a megelőző soros elnökségi periódusok két témakörrel kapcsolatos prioritásairól és kapcsolódó eredményeiről, valamint az olyan aktuális európai kihívásokról, mint az EU–Kína-konfliktusok a vállalati támogatás terén, a keleti nyitás felhasználása a leválás (*decoupling*) ellensúlyozására, a szén-dioxid-kvóták betartatása vagy az innovációs klaszterek.

Ezt követően *Fűrész Tünde* és *Mészáros Árpád József*, a KINCS Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért munkatársai elemzik a versenyképességhez szorosan kapcsolódó családpolitikát mint az európai demográfiai kihívásra megfogalmazott választ. A szerzőpáros leszögezi: az európaiak többsége számára a család kiemelt jelentőségű, amelynek támogatására jelentős az igény, Európa polgárai a demográfiai kihívásokat, a népességfogyást a családok megerősítésével és nem a migráció ösztönzésével gondolják kezelni.

Petri Bernadett tanulmányában a kohéziós politika várható újratervezését elemzi. Az EU kohéziós politikájának 2027 utáni reformjával kapcsolatos előkészítő munka jelenleg is folyamatban van. Az Eustrat kutatója szerint a kohézió jövőjéről szóló diskurzust a személyi és a területi kohézió elvének konfliktusa jellemzi, miközben a jövőbeli tervek a jogállamisági feltételeességi mechanizmus és a kohéziós politika között egyre több szinergiát hoznának létre.

Csiki Varga Tamás a 2024-es magyar EU-elnökség lehetőségeit vizsgálja az európai biztonság- és védelempolitika keretében. Az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet munkatársa összegzi a 2011-es magyar EU-elnökség biztonság- és védelempolitikai tapasztalatait, rámutatva a „szerepből” adódó hasonlóságokra a jelenlegi felkészülési időszakokkal, valamint a biztonsági környezet és az európai védelempolitikai folyamatok rövid értékelésével ellenpontoszza, hogy hol tehetünk többet a közös biztonság és védelem fenntartásáért a magyar érdekek mentén.

Ördögh Tibor az európai uniós bővítéspolitikát mutatja be, a balkáni bővítésre összpontosítva. A bővítéspolitika – és különösen a balkáni bővítés – előmozdítása a magyar EU-elnökség kiemelt prioritása volt 2011-ben, és várhatóan 2024-ben is az lesz. A 2011-es magyar elnökség által elért eredményeknek köszönhetően Horvátország sikeresen csatlakozott az Európai Unióhoz, illetve több ország esetében is a tárgyalások felgyorsulásának lehetünk tanúi, azonban az elmúlt évtizedben viszonylag lassú az előrehaladás.

Marsai Viktor, a Migrációkutató Intézet igazgatója Magyarország migrációs politikáját tárja fel. Az irreguláris migrációról folyó, 2015 után felerősödő európai vitában a magyar kormány egyértelműen a migrációkritikus álláspont mellett kötelezte el magát, amit a fizikai és jogi határzár kiépítése fémjelzett – és ami komoly konfliktusokat okozott az Európai Unióval. Ugyanakkor az illegális határátlépési kísérletek száma az elmúlt években is magas maradt, így az irreguláris migráció elleni fellépés, illetve annak külső dimenziója várhatóan a magyar elnökségnek is fontos témája lesz.

Mernyei Ákos az EU energiapolitikáját veszi górcső alá, rövid energiapolitika-történeti áttekintés után bemutatva a Magyarország 2011-es uniós elnöksége alatt elért eredményeket, valamint számba véve azokat a kihívásokat, amelyekre – akár tagállami, akár közösségi szinten – a következő időszakban Európának választ kell találnia, ha népeinek energiabiztonságát, versenyképességét és nemzetközi politikai akcióképességét meg akarja őrizni.

Ezt követően *Tóth Bettina* a mindenkori mostohagyermek, a klímapolitika fejlődési irányait mutatja be. A nemzetközi környezet 2020 utáni változásai alapján a terület hangsúlyosabbá vált az Európai Zöld Megállapodás révén. Az Eustrat kutatója úgy véli: a holisztikus szemlélet elengedhetetlen a szakpolitikát illetően, hiszen a klímaváltozás hatásai mindenhol másképp mutatkoznak meg, ezért másfajta kezelést is igényelnek, Magyarországnak pedig ezt a nézőpontot kell figyelembe vennie.

Réti Mária az Európai Unió közös agrárpolitikájáról jegyzett tanulmányában beszámol a KAP korábbi reformjairól, emlékeztet arra, hogy Magyarország a 2011. évi elnöksége időszakában hatékonyan járult hozzá a KAP reformfolyamatához, valamint feltárja a szakpolitika aktuális kihívásait, az abban mutatkozó teendőket, kiemelve a magyar szempontok érvényesülésének fontosságát.

Pálvolgyi Tamás és *Reich Gyula* a globális, európai és magyarországi vízpolitikákat vizsgálják. Az NKE Víztudományi Kar munkatársai az EU-elnökség vízpolitikai pillérének megalapozásához elsőként áttekintik az ENSZ, az EU és Magyarország dimenzióiban a víz mint közpolitika kialakulásának történetét, a tématerület aktuális stratégiai helyzetét, valamint a vízpolitikák általános hajtóerőit, kihívásait, lehetőségeit. A szerzőpáros végül hat pontban foglalja össze a javasolt prioritásokat a magyar vízdiplomácia nemzetközi szerepvállalásához.

Oroszi Viktor György az EU Duna Régió Stratégia létrejöttét, megvalósítását és aktuális kihívásait mutatja be. Az EU Duna Stratégia 2011. évi elfogadása a 2011-es magyar EU-elnökség egyik kiemelt eredménye volt. A jelenlegi geopolitikai helyzetben az európai stabilitás és bővítés kiemelt jelentőségű, amelyhez a Duna Stratégia beérett fejlesztési keretrendszerként fontos támaszt képes nyújtani.

Gombos Katalin a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködést elemzi. Az NKE tanszékvezetője szerint kiemelkedően szép eredmények mutathatók ki a polgári igazságügyi együttműködés területén. Igazi sikerágazata az Európai Uniónak a büntető igazságügyi együttműködés is, és a vámügyi, rendőrségi együttműködés területén is számos szép eredmény született, a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák tekintetében nagyobb véleménykülönbségek vannak a tagállamok között.

Lovász László Gábor az uniós szociálpolitika kihívásairól értekezik az emberi jogok sűrűjében, így különösen arra keresi a választ, hogy mit hozhat a 21. századi (bio)technológiai szingularitás 2030-ra. Maga az esélyegyenlőség, így a társadalmi mobilitás, a fenntarthatóság és a stabilitás kérdőjeleződhet meg akkor, amikor a biotechnológiai beavatkozások, a robotizáció és a mesterséges intelligencia, a migrációs és a családpolitikai célok és gyakorlatok nem kerülnek egységes keretrendszerbe.

Máthé Réka Zsuzsanna az európai uniós szankciós politika változásait elemzi. Az EU korlátozó intézkedései az elmúlt negyvenöt év alatt lényeges fejlődésen mentek át, amiről a tanulmány átfogó képet fest. Az uniós szankciók eredményessége és sikere számos tényezőtől függ, de az Eustrat kutatója szerint legtöbbször nem érik el azt a külpolitikai célt, amelynek érdekében kitűzték őket, ennek ellenére az EU is egyre gyakrabban alkalmazza.

Miszlivetz Áron James az EU keleti szomszédságában zajló konfliktusoknak az Európai Unió bővítéspolitikájára gyakorolt hatását kutatja. Az első magyar elnökség óta eltelt évtizedben egyre komplexebb és kiszámíthatatlanabb biztonsági kihívások jelentek meg a határon, akár a migráció, hibrid hadviselés terén, negatívan befolyásolva az új tagok felvételét az Európai Unióba.

Kalas Vivien a szerződésmódosítások európai integrációra gyakorolt hatását járja körül, külön kitérve arra, hogy Magyarország profitálhatna-e egy ilyen folyamatból. Noha az intézményi ciklusváltás miatt érdemi előrelépés nem valószínű a magyar elnökség idején, a téma a politikai diskurzusból nem fog eltűnni.

Gát Ákos Bence az uniós jogállamiság-politikát elemzi, áttekintve azt, hogyan, milyen lépéseken keresztül vált a jogállamiság az uniós intézményi és politikai szakzsargon központi elemévé. Magyarország az uniós jogállamiság-politika célkeresztjében álló egyik fő tagállamként közvetlenül érintett a jogállamiság-politika jövőbeni fejlődése által, ugyanakkor nemcsak hazánknak, hanem az egész Európai Uniónak is érdekében állna a jogállamiság-politika gyökeres reformja.

Végezetül *Tárnok Balázs* az EU Roma Stratégiáját mutatja be. Az EU első roma keretstratégiájának tizenhárom évvel ezelőtti elfogadása a 2011 első felében megvalósult magyar EU-elnökség egyik legnagyobb sikere volt. Magyarország számára a romák helyzete kiemelt fontosságú kérdés, a romák felzárkóztatása és inklúziója pedig hazánk fontos gazdasági érdeke.

Navracsics Tibor – Tárnok Balázs
szerkesztők

Vákát

I. rész

A 2011-es és 2024-es magyar EU-elnökség politikai,
szakpolitikai, operatív és intézményi kerete

Vákát

A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerek és kihívások

Bevezetés

Egy uniós elnökséget¹ be lehet mutatni nyers számokban: 2011 első felében a magyar kormány tagjai és a körülbelül 800 fős elnökségi stáb közel 2000 munkacsoport-, Coreper-² és Tanács-ülésein elnökölt, körülbelül 320-340 dossziét kezelt. Magyarországon körülbelül 50 ezer vendéget fogadtunk az elnökségi rendezvényeken.³ E mutatók azonban önmagukban nem mondanak semmit, sem rólunk, sem az unióról. Érdekes tehát mögéjük nézni, hogy milyen körülmények közepette, milyen gondolatok mentén raktuk össze anno azt a munkaprogramot, amikor Magyarország először állt az Európai Unió élén. Az akkor elérték mennyire voltak komoly eredmények, mi maradt belőlük tizenkét év után, s mennyire aktuálisak ma az akkori törekvéseink.

A tagállamok felé azt vállaltuk, azon fogunk munkálkodni, hogy Európa erősebb legyen a magyar fél év végén, mint az elnökségi staféta átvételekor, s közben mindvégig az emberi tényezőt tartjuk szem előtt, tehát a polgárok érdekeit állítjuk a középpontba (strong Europe with a human touch).⁴ Azt vallottuk, az unió akkor erős, ha erős tagállamok és erős intézmények alkotják, amelyek együttműködnek a szerződésekben lefektetett elvek és hatáskörök mentén. Az általunk vitt témák, de az örökölt napirend is ebbe az irányba mutatott. Ez 2011-ben működött, alapjaiban senki nem kérdőjelezte meg ezeket a törekvéseket, a vállaltakat pedig teljesítettük. Kimondhatjuk tehát, hogy a dossziék sikeres menedzselésével, azaz az elnökségi program megvalósításával *egy jobb állapotban lévő unió vezetését adtuk át az utánunk a sorban következő Lengyelországnak 2011. július 1-jén, mint ahogy mi kaptuk.*

Intézményi sovinizmus persze akkor is létezett, az Európai Parlament (EP) mindig is több hatalmat akart magának a fennállása során a tagállamok rovására, de a Barroso-féle Európai Bizottság⁵ sokkal kiegyensúlyozóbb szerepet töltött be, mint manapság, amikor Von der Leyen kimondottan geopolitikai szerepet szán a testületnek,⁶ keményen

¹ A hivatalos megnevezés: az Európai Unió Tanácsának elnöksége, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő döntéshozó szervének, a Miniszterek Tanácsának (röviden: Tanács) munkáját szervezi és irányítja fél éven át. 2011 első félévében Magyarország adta az elnökséget, erre hivatkozunk a cikkben magyar EU-elnökségeként. Győri et al. 2014: 163.

² A Coreper az Állandó Képviselők Tanácsa, amely a tagállamok nagyköveteinek fóruma. A Coreper I. az inkább szakpolitikai, a Coreper II. pedig a politikai szempontból érzékenyebb dossziékat kezeli.

³ Győri 2011a: 4.

⁴ Hat hónap egy erősebb Európa szolgálatában. Áttekintés az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségéről (2011) (a továbbiakban: Hat hónap... 2011).

⁵ José Manuel Barroso második európai bizottsági elnöki ciklusára (2009–2014) esett a magyar elnökség.

⁶ Ursula von der Leyen beszéde még bizottsági elnökjelöltként az Európai Parlamentben 2019. július 16-án. Lásd VON DER LEYEN 2019.

beszáll a politikába, és önálló agendát visz. *Az EP-t a Parlament-barát elnökség szlogen meghirdetésével és gyakorlati alkalmazásával annak ellenére meg tudtuk szelídíteni, hogy politikai szempontból végig összetűz alatt voltunk.* Kimondott célunk volt, hogy csökkentsük a Lisszaboni Szerződés beüzemelésének gyakorlati nehézségeiből fakadó intézményközi konfliktusokat.

A rövid idő alatt egymást követő válságok⁷ által meggyötört EU-ban napjainkban a tagállamok és intézmények közötti törésvonalak mélyebbek, ezáltal az unió belső kohéziója ma gyengébb, mint 2011-ben. A versenyképességi problémák felerősödtek, s az ideológiai hadviselés, a Bizottság politizálása szétzilálta a sorokat. *Az akkori négyes prioritásrendszerünk, illetve a minden célkitűzést átható erős Európára törekvés tehát most akár még aktuálisabb volna, mint 12 évvel ezelőtt.*

A 2011-es magyar elnökség kontextusa

Egy elnökség mozgásterét a saját belső körülményei és a tőle független külső tényezők együttesen határozzák meg.

Belső meghatározottság

Az első magyar elnökség esetében a legfontosabb belpolitikai körülmény az volt, hogy a 2010. áprilisi választások után megalakult kormánynak alig fél éve maradt a felkészülésre. A stáb kulcsszereplői, a felsővezetők változtak, a köztisztviselők, akiknek már folyt a képzése, nagyrészt a helyükön maradtak. Tudatosan építettük a csapatot régiek és újak között, mert tudtuk, az összefogás a siker kulcsa. A kormánytagokat erőltetett tempóban kellett felkészíteni, s ebben elsősorban elnökségi tapasztalattal rendelkező külföldi kormányfők, miniszterek vettek részt a brüsszeli intézmények szakértőin túl. A legnagyobb elmaradás a hazai infrastrukturális háttér megeremtésében volt, ahol a megfelelő körülmények biztosítása emberfeletti teljesítményt kívánt.⁸

A 2010. májusban felállt kormánynak az elnökség csak egy volt a megoldandó kérdések közül: a polároktól kapott kétharmados többség, tehát az erős felhatalmazás arra vonatkozott, hogy új pályára állítsa az országot. A demokratikus intézmények egy része nem működött, korrupciós botrányok övezték az előző, hazugságbotrányba keveredett vezetést, s a gazdaság is romokban hevert. Ma már kevesen emlékeznek rá, de a 2008-ban kezdődött világgazdasági válságban Európában Magyarország dőlt be elsőként, az IMF és az EU kölcsöne jelentette a lélegeztetőgépet. Ennek komoly ára volt: 2009-től nem maradt gazdaságpolitikai mozgásterünk. Az új kormány hivatalba lépésekor a Bizottság egyértelművé tette: nem ad haladékot, azonnal teljesítenünk kell a makrogazdasági

⁷ 2015: migrációs válság, 2016–2020: brexit, 2020: Covid-világjárvány, 2022 óta orosz–ukrán háború, 2023: közel-keleti válság.

⁸ Lásd erről részletesebben Robák Ferenc fejezetét e könyv hasábjain.

elvárásokat, különösképpen a hiányt kellett lefaragni a bűvös 3%-os határ alá. Ne feledjük, a belépésünk, azaz 2004 óta folyt túlzottdeficit-eljárás Magyarország ellen, mert az akkori kormány a kedvező világgazdasági tendenciák korszakában sem tudta hozni a szükséges makrogazdasági számokat. Az elnökség miatt tehát nem állhatott le a belső politikai és gazdasági konszolidáció, a strukturális reformokat is folytatni kellett. *A gyökeres belpolitikai változások, az erőltetett ütemű jogalkotás, különösen a médiatörvény, valamint a deficit csökkentése érdekében bevetett, a külföldi üzleti érdekeket sértő unortodox gazdaságpolitika együttesen már az elnökség kezdetére minimum értetlenséget, megrökönyödést, de a sajtó részéről inkább ellenszenvet váltott ki.* A magyar elnökségi programot bemutató brüsszeli sajtótájékoztatón 2010. december 20-án például kérdés csak a médiatörvényről érkezett.

A külső körülmények

A 2009. november 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés több változást hozott az EU intézményrendszerében. Bevezette az elnökségi triók rendszerét, vagyis hogy három egymást követő féléves soros elnökség összehangolja a programját, hogy ezáltal erősödhesen a jogalkotásban a folytonosság. Az első ilyen triót Spanyolország, Belgium és Magyarország alkotta. 2010. január 1-jén kezdett Spanyolország, tehát már folyamatban volt a spanyol elnökség a magyar kormányváltás idején. A trió programja, a közös logó rég elkészült, azokat örökségbe kaptuk. De a finomhangolásra, a mi prioritásaink megjelenítésére még így is nyílt lehetőségünk.

A trióhoz szabad akaratunkból még egy duót is illesztettünk. A visegrádi együttműködést és a közép-európai sorsközösséget hangsúlyozva ugyanis szorosan együttműködtünk az utánunk következő lengyel elnökséggel. Ez érdemi napirendi pontok tárgyalásában (hatos csomag, keleti partnerségi csúcs, lásd később) és külsőségekben is megmutatkozott (a lengyel elnökség alatt is magyar bor került az asztalra).

Az Európai Parlament a Lisszaboni Szerződés nagy intézményi nyertese volt, 41 új területen lépett elő társjogalkotónak. Ezeken tehát az elnökségnek be kellett üzemelni az intézményi együttműködést. A Parlament-barát elnökség jegyében sok energiát öltünk az úgynevezett korrelációs táblák (jogszabályok mellékletében a hivatkozások megfeleltetése) kérdésébe és abba, hogy a többéves pénzügyi keret (MFF) tárgyalásába az EP-t miként lehetne bevonni.⁹ Sok hónapos tárgyalás után az elsőben nem lett áttörés, de a másodikban igen: a Tanács és az EP megállapodott, hogy az MFF-témájú Általános Ügyek Tanácsa-ülések előtt az EP felelős képviselői és a soros elnökség miként egyeztetnek. A 2014–2020-as keretköltségvetés tárgyalásai már a magyar elnökség által kialakított mederben folytak.¹⁰

⁹ Ennek azért volt jelentősége, mert az MFF tekintetében az EP csak igent vagy nemet mondhat (hozzájárási eljárás, *consent*), de a Tanácsban leegyeztetett tartalmat nem módosíthatja. A Parlament valamilyen szintű bevonása segíti, hogy a folyamat végén könnyebben meg lehessen állapodni.

¹⁰ GOSTYŃSKA 2011: 2.

A Lisszaboni Szerződés további újítása volt, hogy az állam- és kormányfők testülete, az Európai Tanács, valamint a Külügyi Tanács állandó elnököt kapott, tehát azok vezetését már nem a soros elnökség adta. Az új posztok beüzemelése, a soros elnök és az állandó elnök közötti együttműködés részleteinek kidolgozása a mi triónk feladata volt.

Egyes értelmezések szerint ezek az átalakítások csökkentették a mindenkori soros elnökség politikai szerepét, s jóformán csak a jogalkotás menedzselése maradt meg neki a Tanács és az EP között. Én ezzel nem értek egyet: a szerep kétségkívül megváltozott, de a súlyát nem veszítette el. Erre a magyar elnökségi prioritások bemutatásakor még kitérek.

Szintén erősen rányomta a bélyegét a magyar elnökségre az Európában 2008-ban kezdődött válság: nem állt meg a pénzügyi krízisnél, általános gazdasági válsággá terebélyesedett. 2011 elejére már öt tagállam bedőlt,¹¹ az euró megvédése és a gazdaságok stabilizálása volt az első számú feladat. A növekedés beindítása az európai horizonton inkább a távoli álom kategóriában szerepelt.

Igen rombolóan hatott az is, hogy a nemzetközi sajtóban a Jobbik – tudatos csúsztatás eredményeképp – gyakran kormánypártként szerepelt. Ez a párt pedig a médiában a fekete egyenruhások menetelésével volt egyenértékű, így olyan benyomást keltettek, mintha a szélsőjobb kormányozna Magyarországon.

Mindezek következtében alacsony vagy nagyon alacsony várakozások és rossz hangulat övezte a kezdéskor a magyar elnökséget.¹² Az ellenséges közeg elsősorban az Európai Parlamentre volt igaz, de belül, például a Tanácsban nem akadályozta a munkát.

Filozófia, elnökségi technikák

Hivatás, szolgálat, felelősség. Az elnökségi csapat számára ez a három szó volt az iránytű. Elhivatottságunk komoly elkötelezettséget jelentett az iránt, hogy sikerre vigyük Magyarország első uniós elnökségét. Jóformán napi huszonnégy órás szolgálatnak tekintettük fél éven át, családjainktól tulajdonképpen bő hat hónapra kimenőt kértünk. Éreztük a felelősségünket, hogy nagy lehetőség előtt állunk: rajtunk a világ szeme, be kell bizonyítani, hogy bármennyire is befeketítenek minket, professzionálisan el fogjuk látni a feladatot.

Az uniós elnökségek szerepét legtöbbször úgy írják le, mint aki elfogulatlan közvetítőként (*honest broker*) jár el annak érdekében, hogy a tagállami szerteágazó véleményekből a közös nevező létrejöhessen. Martonyi János akkori külügyminiszter a „jó pásztor” elnevezést részesítette előnyben, tehát hogy „a nyáját terelgetni kell” a konszenzus kialakítása érdekében. Mindezt úgy, hogy lehetőleg senki ne érezze magát vesztesnek, azaz az egységet teremtsük meg.¹³ Ma, amikor többen az EU-ban a többségi döntéshozatalra

¹¹ 2008: Magyarország és Lettország, 2009: Románia, 2010: Görögország, Írország. Lásd GYŐRI 2021: 6–7.

¹² KACYŃSKI 2013.

¹³ GYŐRI 2011a: 6.

való áttérést szorgalmazták,¹⁴ pont az egység fáradtságos megteremtéséről akarnak lemondani, márpedig a hosszú távú együttműködésnek pont ez a záloga.

Meggyőződésem, ez nem jelenti azt, hogy a steril, színtelen-szagtalan elnökség a jó. A soros elnökség értékét éppen az adja, hogy félévente egy tagállam jobban megmutatja, mit gondol Európáról, mely témák fontosak neki, s melyek felemelésével (vagy éppen elsüllyesztésével) gondolja Európa szekerét tolni. Tagállami érdeket elnökként látványosan erőltetni nem illik, de ettől még ügyesen érdeket érvényesíteni lehetséges. Aki ezt nem teszi, lemond saját országa szolgálatáról. A 2011-es magyar elnökség esetében a magyar és az uniós érdek egybeesett, az erős(ebb) Európa közös célkitűzés volt. De emellett be tudtunk emelni nekünk fontos témákat is (lásd később).

A narratívát minden esetben jól fel kell építeni, a koncepciót kidolgozni, az üzeneteket megfogalmazni. Azt tehát, hogy milyen képet akarunk közvetíteni magunkról. Enélkül nincs karakteres, emlékezetes elnökség. A 2011-es elnökség esetében mi egy izgalmas közép-európai országot akartunk megmutatni Európának, amely munkaalapú társadalmat épít. Fegyelmезetten, de innovatív módon hajtja végre az örökölt napirendet, együttműködik triópartnereivel, mer nagy vállalat tenni (lásd horvát csatlakozás), s a reflektorfénybe kíván emelni számára fontos témákat (Roma Stratégia, Duna makrorégió, családpolitika).

Az üzenet akkor megy át, ha a tartalom (napirend), a forma (levezetés mikéntje, helyszínek, dekoráció) és a kommunikáció egységet mutat. A Liszt-évfordulót mi arra használtuk ki, hogy bemutassuk, akit Franzként ismernek, valójában Ferenc, azaz magyar volt. Az Önkéntesség európai évével a tenni akarásra ösztönöztünk, a magyar feltalálók bemutatásával pedig azt akartuk megmutatni, mennyi mindent adtak a magyarok az emberiségnek.

A trió számunkra nemcsak a másfél éves stratégiai keretet és az operatív programot jelentette a saját prioritásaink megfogalmazásához, hanem egy állandó egyeztetési teret is. Egy alapító országgal (Belgium) és egy mediterránnal (Spanyolország) szorosan együtt dolgozni azt jelentette, ha ebben a körben meg tudtunk állapodni valamiről, akkor jó eséllyel tudtunk köré uniós szinten is erős többséget építeni. Az uniós tanácskozások előtt a szakértői szinttől a miniszterekig először a trió formátumban egyeztetettünk a félévünk során, egymás külügyminisztériumaiba pedig összekötő diplomatákat küldtünk, akik napi szinten segítették az együttműködést.

Egy elnökség akkor hatékony, ha rendkívül gyors a reakcióideje, szakszerű, ő kommunikál elsőként, minden szinten, a munkacsoport-vezetőtől a miniszterelnökiig mindenki ugyanazt mondja az adott témában, a szereplők pedig állandóan elérhetőek. Mi végig erre törekedtünk, a visszajelzések alapján sikerrel.

¹⁴ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke: „Mindig is amellett érveltem, hogy az egyhangú szavazásnak néhány kulcsfontosságú területen egyszerűen már nincs értelme, ha gyorsabban akarunk haladni.” Lásd VON DER LEYEN 2022. Laurence Boone francia EU-ügyekért felelős államtitkár: „Reformra van szükségünk, hogy megkönnyítsük a döntéshozatali folyamatot [...] a minősített többségi szavazásról tárgyalunk.” Anna Lührmann, német Európa- és klímaügyi államtitkár: „Az év végéig reformlépéseken dolgozunk, különösen a Passerelle-záradék felhasználásával, hogy bizonyos külpolitikai döntéseknél az egyhangúság helyett a minősített többségi szavazásra térjünk át.” Lásd VELA 2023a.

Elnökségi prioritások

A prioritások meghatározásánál komolyan kell mérlegelni az alulvállalás-túlteljesítés vagy túlvállalás-alulteljesítés dilemmáját. Az első a biztonsági játék, de nehéz nagyot „aratni” vele, azaz valami rendkívülit elérni. Az utóbbi viszont a kudarcral egyenértékű. Azt is tudomásul kell venni, vannak sikerek, amelyek az ölünkbe hullanak elnökként, de az előző elnökség dolgozott meg értük (például a mi esetünkben ilyen volt az európai pénzügyi felügyeleti rendszer beüzemelése), ugyanakkor van, amiért mi küzdünk meg, de az utódaink alatt születik meg róla a végső megállapodás vagy az aláírás (például a hatos csomag vagy a horvát csatlakozási szerződés aláírása, lásd később).

Ahogy arról az elnökségi filozófia résznél volt szó, szorgos méhecskeként tovább kell vinni a jogalkotást, a megkezdett dossziékat befejezni, a Bizottság által időközben kibocsátott javaslatokról a tárgyalást megkezdeni. Itt is van persze manőverezési lehetőség – mit siettetünk, mit altatunk, mennyi új témát hozunk be, azaz mi adja meg a félévnek a magyar ízt. Mindezek mérlegelésével állt össze a magyar elnökségi program négyes prioritásrendszere.¹⁵

A gazdasági növekedés elősegítése a gazdasági kormányzás erősítése révén, valamint a munkahelyteremtés és társadalmi befogadás előtérbe helyezésével

Ez a bonyolult cím a magyar elnökség azon törekvését mutatta, hogy nem elég a 2008-as válság okait kigyomlálni (az államok felelőtlen gazdálkodása), hanem meg kell teremteni annak feltételeit, hogy újra növekedni tudjon az európai gazdaság, legyenek munkahelyek, ami előfeltétele a polgárok jólétének. Magyarország a 2010-es évek elején bebizonyította, hogy lehet egyszerre fegyelmezett költségvetési gazdálkodást folytatni és növekedni, ami ritka kegyelmi pillanat. Ennek az alapvetései a munkaalapú társadalom meghirdetésével 2010–2011-ben történtek meg itthon, és az elnökség alatt erre törekedtünk európai szinten.

A gazdaságpolitikai koordináció és konszolidáció, a fegyelmezett tagállami gazdálkodás volt az úgynevezett *hatos jogszabálysomag* célja. Meg kellett erősíteni a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) úgynevezett megelőző és kiigazító ágát,¹⁶ össze kellett hangolni a tagállamok fiskális keretszabályait s bevezetni az úgynevezett

¹⁵ Ezt lásd részletesebben az összes elfogadott dokumentum tételes felsorolásánál. Lásd Hat hónap... 2011.

¹⁶ Az 1997-es Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) egy olyan szabályrendszer, amelynek célja, hogy az Európai Unió országai szilárd államháztartási gazdálkodást folytassanak, és összehangolják költségvetési politikájukat. Az SNE megelőző ága 1998-ban lépett hatályba azzal a céllal, hogy bizonyos paramétereket határozzon meg a tagállami költségvetési tervezéshez, így középtávon biztosítva a szilárd költségvetési politikát a normál gazdasági időszakban. A kiigazító ág 1999-ben lépett hatályba annak biztosítása érdekében, hogy a túlzotthiány-eljárás révén a tagállamok megfelelő szakpolitikai intézkedéseket fogadjanak el a túlzott hiány (és/vagy adósság) kiigazítására. Lásd European Commission [é. n. a].

makro-egyensúlytalansági eljárást, hogy az euró még egyszer ne kerülhessen veszélybe azáltal, hogy a tagállamok felelőtlenül költsékeznek. Ez jelentette elnökségünk legnagyobb szakmai kihívását. Kármán András pénzügyminisztériumi államtitkár emiatt jóformán kiköltözött fél évre Brüsszelbe.

Márciusra sikerült nyélbe ütni a tanácsi álláspontot, s utána kezdődött – a rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően – a trilógussorozat az Európai Parlamenttel az általuk készített több mint kétezer módosító javaslatról. Ezek mintegy száz problémát fedtek le, s az elnökségünk végére ezekből mindössze egy maradt fenn. Ebben is kidolgoztunk egy észszerű kompromisszumot, így egyetlen nyitott politikai kérdésre szűkölt a vita: az úgynevezett minősített többségű szavazás kiterjesztése az SNE megelőző ágára. Ebben az EP nem akart mozdulni. Nem zárom ki, azért, hogy ne száz százalékban a magyar elnökség arassa le a babérokat. E téma rendezése átcsúszott a lengyel elnökségre, s ott szinte azonnal meg is oldódott, emiatt is élek a mai napig a gyanúperrel. Ennek ellenére Olli Rehn akkori pénzügyi biztos Schuman-díjat akart adni Kármán Andrásnak.¹⁷

A gazdasági kormányzás ezen hat alapvető jogszabálya jelenleg is hatályos, de reformjuk most van folyamatban. A Bizottság a 2023. április 26-án benyújtott javaslataival lazítani kívánja különösen azokat a rendelkezéseket, amelyek életszerűtlennek, végrehajthatatlannak bizonyultak az elmúlt években (például az adósság évenként egyhuszaddal való csökkentése).¹⁸ Az ECOFIN¹⁹ 2023. decemberében megállapodásra jutott a csomagról, az EP pedig várhatóan 2024. elején fogadja el álláspontját. Az elképzelés szerint a Tanács és a Parlament közötti trilógus egyeztetéseket még a 2024. júniusi európai parlamenti választások előtt le kell zárni.

A magyar elnökség alatt folytatta le az unió az első, úgynevezett *európai szemeszter* című gyakorlatot. A gazdasági kormányzás ezen eszközrendszere arra irányul, hogy egy novembertől júniusig tartó ciklus során felügyelje az unióban és a tagállamokban zajló fiskális és strukturális folyamatokat, s a végén számukra ajánlásokat fogalmazzon meg a nemzeti költségvetések elkészítéséhez és az ágazati politikák tekintetében. Mi ezt becsülettel le is vezényeltük, bár az akkor tagállamként kapott ajánlásokkal szemben – ahogy azóta is rendszeresen – kritikusak voltunk.²⁰

¹⁷ GYÓRI 2011a: 12.

¹⁸ A javaslatcsomag egy új preventív ági rendeletből, a korrektív ági rendelet módosításából és a költségvetési keretrendszerről szóló irányelv módosításából áll. A preventív ági rendeletet együttdöntési eljárásban az Európai Parlamenttel közösen, a korrektív ági rendeletet a Tanácsban egyhangúan, a nemzeti fiskális keretrendszerekről szóló irányelvet pedig minősített többséggel lehet elfogadni. Az utóbbi kettő esetében konzultálni kell az Európai Parlamenttel. Lásd *Economic governance review*.

¹⁹ A gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsi formációja az ECOFIN.

²⁰ A legtöbb vita abból adódik, hogy a Bizottság sok esetben a hatáskörén kívül eső kérdésekben is megfogalmaz ajánlásokat. Magyarország esetében ilyen volt például a közmunkaprogram vagy az adópolitika kritizálása. Később pedig a Bizottság már a gazdaságpolitikán kívüli kérdésekben is bocsátott ki ajánlást, így például az igazságszolgáltatási rendszer tekintetében, amit Magyarország nehezményezett.

Az európai szemeszter gyakorlata azóta is minden évben lezajlik, bővebb időkeretben és szempontrendszerrel.²¹ Jelentősége még nőtt is azáltal, hogy a Covid utáni Helyreállítási és Ellenállóképességi Paktum (RRF) forrásait ezen ajánlások teljesítéséhez kötik.²²

2011-ben még korántsem tudtuk biztonságban az eurót és minden tagállamot pénzügyi szempontból. *A mi szemeszterünk alatt dőlt be Portugália*, s döntöttek az eurózóna pénzügyminiszterei a mentőcsomagról. Nem okozott problémát, hogy a magyar pénzügyminiszter nem eurózónás tagállam képviselőjeként nem volt jelen az eurózóna tanácskozásán Gödöllőn. A sajtótájékoztató erről és a Pénzügyminiszteri Tanács azt követő üléséről egyszerre zajlott.

2011 júniusában Magyarország – másik három akkori tagállamhoz²³ hasonlóan – nem csatlakozott az *Euro Plusz Paktumhoz*, amely az európai gazdaságok versenyképességét, foglalkoztatását, fiskális és pénzügyi stabilitását volt hivatott javítani egy további, a közösségi módszeren kívüli együttműködésen keresztül.²⁴ Volt felzúdulás, hogy elnökeként ezt miként tehetjük meg, de végül semmilyen következménnyel nem járt. Az eszköz aztán különösebb visszhang nélkül maradt, s el is tűnt.

A pénzügyi stabilitást szolgálta továbbá az *állandó stabilitási mechanizmus* létrehozásához szükséges szerződésmódosítás elfogadtatása, a korábbi stabilitási eszköz (EFSF) kapacitásának megemlése, az első európai bankterhelési próbák (*stress tests*) lefolytatása, az európai felügyeleti rendszer működésének megkezdése, s a különböző, az értékpapírpiac és a banki szabályozás szigorítását szolgáló intézkedések elfogadása. Az Európai Bankhatóság ügyvezető igazgatói posztjára magyar szakember került, azóta sem sikerült ilyen komoly pozíciót szerezni uniós intézménynél. Ez is mutatja, hogy az elnökséget lehet okosan érdekérvényesítésre is használni.

A Versenyképességi Tanácsban komoly sikereket értünk el az egységes piac kiteljesítésében, amit az uniós versenyképesség egyik fő eszközének véltünk akkor, s vélünk ma is. Ennek ékköve az *európai szabadalom intézményének megeremtése* volt. A téma vagy harminc éve húzódott, minden áttörés nélkül. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy mire kézbe kaptuk a vezénylőpálcát, 12 tagállam összeszövetkezett, hogy kimozdítják a holtpontról az ügyet. Mi ezt a számot a megerősített együttműködés²⁵ eszközrendszerévé 25-re tudtuk növelni. A két tagállam, amelyet hiába győzködtünk, Spanyolország

²¹ 2011-ben a Bizottság csak január 12-én hozta nyilvánosságra az éves növekedési előrejelzését (annual growth survey, AGS), tehát a ciklus rövidebb volt, mint mostanság, amikor ez már az előző év novemberében megtörténik. 2020-ban az előrejelzés kiegészült a fenntarthatósági szempontokkal, tehát a Bizottság már AGSS-sel, azaz éves növekedési és fenntarthatósági körképpel indítja a gyakorlatot. Vita van róla, hogy a vizsgálódási fókusz mennyire szabad kiterjeszteni a makrogazdasági mutatókon túlra (szociális, környezetvédelmi, kormányzati kérdésekre).

²² European Commission [é. n. a].

²³ Egyesült Királyság, Svédország, Csehország.

²⁴ Ennek fő oka az volt, hogy a vállalatiadó-rendszerünket is harmonizálni kellett volna a Paktumhoz való csatlakozás esetén, ami rontotta volna a versenyképességünket. Lásd Hat hónap... 2011: 7.

²⁵ A megerősített együttműködés egy olyan eljárás, amely lehetővé teszi, hogy legalább kilenc tagállam mélyebb együttműködést hozzon létre egy konkrét területen, amennyiben megállapítást nyert, hogy az ilyen együttműködés célkitűzései az uniós egésze által észszerű határidőn belül nem érhetők el. Lásd Az Európai Unióról szóló szerződés 2012.

és Olaszország volt, akik a kialakult nyelvi rezsimmal nem tudtak megbékélni, mivel az ő anyanyelvükön a rendszer nem biztosította a szabadalmak bejegyzését. A rendszer lényege, hogy az uniós szabadalmi oltalom révén elég egyetlen tagállamban bejegyeztetni egy találmányt, s az általános védelmet kap minden részes országban, tehát jóval olcsóbb és hatékonyabb védelmet biztosít, segíti az innovációt.

2012-ben született meg a csomag összes eleméről a megállapodás. Olaszország 2015-ben mégis csatlakozott, de Lengyelország időközben kiszállt, a 2013-ban EU-taggá vált Horvátország ebbe nem lépett be, így elvileg 24 tagállam részese az egységes szabadalmi védelemnek. 2023 májusáig ugyanakkor csak 17 tagállam ratifikálta az Egységes Szabadalmi Bíróságról (ESZB) szóló megállapodást, tehát a rendszer velük indult el 2023. június 1-jén.²⁶

Szintúgy siker volt egyhangúságot elérni a Tanácsban a *kis- és középvállalkozások (kkv-k) helyzetének javításáról*: minden tagállam elfogadta, hogy a Bizottság 12 pontos egységes piaci intézkedéscsomagja alapján egy éven belül egyezsége jutnak a kkv-k pénzügyi helyzetének javítása, adminisztratív terhek könnyítése, piacra jutásuk segítése terén. E témák ma ugyanúgy aktuálisak. Ez meg is történt, a csomag elemei később hatályba is léptek, de időközben a többszörös válságok hatására a kkv-k helyzete folyamatosan romlott. Bürokratikus terhek csak nőttek, annak ellenére, hogy Ursula von der Leyen hivatali ideje elején²⁷ és azóta is többször²⁸ kötelezettségeik csökkentését ígérte.

A magyar elnökség alatt zárult le az egyeztetés a fogyasztói jogokról szóló irányelvtervezetről, így kialakultak a *fogyasztóvédelem új európai keretszabályai*. Azóta ezt folyamatosan igazítják az uniós jogalkotók a gyorsan változó fogyasztói szokásokhoz, trendekhez (elektronikus kereskedelem stb.).

Új témát behozni az elnökség napirendjére kockázatos vállalkozás. Komoly előkészítést igényel, s intézmények közötti összefogást. Mi is így jártunk el a Roma Stratégia tekintetében. Az EP-ben Járóka Livia jegyzett egy jelentést a témában,²⁹ a Bizottság pedig áprilisban jelentetett meg erről egy közleményt.³⁰ Több tanácsi formáció is tárgyalta, majd a tanácsi következtetést az EPSCO fogadta el májusban.³¹ A folyamat pedig azzal

²⁶ Akik már ratifikálták: Ausztria, Belgium, Bulgária, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Németország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Olaszország, Portugália, Szlovénia, Svédország. Akik ugyan aláírták, de még nem ratifikálták: Ciprus, Csehország, Görögország, Írország, Magyarország, Románia, Szlovákia. Három tagállam pedig alá sem írta: Horvátország, Lengyelország és Spanyolország. Lásd European Commission [é. n. b]. Magyarország ugyan aláírta 2013-ban az ESZB-megállapodást, de azt nem ratifikálta, mert az Alkotmánybíróság a 2018. júniusi 26-án elfogadott 9/2018. AB határozatában megállapította, hogy az egyezmény nem egyeztethető össze a magyar Alaptörvénnyel, mivel az bírói döntéseket vonna ki a magyar állami joghatóság alól. Így az ESZB irányító testületeiben csak megfigyelői státusunk van. Lásd Az Alkotmánybíróság 9/2018. (VII. 9.) AB határozata.

²⁷ *One in, one out* szabály meghirdetése a Bizottság munkamódszereinek ismertetésekor 2019. december 4-én, amikor azt ígérte, hogy minden új szabály bevezetésekor egy régit hatályon kívül helyeznek. Ennek végrehajtása azóta is várat magára. Lásd European Commission 2019.

²⁸ Utoljára 2023. szeptember 13-án az unió állapotáról szóló beszédében (State of the Union, SOTEU) ígért 25%-os tehercsökkentést. Lásd VON DER LEYEN 2023.

²⁹ Európai Parlament 2011.

³⁰ European Commission 2011.

³¹ Az EPSCO a Tanács foglalkoztatási, szociálpolitikai, egészségügyi és fogyasztóvédelmi formációja.

zárult, hogy a dokumentumot a 2011. júniusi Európai Tanács is támogatásáról biztosította (*endorse*).³² Ennek értelmében a tagállamoknak évente akcióttervet kell készíteniük, hogy miként fogják a náluk élő roma közösség oktatási, munkavállalási, egészségügyi és lakhatási körülményeit javítani 2020-ig. Ezeket aztán a Bizottság megvizsgálja, s jelent a Tanácsnak és az EP-nek azok végrehajtásáról. A stratégia lényege, hogy a szubszidiaritás elvén alapul, nem hoz létre uniós kompetenciákat, hanem koordinálja a tagállamok munkáját. Ne feledjük, kisebbségi ügyekben nincs uniós hatáskör, hivatkozni csak az unióról szóló szerződés második cikkére lehet a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásáról.³³ A marginalizált, hátrányos helyzetű csoportok befogadása szintén tagállami kompetencia.

2020-ig a roma keretstratégiának megfelelően minden évben le is zajlott ez a folyamat. Aztán a lejártá után, azt mintegy megújítva, 2020. október 7-én egy újabb 10 éves tervet (2020–2030) dolgozott ki a Bizottság.³⁴ Ebben felszólítja a tagállamokat, hogy 2021 szeptemberéig nyújtsák be nemzeti stratégiáikat, és két évente tegyenek jelentést azok végrehajtásáról. A magyar elnökség óta tehát folyamatosan számot kell adniuk a tagállamoknak, hogy mit tesznek saját közösségükért.³⁵

A társadalmi befogadás témakörében eredmény volt még az Európai Fogytékosság-ügyi Stratégia alkalmazása és a gyermekszegénység csökkentése érdekében tanácsi következtetések elfogadása.

Az emberközpontú Európa koncepció meghirdetése lehetővé tette, hogy a magyar elnökség felhívja a figyelmet a *család* fontosságára. Ezt a tematikát egy eseménysorozat révén jelenítettük meg: az informális miniszteri ülésen a jó tagállami gyakorlatokat lehetett bemutatni, a civil és egyházi találkozók pedig a téma alapos körbejárását szolgálták. A munka és a családi élet összehangolásáról trió+1 (során következő lengyel elnökség) formátumban nyilatkozatot fogadott el a Tanács.³⁶

A magyar elnökség kezdeményezésére 2014-nek a Családok Európai Évének kellett volna lennie, de ezt később az Európai Polgárok Évére módosították, ami mutatja, mennyire óvatos Brüsszel a témában. Azóta a demográfiai helyzet csak tovább romlott Európában, s a migráció is rengeteg új kihívást hozott, ráadásul a családpolitika terén a magyar kormány komoly tapasztalatokkal és eredményekkel bír, így a témakör a 2024-es elnökségünk során is kiemelt szerepet kap majd.

³² Az Európai Tanács következtetései a romák integrációját célzó, 2020-ig szóló nemzeti stratégiák uniós keretrendszerére vonatkozóan.

³³ Az Európai Unióról szóló szerződés 2012.

³⁴ Európai Bizottság 2020.

³⁵ A tagállamok közül egyedül Máltának nincs kidolgozott roma stratégiája, mert nem élnek romák a szigetországban.

³⁶ Hat hónap... 2011: 6–7.

A közös politikák megerősítése azok hatékonyságának és versenyképességének növelésével, alapvető értékeik és kohézióteremtő képességük megőrzése mellett

*A magyar elnökség alatt a küszöbén álltunk az Európai Unió 2014–2020-as többéves pénzügyi kerete (MFF) tárgyalásai megindulásának.*³⁷ A mi feladatunk azoknak a politikai témáknak a pozicionálása volt, amelyek magyar szempontból kiemelkedő jelentőséggel bírtak. Ilyenek voltak a közös agrárpolitika (KAP) és a kohéziós politika, amelyek egyébként a mai napig a közös kiadások legnagyobb tételeit jelentik, de hosszú évek óta masszív támadás alatt álltak a nettó befizetők részéről, s jelentős sajtókampány is folyik ellenük, hangsúlyozva azok felesleges és pazarló voltát. Nekünk az volt a feladatunk, hogy olyan tanácsi következtetéseket fogadtassunk el, amelyek kimondják: ezek szükséges és támogatásra méltó politikák.

A kohéziós politika terén ez sikerült is, a vonatkozó dokumentum a tagállamok egyhangú támogatása mellett fektette le a területi különbségek csökkentésének, a felzárkóztatásnak a legfontosabb alapelveit.³⁸ A következtetések alapján indult el az a munka, amelynek révén már az elnökség után, 2011 őszén Magyarország újraszervezte a „Kohézió barátai” csoportot. Ennek volt köszönhető, hogy az Általános Ügyek Tanácsának 2011. november 15-i ülésén Martonyi János külügyminiszter ismertethette partnerei előtt e tagállamból álló csoport álláspontját: az érintett országok egyetértének abban, hogy a kohéziós politika erős, integrált fejlesztési eszköz, amelyet a jelenlegihez hasonló szinten kell finanszírozni. Így már nem lehetett lesöpörni az érveinket az asztalról az MFF-vita során.³⁹

A hiperérzékeny KAP kérdésében viszont csak minősített többséget tudtunk verbuválni, így elnökségi következtetéseket sikerült elfogadtatni.⁴⁰ De még ez is segített: hivatkozási alapot biztosított a pénzekről meginduló tárgyalásokhoz.

A mai energiaválság közepette talán még értékesebbnek tűnnek a 2011-es erőfeszítéseink a közös energiapolitika terén. A februári Európai Tanács következtetéseibe bekerült célként az energiaellátás (gáz és elektromos áram) belső piacának megteremtése 2014-ig (!), illetve a belső összeköttetések létesítése megfelelő számú interkonnektorral, hogy ne legyenek az unióban úgynevezett energiaszigetek, tehát olyan területek, amelyeknek nem biztosított az energiaellátása. Sajnos ez a terv határidőre nem valósult meg, s azt a zöld átállás erőltetett terve és az orosz–ukrán háború teljesen átdimenzionálta. De egyértelmű, hogy 12 évvel ezelőtt helyesen szabtuk meg az irányt az energiaforrások és a beszerzési útvonalak diverzifikálása, az infrastruktúra fejlesztése érdekében.

A közösségi politikák megerősítését szolgálta a környezetbarát, de versenyképes uniós közlekedéspolitika, a TEN-T hálózat felülvizsgálata, az egységes vasúti térség létrehozását célzó első vasúti csomag, az úthasználati díj, a vízpolitika, a biológiai sokféleség uniós védelme, az élelmiszer-címkézés vagy a klímavédelem területén elfogadott jogszabályok és állásfoglalások is.

³⁷ Az MFF-ről a közleményt a Bizottság a magyar elnökség legvégén, 2011. június 29-én mutatta be. Lásd Győri 2011b: 8.

³⁸ Magyarország Kormánya 2012.

³⁹ Győri 2011b: 8.

⁴⁰ Hat hónap... 2011: 133.

A *Duna Régió Stratégia* szintúgy nem képezte a kötelező kőr részét, de a Roma Stratégiával ellentétben már volt előzménye a Balti-tengeri Makrostratégia révén, amelyet az EU 2009-ben fogadott el.⁴¹ Ennek legfontosabb eleme számukra az volt, hogy tizennégy, a legnagyobb folyónk mentén elhelyezkedő országot fog át, ebből (akkor) nyolc uniós tagállamot, illetve (akkor) hat unión kívülit,⁴² tehát egy új együttműködési lehetőséget biztosít immár tizenkét éve a részes feleknek, akiknek egy része ráadásul a szomszédunk. A cél az volt, hogy a folyó mentén mindenütt létező problémákra keressük a megoldást. Az Európai Tanács a 2011. márciusi tanácskozásán bölintott rá a tervre, így még a magyar félév alatt ki lehetett nevezni a nemzeti koordinátorokat, és meg lehetett állapodni a konkrét projektek indításáról. Mindezt úgy, hogy sem pluszpénz, sem új intézmény, sem jogszabály nem született róla, tehát nem növeltük általa az uniós bürokráciát. A fókusz a meglévő pénzeknek a közösen megvalósítandó tervekre való átcsoportosításán volt, tehát azon, hogy jobban összehangoljuk a Duna mentén élők akcióit, a gazdaságfejlesztéstől a környezetvédelmen, víztisztaság javításán és árvíz-védelmen át a kulturális kezdeményezésekig.

A Duna Stratégia azóta is létezik. A Bizottság két évente teszi közzé jelentését a makroregionális stratégiák megvalósításáról, amelyről aztán tanácsi következtetések készülnek. 2014–2020 között egy új, a stratégia céljainak elérését segítő transznacionális program jött létre mintegy 277 millió eurós támogatást biztosító kerettel. Ennek intézményrendszere Budapesten talált otthonra. 2020-ban megújították a cselekvési tervet, hogy a tizenkét prioritási területen a munkát az időközben bekövetkezett változásokhoz igazítsák. A tizennégy ország közötti együttműködés elmélyült, gyakorlatorientált lett, új platformok alakultak ki (mesterséges intelligencia, katasztrófakezelés, geotermikus energia). A magyar elnökség sikerén felbuzdulva még két makroregionális stratégia látott később napvilágot: Alpok, Jón-Adria.⁴³

Hogy ne csak a sikerekről essen szó: az európai génmódosított növényekről és az új élelmiszerek engedélyezési és forgalombahozatali eljárásáról (klónozás) nem sikerült mindhárom uniós intézmény számára elfogadható megoldást kialaknunk.⁴⁴

Az unió polgárközelibbé tétele

A polgárok érdekének szem előtt tartása mint átfogó elnökségi célkitűzés azt jelentette, hogy minden javaslatot megvizsgáltunk abból a szempontból, hogy az könnyít-e a polgárok életén. A harmadik prioritásunk pedig kimondottan a polgárookra vonatkozó témákat ölelte fel.

⁴¹ EUSBSR.

⁴² A 14 részes országból Horvátország 2013-as csatlakozása óta ma már kilenc EU-tagállam: Ausztria, Bulgária, Csehország, Horvátország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia, Szlovénia és öt Unión kívüli: Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Moldova, Szerbia, Ukrajna. Az öt unión kívüli ország ma már mind tagjelölt. Lásd *Duna Régió Stratégia*.

⁴³ Külgazdasági és Külügyminisztérium 2021: 4–5.

⁴⁴ Ennek hátterét lásd Hat hónap... 2011: 17.

Így az elnökségünk alatt sikerült elfogadni az *európai polgári kezdeményezésről* szóló rendeletet, azaz hogy pontosan milyen feltételek mellett kérhetik a polgárok a Bizottságot, hogy éljen kezdeményezéssel valamilyen kérdésben. Ezek a szabályok azóta is érvényesek.

A *migráció* 2011-ben még nem volt akkora összeurópai probléma, mint 2015-től kezdve, bár pár tagállamot (akkor elsősorban Spanyolországot, Olaszországot és Máltát) már akkor is erősen érintette, leginkább az arab tavasz (lásd később) nyomán. A Tanácsban folyamatosan napirenden tartottuk a témát, külügyminiszeri és államtitkári látogatásokat tettünk a térségben, s igyekeztünk praktikus lépéseket elfogadtatni. A 2011. márciusi Európai Tanács utasítását követve sikerült módosítani a *Frontex-rendeletet*, így megerősíteni az Európai Határvédelmi Ügynökség operatív kapacitását (például megfelelő felszerelés vásárlására). Döntöttünk humanitárius segítségnyújtásról, pótlólagos pénzügyi forrásokról a nehéz helyzetbe került tagállamok részére, illetve igyekeztünk szorosan együttműködni a délmediterrán térség államaival.⁴⁵ Elnökségünk alatt állt fel az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, s lett a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés elsődleges színtere.

A *közös európai menekültügyi rendszerről* már a magyar elnökség alatt folytak a tárgyalások, de utána még sok elnökségnek adott munkát, s a mai napig nincs egy mindenki számára kielégítő módon működő menekültügyi rendszere az uniónak. De már akkor megfogalmaztuk a migrációval kapcsolatos hozzáállásunk lényegét: világos határvonal az illegális migráció és a menekültek között, a gazdasági célú bevándorlást nem engedni, a származási országoknak segíteni, hogy otthon tartsák a munkaképes fiatalokat, legyen perspektívájuk a saját országukban.⁴⁶ 2015-ben és 2023-ban is erőből, azaz minősített többséggel döntött a Tanács a kötelező áttelepítésekről, amelyek aztán a gyakorlatban nem működtek. A mi azonnal alkalmazható eredményeink tehát legalább bizonyos problémákat rövid időtávon belül jól kezelték.

Amikor *Románia és Bulgária schengeni tagságáért* küzdöttünk, azért is harcoltunk, hogy az erdélyi és a partiumi magyarság akadálytalanul jöhessen Magyarországra és utazhasson az unió bármelyik pontjára. Egyrészt ösztökélni kellett Bulgáriát kötelezései teljesítésére, másrészt a szkeptikus uniós tagállamokat próbáltuk arról meggyőzni, hogy ne támasszanak újabb feltételeket. A Bizottság ebben szövetséges volt, s nagyon kemény munka árán, májusban rendkívüli Belügyi Tanács-ülés összehívása révén, a testület júniusi ülésén sikerült kimondatnunk egyhangúlag, hogy a két állam megfelelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására, *technikai értelemben* eleget tett a követelményeknek, s a csatlakozásuk időpontját az év szeptemberében tűzik majd ki. Ez persze nem történt meg. A két ország schengeni tagságának utoljára Ausztria tett keresztbe 2023 tavaszán. Bár a követelmények tizenhárom évvel ezelőtt teljesültek, a tagállamok csak a közelmúltban, 2023 decemberében jutottak részleges megállapodásra, amikor elhatározták, hogy megszüntetik a román és a bolgár állampolgárok útlevel-ellenőrzését az uniós kikötőkben és a repülőtereken. A szárazföldi határátkelésre

⁴⁵ GOSTYŃSKA 2011: 543.

⁴⁶ VIDA 2011: 2.

ugyanakkor ezt még nem irányozták elő.⁴⁷ A teljesség igénye nélkül meg kell még említeni a szervezett bűnözés elleni fellépéshez szükséges belső biztonsági stratégiára vonatkozó tanácsi következtetések elfogadását, az emberkereskedelem elleni irányelv megszületését, a kiberbűnözés elleni irányelvtervezetről a tanácsi álláspont kidolgozását, a közlekedés-biztonsági adatcseréről szóló irányelvet, az áldozatok jogairól szóló Budapesti Ütemtervet, az adatvédelem új irányainak meghatározását, az USA-val a bűnüldözési együttműködést és az Alapjogi Charta alkalmazásával kapcsolatos fejleményeket.⁴⁸

Kulturális téren számunkra fontos volt elismertetni *a totalitárius rendszerek által elkövetett bűncselekményekre való emlékezés fontosságát* azáltal, hogy tanácsi következtetésekben neveztük meg augusztus 23-át közös emléknapként. A Tanács kulturális munkatervébe beemeltettük a Közép-Európának fontos kulturális sokszínűséget, így azóta ilyen jellegű közös kulturális programokat lehet szervezni. Politikai megállapodást értünk el az *Európai Örökség cím* létrehozásáról is, ami azóta az unió létrejöttében, történelme alakulásában, szellemi jelentőségében fontos helyszíneknek lett egyfajta védjegye.

A bővítési folyamat felelősségteljes folytatása és hitelességének fenntartása, globális kötelezettségvállalás

Minden elemző és a saját értékelésem szerint is *elnökségünk legnagyobb eredménye a horvát EU-csatlakozás nyélbe ütése volt*. Az elnökségi prioritások megfogalmazásakor ez okozta a legnagyobb dilemmát: ha felvállaljuk, azaz le is írjuk, akkor kudarc, ha nem történik meg. Ha viszont nem írjuk bele az elnökségi programba, senki nem fogja komolyan venni az ezzel kapcsolatos szándékunkat. Komoly és rizikós politikai döntést hoztunk tehát, mikor meghirdettük, hogy megküzdünk déli szomszédunk uniós tagságáért.

Elnökségünk kezdetén még hét fejezet volt nyitva, így nagyon feszes menetrendet kellett felvázolnunk. Jól meg kellett tervezni, mikor van szükség akár legmagasabb szintű politikai beavatkozásra annak érdekében, hogy ne akadjanak el a tárgyalások. Horvátország emberfeletti munkát végzett, s az utolsó pillanatos áskálódások ellenére az elnökség utolsó napján, június 30-án délután 18 órakor sikerült lezárnunk a tárgyalásokat. A ceremónia, azaz a csatlakozási szerződés aláírása már a lengyel elnökség idejére esett.

A horvát csatlakozás nemcsak önmagában volt fontos, hanem üzenetet küldött a Balkán többi országa felé is: a munka elvégzése esetén be lehet jutni az EU-ba. A 2003-as szaloniki csúcs felvázolta a Nyugat-Balkán számára a bővítés perspektíváját, de utána a magyar elnökségig az előrehaladás minimális volt. 2011-ben az öt tagjelölt országból négy, Horvátország, Macedónia, Montenegró és Törökország ehhez a régióhoz

⁴⁷ A Belügyi Tanács 2022. december 7-ei ülésén Ausztria és Hollandia akadályozta meg Románia és Bulgária schengeni csatlakozását, míg Horvátország belépését mindenki elfogadta. Így vált Horvátország 2023. január 1-jén nemcsak eurózóna-, hanem Schengen-tagga is. Lásd TESJIA 2022.

⁴⁸ Hat hónap... 2011: 21–23.

tartozott. A török tárgyalásokon mi sem tudtunk érdemben lendíteni, azaz fejezetet megnyitni; a politikai ellenállás már akkor is nagy volt, s azóta sem enyhült.⁴⁹ Montenegró és Macedónia (immár Észak-Macedónia néven) előrelépett, megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat, Szerbia pedig később felzárkózott hozzájuk. De csak az orosz–ukrán háború, Ukrajna tagfelvételének politikai okból való szorgalmazása hozott lendületet a folyamatba 2023 augusztusában, a 2030-as csatlakozási céldátum belengetésével.⁵⁰

Izland, az egyetlen nem balkáni és fejlett tagjelölt csatlakozási tárgyalásai a magyar elnökség alatt kezdődtek meg, de aztán a szigetország 2013-ban úgy döntött, felfüggeszti a folyamatot, 2015-ben pedig a felvételi kérelmet is visszavonta.⁵¹

A bővítés iránti elkötelezettségünket azzal is kifejezésre juttattuk, hogy a félév során a tagjelölteket meghívtuk az általunk rendezett informális Tanács-ülésekre, júniusban Luxemburgban külügyminiszteri szintű Nyugat-Balkán Fórumot tartottunk a kül- és biztonságpolitikai főképviselő elnökletével, illetve a magyar miniszterelnök végiglátogatta a régió országait.

Már volt szó róla, hogy a Lisszaboni Szerződés a kül- és biztonságpolitikai főképviselő révén állandó elnököt biztosít a Külügyi Tanácsnak, elvéve ezzel egy szerepet a soros elnök országtól. Ennek ellenére nem igaz, hogy a soros elnökségnek nem maradt feladat a külpolitika terén. Catherine Ashton és Martonyi János között munkamegosztás alakult ki, feladatokat, akár missziókat vagy elnökléseket is megosztottak egymás között. A magyar elnökség segítette az Európai Külügyi Szolgálat beüzemelését. A magyar külügyminiszter összesen tizennégy alkalommal helyettesítette a főképviselőt harmadik országgal vagy régióval tartott rendezvényen.⁵² Szintén aktív szerepet játszottunk az európai szomszédságpolitika stratégiai felülvizsgálatának folyamatában, amely révén sikerült a keleti és déli szomszédság egyensúlyának fontosságát elismertetnünk. Magyar hatáskörben volt a nemzetközi fejlesztés és humanitárius segítségnyújtás témaköre, amelyben több vonatkozásban is történt komoly előrelépés (víz szerepe a fejlesztéspolitikában, EU–USA fejlesztési együttműködés stb.).

A keleti partnerségi (KP) csúcs törlését és átütemezését a miénk után következő lengyel elnökség idejére próbálták kudarcként beállítani, pedig valójában józan mérlegelés és gesztusgyakorlás állt e döntés mögött. A halasztásnak két fő oka volt. Az egyik, hogy igen zsúfolttá vált a nemzetközi naptár: május végére OECD-, G8- (akkor még Oroszország is tagja volt a világ vezető hatalmait tömörítő formációnak) és G20-csúcsot is terveztek. A másik, hogy az arab tavasz (lásd később) miatt a fókusz erősen elterelődött, s félő volt, hogy Európa keleti felének problémái nem kapják meg a kellő figyelmet, ami egy alacsony részvételi szintben fejeződött volna ki. Mivel nem akartunk „lealibizni” egy

⁴⁹ Ankarával 2005-ben kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások, de „azóta is a mélyhűtőben rekedtek”. Lásd VELA 2023b.

⁵⁰ Charles Michel, az Európai Tanács elnöke az augusztusi, Bledben tartott stratégiai fórumon a 2030-as évet olyan de facto határidőként vizionálta a bővítés tekintetében, amelyre mind az Európai Unió (tagállamai)nak, mind a csatlakozni kívánó államoknak készen kell állniuk. Lásd *EU bővítéspolitika: több kérdés, mint válasz* (2023).

⁵¹ MTI 2015.

⁵² Hat hónap... 2011: 26.

üres csúcsot, mert azt annál fontosabbnak véltük, az a megoldás született, hogy a csúcs megrendezését erősen ambicionáló s a témát egyébként is magukhoz kötő lengyeleknek⁵³ mint utánunk következő soros elnökségnek engedjük át, ami részünkről egy komoly gesztus volt. A megállapodás értelmében a 2011. szeptember 29–30-ai varsói KP-csúcson Magyarország társelnöki szerepet töltött be.⁵⁴

A külpolitika terén így a legmagasabb rangú és legnépesebb rendezvényünk ötven delegáció részvételével a júniusi *Ázsia–Európa-találkozó* volt Gödöllőn, amely a nem hagyományos biztonsági kihívásokkal foglalkozott. Ennek eredeti helyszíne egyébként Brüsszel lett volna.

A váratlan helyzetek kezelése

Minden elnökségnek az az igazi tesztje, amikor rendkívüli helyzet áll elő. Ilyenkor vizsgázik a gépezet: mennyire tud olajozott maradni, rugalmasan alkalmazkodni, felismerni, majd uralni a helyzetet, tartani a kezdeményezést, gyorsan, de nem elhamarkodottan reagálni a fejleményekre.

Az első ilyen tesztje 2011-ben a magyar elnökségnek az *arab tavasz* volt, amely azzal indult, hogy egy tunéziai zöldségárus elkeseredettségében felgyújtotta magát, aztán forrongani kezdett Észak-Afrika. *Líbiában* megdöntötték Kadhafi rendszerét. Külpolitikáról lévén szó, a főképviselőé volt a vezénylőpálca, de vele szoros egyeztetésben komoly koordináló szerepet játszottunk az uniós polgárok védelme és a sokoldalú uniós fellépés biztosítása terén. Külügyminiszteri és államtitkári utazást tettünk a térségbe a humanitárius helyzet felmérése céljából. Líbiában az uniós polgári védelmi mechanizmus aktivizálása keretében a tripoli nagykövetségünk szervezte meg az uniós és azon kívüli állampolgárok evakuálását chartergépekkel, és nyújtott konzuli segítséget, amikor az ottani külképviseletek nagy része már bezárt. A külkapcsolati tanácsosok (RELEX) munkacsoportjának elnöklése a soros elnökség feladata, így a Líbia elleni európai szankciók elfogadtatása szintén ránk hárult. Az energiapolitikai vonatkozások kezelésére összehívtuk az Energia Tanács rendkívüli ülését, a menekültügyi kérdéseket pedig háromszor tárgyalta a Belügyi Tanács.

A második teszthelyzet pedig az *atomkatasztrófa volt Fukusimában*, amelyet földrengés és cunami okozott. Az elnökségnek az uniós polgárok védelme, a Japánba irányuló segítség koordinálása volt a feladata, a Bizottsággal közösen. Haladéktalanul összehívtuk a nukleáris kérdésekkel foglalkozó munkacsoportot, illetve pár nappal később az Energia Tanácsot, amely már el is tudta fogadni a javaslatot, hogy az Európai Tanács döntsön az unió területén levő atomerőművek ellenálló képességének vizsgálatáról (*stress tests*). Ez 2011. március 21-én meg is történt. Ezután a katasztrófa után döntött Németország úgy, hogy bezárja az atomerőműveit. Ennek a döntésnek egész Európa máig viseli a következményeit.

⁵³ Szomszédos államként Lengyelország (Svédországgal közösen) a Keleti Partnerség szülőatyja.

⁵⁴ Lásd RÁCZ 2011; TÜRKE 2011.

2011. március 11. emlékezetes nap volt az elnökség történetében: egyszerre négy Tanács-ülést kellett levezényelni, ebből az egyik volt az előbb említett rendkívüli Energia Tanács. A harmadik ügyünk egy uborkán keresztüli E. coli fertőzés volt, amely halálos áldozatot is követelt. Azonnal napirendre tűztük az Agrártanács informális ülésén, majd az azt követő rendkívüli Agrártanácsra, így a Bizottság se húzhatta az időt: a zöldségtermelők segítségére sietett a Tanács által lefektetett elvek mentén, tehát a krízis nem harapódzott el.

A hatékony fellépést az egyértelmű döntéshozatali rendszer, a gyorsaság és a döntések egységes végrehajtása tette lehetővé. Egy héten akár több nap reggel is ülésezett az úgynevezett *situációs szoba*, azaz a budapesti vezetés, online összeköttetésben a brüsszeli Állandó Képviselői Tanácsaival.⁵⁵ Ami ott – akár parázs viták árán is – eldőlt, azt utána katonás rendben mindenki haladéktalanul végrehajtotta, függetlenül attól, hogy az illető mit képviselt korábban a vitában. A magyar elnökség Brüsszel-központú volt, a napi mikromenedzsmentet az Állandó Képviselői Tanács végezte, a számára Budapest által megadott keretmandátumon belül. A stratégiai döntések persze a magyar fővárosban születtek.

Az elnökség értékelése – mit nyert vele Magyarország

Objektív értékelést nehéz adni, mert minden elnökségnek más körülmények, rendkívüli történések jutnak, s ez lehetetlenné teszi az összehasonlítást. A brüsszeli buborék, különösen az ottani sajtó, gyakran előre elhelyezi ugyanakkor az elnökségeket egy polcra, a teljesítménytől teljesen függetlenül. Magyarország esetében az volt a mondás, olyan alacsony várakozások övezték az elnökséget, hogy könnyű volt túlszárnyalni azokat. A nemzetközi sajtó a pozitív eredményekre nem volt fogékony; maximum annyit voltak hajlandók leírni, hogy korlátozott siker, mivel nem lett belőle bukás.⁵⁶

Ha ezektől elvonatkoztatunk, nézzük meg a pontos számokat: százhárom lezárt jogalkotási és nem jogalkotási ügy, amelyből negyvenháromról az Európai Parlamenttel rendes jogalkotási eljárás keretében egyeztünk meg: húszról első olvasatban, hatról második olvasatban és egyről harmadik olvasatban. Így második olvasatban nem maradt nyitott dossziénk.⁵⁷ Az elfogadott tanácsi és elnökségi következtetések száma pedig elérte a hatvanat.⁵⁸ Nem létezik minden elnökségre visszamenőleg statisztika,⁵⁹ de ezek a számok önmagukért beszélnek.

Az elfogadott jogszabályok, intézkedések, állásfoglalások mind egy irányba mutatnak: egy erősebb Európa felé, amely – mint a szlogenünkben állt – a polgárai érdekében cselekszik. Nem vettünk fel megosztó témákat a napirendre, a saját prioritásainkat összeurópai témákká tudtuk emelni, amelyekkel nagyrészt mindenki azonosulni tudott.

⁵⁵ Lásd GYŐRI 2011a: 9.

⁵⁶ KACYŃSKI 2013.

⁵⁷ GYŐRI 2011a: 17.

⁵⁸ GYŐRI 2011b: 4.

⁵⁹ A Tanács 2015-től tartja nyilván az elnökségi eredményeket, de az nincs egységes szerkezetbe foglalva, pláne nem összehasonlíthatóan bemutatva. Lásd European Council [é. n.].

Így meg tudtuk őrizni az unió egységét. Elvártuk az alapszerződések tiszteletben tartását és a közösségi módszer előnyben részesítését a kormányközi megoldásokkal szemben. Sikerült elérni, hogy igen érzékeny időkben (a szuverén adósságválság közepette) átláthatóak legyenek az euróövezet belső ügyei az eurózónán kívüli tagállamok számára is, és az eurózóna döntéseibe a kívülállók is legyenek beavatva.

Nagyon sok felsővezetői elismerő szó látott napvilágot a hat hónapunk után, ezekről külön gyűjtés is készült.⁶⁰ Izgalmasabb megvizsgálni az ellenlábasok viszonyulását. Az Európai Parlament, amelynek plenárisa az elnökség beköszönésekor és elköszönésekor is politikai tűzijátékot rendezett, azzal a megállapítással próbálta kisebbiteni az érdemeket, hogy tisztviselői szinten tényleg rendben volt az elnökség, csak politikai szinten nem.⁶¹ Ez a technokrata Brüsszelben akár hitelesen is hangozhatna, csak nem igaz. Az elnökséget a magyar kormány politikusai vezényelték le, egy világos célrendszer mentén, a politika minden hangszerén játszva. A magyar belpolitikai fejleményektől mi igyekeztünk távol tartani az elnökségi ügyeket, inkább az ellenfeleink próbálták összemosni a kettőt. Mindennek az Európai Parlament volt a színtere, ami rendben is van, a szerződések adta kereteken belül, hisz ez az intézmény az európai pártpolitikai csaták természetes porondja. A Tanácsban és az Európai Tanácsban akkor ezeket a vitákat sikerült elkerülni.

Nagy kérdés, hogy a pozitív eredmények mennyire láthatóak a brüsszeli buborékon túl. Megítélésem szerint a jó elnökség olyan, mint a jó protokoll: ha minden rendben van, senki nem veszi észre. Értsd: *ha az elnökség tisztességesen végzi a munkáját, talán kap némi elismerést a buborék falain belül, de azon túl nem, mert a rendes ügymenet nem bír hírértékkel.* Amennyiben egy elnökség gyenge, s távolról sem áll a helyzet magaslatán, a rendszer tehetetlensége, az állandó szereplők és a brüsszeli intézmények akkor is elviszik a hátukon, csak belül van morgás, esetleg becsmélés. Magyarország sok pozitív visszajelzésben részesült a falakon belül, és még a nyilatkozatok szintjén is, de a nemzetközi sajtó Magyarországot illető preconcepció hozzáállásán ez sem tudott változtatni.

A nyereség tekintetében érdemes számba venni a kívülről kevésbé látható, de attól még rendkívül fontos dolgokat. A magyar politikai osztály és kormánytisztviselői kar értékes tapasztalatot szerzett, jobban megismerte az uniós intézmények működését, s kapcsolatokat épített ki a brüsszeli és a tagállamokbeli kollégákkal. Mindez később segítette a megalapozottabb otthoni döntéshozatalt és a tagállami érdekérvényesítést. Amikor például 2012-ben a túlzottdeficit-eljárás Magyarország ellen már a büntetés kirovásának szakaszába ért, azaz amikor a Bizottság javaslatára a Tanács féléves határidővel kilátásba helyezte a Magyarországnak járó kohéziós pénzek kifizetésének felfüggesztését, már megvolt az a kapcsolati háló, amelynek révén, no meg a deficit lefaragásával, el lehetett kerülni a forrásvesztést.

Amiben nem tudtuk kamatoztatni az elnökségi tudást, kapcsolatrendszert, s mindenképp fájónak tartok, az az, hogy nem került több magyar az uniós intézményekben a korábbinál jobb pozícióba. Míg a csatlakozáskor számarányunkat tekintve még túl is

⁶⁰ Elismerő szavak a 2011-es magyar elnökségről: Hat hónap... 2011: 94–97.

⁶¹ Plenáris viták az Európai Parlamentben a magyar elnökségről, lásd Európai Parlament [é. n. a]; [é. n. b].

voltunk reprezentálva például a Bizottságban felsővezetői posztokon, ma ott tartunk, hogy nincs egyetlen magyar főigazgatónk vagy főigazgató-helyettesünk sem. Ez minden bizonnyal összefüggésben van a Magyarország körül kialakult klímával, ez ellen fellépni fontos feladat a mindenkori magyar kormány számára.

Kitekintés 2024-re

A 2024 második félévében esedékes második magyar elnökséget, meggyőződésem, semmiféle módon nem szabad sem előre, sem majd utólag összehasonlítani a 2011-essel. Tizenhárom évvel ezelőtt egy gazdasági válsággal kellett megküzdeni, ma pedig sok párhuzamos krízist szükséges egyszerre menedzselni: ukrajnai háború, közel-keleti harcok, migráció, stagnálás, elszabadult energiaárak, versenyképességi nehézségek. Egyre inkább látszik, hogy az uniónak nehéz lesz fenntartania azt az életszínvonalat, amelyet a polgárai, legalábbis a nyugati felén élők, megszoktak az elmúlt évtizedekben. A második féléves elnökségek továbbá az augusztusi és a karácsonyi leállás miatt amúgy is rövidebbek, ráadásul 2024-ben EP-választások lesznek, s hónapok alatt állnak majd csak fel az új intézmények. A jogalkotási munkában így fizikailag lehetetlen lesz nagy lendülettel haladni.

A jogállamisági viták (7. cikk szerinti eljárás, kondicionalitás) több mint tíz éve tartó egymásutánja, az unió értékeinek kisajátítása, önkényes interpretálása és alkalmazása elsősorban Magyarországgal és Lengyelországgal szemben, a fejlesztési források visszatartása semmilyen kézzelfogható előnnyel nem jártak, csak gyengítették a belső egységet. Ezek az eljárások aláássák az Európai Unió hitelességét, kikezdi az állampolgárok demokratikus intézményekbe vetett hitét. Ma a tagállamok sokkal nehezebben működnek együtt, mint korábban.

Mindezek következtében *ma az unió rosszabb állapotban van, s a kihívások is sokkal nagyobbak, mint voltak az első magyar elnökség alatt.* Ráadásul Magyarország az európai politika célkeresztjében van egy jó ideje, s nem valószínű, hogy ez egyhamar megváltozna. Így a 2024-es elnökséget levezénylő csapatnak sokkal nehezebb dolga lesz. Az Európai Parlament minden határt túllépve még az elnökséget is elvenné Magyarországtól, bár erre semmilyen felhatalmazása, hatásköre nincsen.⁶² A Tanácsban ez nem merült fel, bár volt tagállam, amely részéről hangzott el hasonló nyilatkozat.⁶³

Magyarországnak, mint a jogállamiság uniós érvényesítésében hívő tagállamnak, megítélésem szerint, a 2024-es elnöksége alatt újra Európa külső-belső megerősítését kellene a zászlajára tűznie. Az intézményeket vissza kellene szoktatni arra, hogy a hatáskörükön belül mozogjanak. A Bizottságnak nem politizálnia kellene, hanem a szerződéseket és a jogszabályokat kellene betartatnia, s ott kellene jogszabály-kezdeményezési jogával élnie, ahol valóban szükség van uniós cselekvésre. Azokat a témákat, amelyek

⁶² Lásd Európai Parlament 2023: 11. pont.

⁶³ Anna Lührmann német EU-ügyi államminiszter: „Kétségeim vannak afelől, hogy Magyarország képes lesz-e sikeres tanácsi elnökséget vezetni.” Lásd SORGI 2023.

megosztják a tagállamokat, vagy gyengítik az uniót, el kellene felejtetni. Nincs általánosan szükség több Európára, csak ott, ahol az az európai polgárok számára hozzáadott értékkel bír. Csak egy gazdasági, politikai értelemben és identitásában is megerősített unió tudna a mai bonyolult nemzetközi kapcsolatrendszerben helytállni, s a saját érdekei szerint eljárni. 2024-ben a magyar elnökség húsz év tagállami tapasztalat birtokában, több vezetői posztton már elnökségi gyakorlattal bírva rendkívül értékes munkát tud majd végezni mindennek érdekében.⁶⁴

Felhasznált irodalom

- EU bővítéspolitikai: több kérdés, mint válasz. *EU-monitor*, 2023. augusztus 29. Online: www.eu-monitor.hu/hu/cikk/20230829-eu-bovitespolitika-tobb-kerdes-mint-valasz
- GOSTYŃSKA, Agata (2011): Evaluation of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union. *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, 71(288), 542–543. Online: [www.files.ethz.ch/isn/130802/Bulletin%20PISM%20No%2071%20\(288\),%20June%2030,%202011.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/130802/Bulletin%20PISM%20No%2071%20(288),%20June%2030,%202011.pdf)
- GYŐRI Enikő (2011a): Magyar szemeszter Európában. *Európai Tükör*, 16(7), 5–18. Online: https://brexit.kormany.hu/download/6/18/20000/europai_tukor_2011_07.pdf
- GYŐRI Enikő (2011b): Válság közben, elnökség után – budapesti pillantás Európa közeljövőjére. *Külgügyi Szemle*, 10(4), 3–15. Online: https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2011_04_Velseg_kezben_elnekseeg_u_.pdf
- GYŐRI Enikő (2021): Válságból válságba, avagy mit tanult az Európai Unió a gazdasági krízisek kezelése terén. *Európai Tükör*, 24(3), 103–145. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/5730>
- GYŐRI Enikő et al. (2014): A magyar EU-elnökség tapasztalatai. In MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest: Nemzeti Közszerzőláti Egyetem, 163–182. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/8570/Teljes%20szoveg%21?sequence=2&isAllowed=y>
- Hat hónap egy erősebb Európa szerzőlálatában. Áttekintés az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségéről 2011. január–július (2011). *Európai Tükör*, 16(7), 94–155. Online: https://brexit.kormany.hu/download/6/18/20000/europai_tukor_2011_07.pdf
- KACYŃSKI, Piotr Maciej (2013): *The Hungarian Council Presidency: How Well Did it Do? – European Integration*. Brüsszel: Heinrich Böll Stiftung. Online: <https://eu.boell.org/en/2013/12/03/hungarian-council-presidency-how-well-did-it-do-european-integration>
- MTI (2015): Izland mégsem akar EU-tag lenni. *Hvg.hu*, 2015. március 12. Online: https://hvg.hu/vilag/20150312_izland_megsem_akar_EUtag_lenni
- RÁCZ András (2011): Túl a csúcson. A Keleti Partnerség elhalasztott csúcsalálkozója. *MKI-Elemzések*, (6), 3–7. Online: <https://kki.hu/tul-a-csucsos-a-keleti-partnerseg-elhalasztott-csucsstalalkozoja/>

⁶⁴ Ezúton köszönöm meg munkatársaimnak, Kövesdi Lillának, Száraz Krisztinának és Kojcsa Dávidnak az adatgyűjtésben, hivatkozások és források összeállításában való közreműködésüket.

- SORGI, Gregorio (2023): Germany Questions Hungary's Ability to Hold EU's Rotating Presidency in 2024. *Politico*, 2023. május 30. Online: www.politico.eu/article/germany-hungary-viktor-orban-eu-presidency-democracy-backsliding/
- TESIJA, Vuk (2022): Analysis Croatia Poised to Join Schengen Zone and Eurozone. *Balkan Insight*, 2022. december 8. Online: <https://balkaninsight.com/2022/12/15/eu-councils-circus-act-shows-need-for-voting-reforms/>; <https://balkaninsight.com/2022/12/08/croatia-poised-to-join-schengen-zone-and-eurozone/>
- TÜRKE András István (2011): A Keleti Partnerség. A lengyel „nagyhatalmi politika” és az EU Szomszédság-politika kudarcának eredménye? *EuVI Elemzések*, 3(4). Online: www.academia.edu/5918733/A_Keleti_Partners%C3%A9g_A_lengyel_nagyhatalmi_politika_%C3%A9s_az_EU_Szomsz%C3%A9ds%C3%A1g_politika_kudarc%C3%A1nak_eredm%C3%A9nye_EP_and_ENP_Eastern_Partnership_and_European_Neighborhood_Policy
- VELA, Jakob Hanke (2023a): France, Germany, Portugal Pitch EU Levies and Ukraine 'Marshall Plan'. *Politico*, 2023. augusztus 31. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/france-germany-portugal-pitch-eu-levies-and-ukraine-marshall-plan/
- VELA, Jakob Hanke (2023b): EU Membership Talks with Ukraine and Moldova. *Politico*, 2023. november 8. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/eu-membership-talks-with-ukraine-and-moldova/
- VIDA Krisztina (2011): *Evaluation of the First Hungarian EU Council Presidency*. ARI, 134/2011. Online: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari134-2011-vida-hungarian-eu-council.pdf>
- VON DER LEYEN, Ursula (2019): *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*. European Commission, 2019. július 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_19_4230
- VON DER LEYEN, Ursula (2022): *Speech by President von der Leyen at the Closing Event of the Conference on the Future of Europe*. European Commission, 2022. május 9. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_22_2944
- VON DER LEYEN, Ursula (2023): *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. European Commission, 2023. szeptember 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426

Egyéb források

- Az Alkotmánybíróság 9/2018. (VII. 9.) AB határozata. Online: [https://public.mkab.hu/dev/dont-esek.nsf/0/fd1f9b7e8c54e0d7c1258162002ecc58/\\$FILE/9_2018%20AB%20határozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dont-esek.nsf/0/fd1f9b7e8c54e0d7c1258162002ecc58/$FILE/9_2018%20AB%20határozat.pdf)
- Az Európai Unióról szóló szerződés (2012). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- Council of the European Union (2011): *Council Conclusions on an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020* [Az Európai Tanács következtetései a romák integrációját célzó, 2020-ig szóló nemzeti stratégiák uniós keretrendszerére vonatkozóan]. 2011. május 19. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/122100.pdf
- Duna Régió Stratégia. Online: <https://dunaregiostrategia.kormany.hu/>

- Európai Bizottság (2020): *Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer*. COM(2020) 620 végleges. 2020. október 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020DC0620>
- Európai Parlament (2011): *Az Európai Parlament 2011. március 9-i állásfoglalása a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról*. 2011/2276(INI). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0092_HU.html
- Európai Parlament (2023): *A jogállamiság és az alapvető jogok megsértése Magyarországon és a befagyasztott uniós pénzeszközök*. 2023/2691(RSP). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_HU.html
- European Commission (2011): *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020* [A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig]. COM/2011/0173 végleges. 2011. április 5. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0173>
- European Commission (2019): *The Working Methods of the von der Leyen Commission*. Sajtóközlemény, 2019. december 4. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_19_6657
- European Commission (2023a): *Economic Governance Review*. Online: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_en
- European Commission (2023b): *Linking the European Semester and the Recovery and Resilience Facility*. 2023. november 21. Online: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-timeline/linking-european-semester-and-recovery-and-resilience-facility_en
- European Commission [é. n. a]: *Stability and Growth Pact*. Online: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en
- European Commission [é. n. b]: *The Unitary Patent System*. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/intellectual-property/patent-protection-eu/unitary-patent-system_en
- European Council [é. n.]: *List of the Presidencies of the Council of the European Union*. Online: www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/timeline-presidencies-of-the-council-of-the-eu/
- European Parliament (2011a): *The Programme of Activities of the Hungarian Presidency of the Council (Debate)*. 2011. január 19. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/the-programme-of-activities-of-hungarian-presidency-of-council-debate_20110119-0900-PLenary-5
- European Parliament (2011b): *Review of the Hungarian Presidency (Debate)*. 2011. július 5. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/review-of-hungarian-presidency-debate_20110705-0900-PLenary-3
- EUSBSR. Online: www.eusbsr.eu/about/about
- Külgazdasági és Külügyminisztérium (2021): *Az Európai Unió Duna Régió Stratégia 10 éve*. Budapest. Online: <https://online.fliphtml5.com/qhzkv/sgsi/>
- Magyarország Kormánya (2012): *J/7413. számú jelentés Magyarország európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről (2011)*. 2012. május. Online: www.parlament.hu/irom39/07413/07413.pdf

Robák Ferenc

Az EU Tanács 2011-es magyar elnöksége megvalósításának tapasztalatai

Egyéni motiváció

Az 1970-es években szocializálódva egyértelmű volt számomra, hogy a történelem megpróbáltatásai után Magyarország helye – nagyjaink évezredes törekvésének megfelelően – az európai családban van. Csak idő kérdésének tartottam, hogy ez a vissza-illeszkedés mikor következik be. Közgazdasági végzettséggel, pályakezdő diplomataként őszintén szurkoltam a magyar diplomáciai és külgazdasági szakma legjobbjainak, akik már az 1980-as években egyre szorosabbra szőtték a kapcsolatokat az Európai Közösségekkel. Így amikor elérkezett a lehetőség, nagy energiával vettem részt az Antall-kormány párizsi követségi tanácsosaként is a végleges csatlakozás francia támogatásának megszerzésében. Később az uniós szakmai munkába alapos betekintést engedett, amikor – még a tagság elnyerése előtt, észak-afrikai tapasztalataim alapján – euromediterrán magyar főtisztviselőként képviselhettem hazánkat a brüsszeli tanácskozásokon. Azután eljött a nagy csatlakozási nap 2004-ben, s éppen ekkor kaptam a megbízatást, hogy Belgiumban nagykövetségként a szokásos feladatok mellett kiemelten koncentráljak az unión belüli hatékony szövetségi viszony megteremtésére. Jól példázta ezt az erőfeszítést az az emlékezetes siker, amikor magyar–belga kezdeményezésre a Benelux–V4-tanácskozáson sikerült Közép-Európa számára fontos részgyőzelmet elérni a 2007–2013-as költségvetés ügyében.

Ilyen európai előzmények után ért az a váratlan kihívás, hogy állami és külügyi protokollfőnöki tapasztalataimat felhasználva kormánybiztosként álljak az első magyar EU-elnökség operatív megszervezésének élére. A kihívás azért volt komoly, mert már csak fél év állt rendelkezésre az első magyarországi esemény előtt. A lelépő kormány tartalmi szempontból korrekt előkészítést végzett a trióelnökség spanyol és belga társ-tagjaival, csak a magyar prioritásokat kellett újradefiniálni. A szervezéshez szükséges konkrét lépéseket azonban nem tette meg időben, csak a körülmények passzív felmérését végezte el. Nem voltak kialakított tárgyalási helyszínek, nem volt megfelelő repülőtéri fogadási lehetőség, nem állt rendelkezésre a vendégek szállítására, elhelyezésére készen álló kapacitás, egyetlen szerződés sem volt megkötve, ráadásul az előkészítés évére előirányzott költségvetés is kis híján elfogyott, például olyan külföldi ingatlanok eladásából kellett volna fedezni az induló kiadásokat, mint a volt bonni nagykövetség épületéé, amely talán máig sem talált vevőre. A drámai körülmények miatt hatékony és gyors cselekvésre volt szükség. A kormány elfogadta, hogy a kormánybiztos elsősorban a Külügyminisztériumra, általában véve az állami kapacitásokra építse a szervező munkát.

A kormány célkitűzése

A kormány elvárása az volt, hogy takarékos, de magas színvonalú, a magyar identitás lényegét is bemutató elnökség kereteit teremtsük meg, ahol a tartalmat a Külügyminisztérium vezetőinek koordinálásával a kormány tagjai, a minisztériumok vezető tisztviselői biztosítják. A kormány jóváhagyta koncepciónkát, amely szerint a takarékosságot az állami erőforrások, helyszínek minél jobb kihasználásával, a hatékonyságot a centrális irányítással biztosítjuk. A kormánybiztosi titkárság eleve a külügyminisztériumban maradt, hogy az európai tapasztalatokkal rendelkező apparátus minél jobban tudja segíteni az elnökségi munkát, illetve a tartalmi követelményekből fakadó operatív igények minél gyorsabban eljuthassanak a megvalósítást végző illetékesekhez. A szervezési feladatok túlnyomó többsége a magyarországi rendezvényekre vonatkozott, hiszen az EU székhelyein megtartott ülések körülményeit az EU Tanácsának apparátusa biztosította.

A második elnökségi periódushoz közeledve újra bebizonyosodik Hérakleitosz ókori bölcs mondása, miszerint kétszer nem lehet ugyanabba a folyóba lépni, még ha első látásra így is hisszük. 2010-ben a külső feltételek például viszonylag kedvezőek voltak. Bár előfordultak az újonc magyar elnökség várható teljesítményével kapcsolatos fenntartások, kétkedő hangok bizonyos európai körökből, de a tagállamok többsége segítőkészen, bátorítólag várta 2011 januárját. A magyar belpolitika is pozitívan állt az elnökségi teendőkhez, az Országgyűlés Külügyi és Európai Bizottsága is támogatásáról biztosította az erőfeszítéseket, közös nemzeti ügyként tekintve az első európai elnökség sikeres teljesítésére. A második elnökségnél talán nehezebbek a kül- és belpolitikai körülmények, viszont elegendő idő állt rendelkezésre az előkészítéshez, és sokkal kedvezőbb a logisztikai, költségvetési, személyzeti háttér is.

Szervezeti felépítés

2010 nyarán a szervező csapatot koncentrikus körökhöz hasonlóan hoztuk létre. A kormánybiztosság mozgatta a szálakat, protokollok, kommunikációs és gazdálkodási egysége állandó kapcsolatban állt a külső körrel, azaz az elnökség tartalmi ellátásában érintett tárcák egy-egy kijelölt felelősével, illetve vette igénybe – szükség szerint anyagi támogatással kompenzálva – a társszervezetek kapacitásait.

A kormánybiztos közvetlen irányítása alatt mindhárom kulcsterületen hatékony csapat dolgozott tapasztalt és dinamikus vezetőkkel az élükön. Az eseményszervezésért Manno István volt felelős, aki fiatal kora ellenére már bizonyította rendkívüli felkészültségét a protokoll különböző területein. A kommunikációs, kulturális háttérért Urkuti György nemzetközi és médiatapasztalatokkal rendelkező kiváló szakértő felelt, míg a gazdálkodási hátteret olyan külügyes csapat végezte, amelynek munkáját a magyar közigazgatási rendszer legnagyobb tudású költségvetési hozzáértője, Bacscai József segítette, aki közben ukrainai főkonzulként is elsőrangú teljesítményt nyújtott. Mindhárom területen kialakítottuk azt a külső kört, munkabizottságot, ahol azok a társmisztériumi tisztviselők foglaltak helyet, akik a tárcájukhoz kötődő elnökségi programokat a legjobban

ismerték. A központi csapatok biztosították az általános kereteket, a társhatóságok pedig az esemény jellegétől függően egyeztetették, milyen helyszínen milyen körülményekre van szükségük. Az egyes minisztériumok szakértői már a magyar elnökség előtt is részt vettek az őket érintő uniós egyeztetésekben, tehát jól ismerték partnereiket, segíthettek akkreditációjukban, s jól tudták, melyik formációban mik a kialakult európai szabványok.

A protokollcsapatot ki kellett egészíteni olyan közreműködőkkel, akik a magas szintű delegációkat kísérik, állandó összeköttetésben vannak közben a szervezőkkel, de a delegáció budapesti nagykövetségével is. Ők biztosították a folyamatos tájékoztatást azokon a helyeken is, ahol az elnökségi résztvevők megfordultak a repülőtértől a különböző tárgyalási helyszínekig. Ehhez nyelveket beszélő, dinamikus fiatalokra volt szükség. A lehetőséget meghirdettük a különböző egyetemek nemzetközi szakos hallgatóinak. Meghallgatásuk után került ki közülük az a mintegy kétszáz fő, akik végül általános megelégedésre látták el feladataikat. A fiataloknak is nagy élmény volt az európai közeg, s közülük sokan találtak munkát az itt szerzett kapcsolatoknak köszönhetően.

Időtényező

A magyar gyakorlat szerint szabályos közbeszerzés kiírása, elbírálása, teljesítése a különböző póteljárások miatt akár egy évet is igénybe vehet, miközben a szervező csapatnak fél éve volt a kezdésig. A gazdálkodási vezető tapasztalata segített: ha lehetett, már érvényben lévő keretszerződéseket aktiváltunk, a mégis szükséges kiírásokat pedig szerződésben álló tapasztalt tanácsadó segítségével bonyolítottuk le. Még így is akadt bonyodalom, mert például az ajándékokra kiírt pályázat hiába lett eredményes, ha a legjobb ajánlatot tevő cég a tavaszi esők idejére szánt esernyők leszállítását csak március elsejére vállalta, miközben a kiírásban véletlenül ezekre is az általános január elseje volt rögzítve. Az egész eljárást újra kellett indítani, de a szabályosságot nem érthette bírálat.

A szervező csapat összeállítását is befolyásolta az idő rövidsége. Kényszermegoldásokhoz kellett folyamodni. Azokkal a munkatársakkal kellett a feladatokat ellátni, akiket elnökségi munka címén, de végül nem erre a célra alkalmazott a közigazgatás (például szerb referens, protokollós felszolgáló). A professzionális teamvezetők kiváló érzékkel osztották el a munkát, mindenki olyan résztvevőket végzett, amelyet megfelelő színvonalon el tudott látni. A központi csapat állandóan változott, mert például a külügyminisztérium közigazgatási államtitkárának aktív közreműködésével az egyes főosztályok az igényeknek megfelelően cserelhetőséget is ajánlottak, ha arra volt szükség.

Szűkös költségvetés

Már említettük, hogy a kezdés évében nem állt rendelkezésre elegendő költségvetési forrás. Ha a gazdálkodási csapatot nem egy rendkívül tapasztalt szakember vezette volna, kilátástalan helyzetbe kerül a szervezés. Bacskai József nagyon fontos külszolgálati megbízatást teljesített, éppen Ukrajna magyar lakta területein volt főkonzul, de a hívó

szóra azonnal készséggel felelt: hétvégente kocsival hazatért, és beindította a megfelelő munkákat. Megtalálta azokat a szabályos, törvényeknek megfelelő megoldásokat, amelyek átsegítették a nehéz hónapokon a szervezőmunkát. A kifizetéseket a szerződések teljesítéséhez kötötte, így a következő évi költségvetést terheltek ezek a kiadások, illetve csak olyan tételek lettek kifizetve, amelyeket ténylegesen teljesítettek. A gazdálkodás teljesen átlátható volt, minden ezzel kapcsolatos dokumentum felkerült a honlapra. Tucatnyi év távlatából is kijelenthető, hogy a folyamatos belső és külső ellenőrzés sem tárt fel szabálytalanságokat. (Az egyik gazdasági hetilap csak annyit tudott kifogásolni, hogy a gödöllői étkezés ára a versenytárgyalás során „túl olcsóra” csökkent.)

Szervezési feladatok

A magyarországi informális elnökségi találkozókkal kapcsolatos teendőket úgy kell elképzelni, mint egy hagyományos vendéglátást. Van olyan külföldi vendég, akit már a repülőtéren várunk, szállításáról, szállásáról, étkezéséről, a beszélgetések helyszínéről, kulturális programról is gondoskodunk. Ez jellemző az elnökségi „magas szintű” tanácskozásokra. Van olyan távoli ismerős is, akinek csak megkönnyítjük itteni tartózkodását: tájékoztatjuk, hogyan tud biztonságosan és előnyös áron eljutni a repülőtérrel a kedvezményes szállásra, hogy tud az előre egyeztetett találkozó helyszínére menni, ahol minden feltétel biztosított a nyugodt munkához, beleértve egy fárasztó délelőtti utáni munkaebédet is. Ez a házigazdai elbánás várt a szakértői szintű tanácskozások résztvevőire, akik ezenfelül még egy kulturális programon is részt vehettek.

A szervezők számára nagyon fontos alap, hogy milyen a kialakult európai gyakorlat, mik a pontos előírások és a kialakult szokások az elnökségi tanácskozások körülményeit illetően. Ennek meghatározásában az előkészületek során a már uniós tapasztalattal rendelkezők játszották a főszerepet, de a biztonság kedvéért a kormánybiztos titkárságán is helyet kapott egy vezetői kérdésekben is jártas szakértő. Nem mindegy, melyik tanácskozáson mennyi résztvevőre kell számítani, egyáltalán ki vehet részt az üléseken, milyen tolmácsolásra van szükség, mi általában a kialakult szervezési gyakorlat, mert csak alapos felkészüléssel lehet megelőzni a reklamációkat, a kényelmetlen helyzeteket. A protokollal hatalmas mátrixban kezelték az adatokat: melyik tanácskozás melyik részéért ki a felelős, milyen szolgáltatások járnak, milyeneket igényelnek, és így tovább.

Tanácskozási helyszínek

A szakértői tanácskozások (általában munkacsoportok) helyszínét úgy kellett kiválasztani, hogy megfeleljenek a konferenciakövetelményeknek, de ne sematikus szállodai termek legyenek, hanem egyéniek, és megközelítésük se okozzon gondot. Állandó szakértői helyszíneknek ezért a Néprajzi Múzeum akkori, Kossuth téri épületét szemeltük ki. Az állami tulajdonú intézménynek segítséget nyújtottunk abban, hogy a konferencia feltételeit megteremtse, cserében önköltségi áron vehették igénybe a megfelelő termeket.

A munkaebédet a BGF tanterme biztosította, fiatalos hangulatot adva az étkezéseknek. Mivel – különösen a forgalmas tavaszi hónapokban – egy napra egyszerre több szakértői ülést is ütemeztek, több, egymáshoz hasonló póthelyszínre is szükség volt. Egyes minisztériumok, közintézmények konferenciatermeit segítettünk magas színvonalon kialakítani, cserébe itt is használhattuk e termeket a szakértői tanácskozásokra.

A vezetői szintű (miniszteri tanácsülés, miniszteri konferencia) ülések helyszínének kiválasztása más követelmények alapján történt. Mivel az idelátogató küldöttségeket a szervezők szállították, nem volt feltétel a tömegközlekedéssel történő megközelítési lehetőség, viszont még nagyobb súllyal esett latba az a szempont, hogy tükrözze a magyar történelmi hagyományokat, ne legyen sematikus konferenciaközpont, de azért a biztonsági-logisztikai követelményeknek megfeleljen. Martonyi János külügyminiszter javaslatára a kormány elfogadta, hogy ez a helyszín a felújítás alatt lévő patinás Gödöllői Királyi Kastély legyen. A főbejárat melletti szárnyépület már készen állt, az Erzsébet királyné korában lovardaként használt nagy terem átépítése pedig szeptembertől kezdődhetett meg. Iszonyú versenyfutás kezdődött az idővel, mert bonyolultabb munka várt az építőkre, mint ha egy új épületet húztak volna fel: a régi struktúra megőrzésével kellett pinceszintet kialakítani „hallgatói termekkel”, mosdókkal, s olyan állapotba hozni a leendő színháztermet, hogy állam- és kormányfői tanácskozásnak is méltó helye legyen. A kockázatos vállalkozás sikerrel járt, de ehhez szükség volt a többtucatnyi intézmény, vállalat állandó együttműködésére, a felvetődő problémák folyamatos elhárítására, áldozatkész, munkaidőn jóval túlmutató tevékenységre. A beruházás költségeit önkormányzati hozzájárulással európai alapokból finanszírozták, az elnökségi kasszát csak a konferenciafelszerelés, -bútorozás terhelte, amelynek utóhasznosításáról is időben gondoskodtunk. A külügyminisztérium által használt zárt videókonferencia-rendszert kiterjesztettük az államigazgatás egyéb pontjaira és a gödöllői konferenciateremre is. Ennek segítségével gyakran kapcsolódott össze az elnökségi ülés az EU, a NATO központjával is. A magas szintű üléseken az EU bejáratott tolmácsgárdája (SCIC), az alacsonyabb rangú összejöveteleken az OFFI gondoskodott a szinkrontolmácsolásról. A nyelvi „rezsimet”, vagyis azt, hogy milyen nyelvről milyen nyelvre történjen a tolmácsolás, a kialakult elnökségi gyakorlat szabta meg. A legnagyobb leterhelést az európai és ázsiai külügyminiszterek ülése (ASEM) jelentette, amikor hat ázsiai és hat európai nyelven lehetett követni a tanácskozást.

Gödöllő azért is volt kiváló választás, mert a delegációk közlekedése zökkenőmentes volt, nem zavarta meg a budapestiek mindennapi életét. Délután érkeztek a vezetők a fővárosba, hogy ott elfoglalják szállodájukat, s részt vegyenek a díszvacsorákon, amelyeket magas presztízsű helyeken, elsősorban múzeumi terekben tartottunk, kulturális programmal kiegészítve. Délutáni, esti érkezéskor a városba befelé nincs forgalmi dugó, mint ahogyan reggel Gödöllő felé tartva is könnyű volt a kihajtás. A kastélyból, a program végeztével, autópályán, Budapest elkerülésével tudták elérni a repülőteret. Maga a tanácskozási helyszín is emlékezetes maradt a résztvevők számára. Máig előttem van a kép, ahogyan a francia kulturális miniszter, a legendás elnök unokaöccse, Frédéric Mitterrand átszellemülten előadást tart a magyar idegenvezetőnek a kastély-múzeum képeiről.

Repülőtéri fogadás

A konferenciaterem építésén kívül a másik legnehezebb feladat a magas szintű résztvevők repülőtéri fogadásának megoldása volt. A rendelkezésre álló egyterű kormányváró maximum két-három kis létszámú küldöttség leültetésére volt alkalmas, márpedig a miniszteri tanácsulésekre átlagosan harminc-harmincöt delegáció érkezik elég rövid időintervallumon belül, nem beszélve az olyan eseményekről, mint az ECOFIN vagy az ASEM, amikor ennek majdnem a duplájával kell számolni. Az Európából érkező magas rangú vezető esetén landolás után inkább csak átkísérés jellege van a fogadtatásnak, de elinduláskor – még különgep esetén is – gyakran hosszabb időt kell eltölteni a váróban, míg a delegációk a repülőgéphez mehetnek. A várakozás alatt gondoskodni kell az idő kellemes eltöltéséről, frissítőkről is.

Sokáig reménytelennek tűnt a fogadtatás magas szintű ellátása, s már azt a helyet nézegettük a repülőtér illetékeseivel, ahol a legpraktikusabban lehet a kerítés megszakításával egy ideiglenes sátrat, konténert felállítani, amely a minimális feltételeknek megfelel téli körülmények között is. A helyszíni szemlék egyikén feltűnt egy vadonatúj, zöld irodaépület, amely láthatóan gazdátlanul áll. Kiderült, hogy a posta új levélválogató üzemének kiszolgáló épületéről van szó, s az is, hogy maga az üzem még hónapokig nem készül el. Adta magát az ötlet, hogy az elnökségi időszakban ez az irodaépület legyen az elnökségi váró. Win-win megállapodás született, mert kis átalakítással és berendezéssel világszínvonalú váró állt rendelkezésünkre, amelyet a látványos magyar bélyegek posztereivel díszítettünk. Az épület arra is lehetőséget biztosított, hogy a magyar bor és innováció promóciója keretében itt kóstolhassák meg a látogatók a fröccsöt, csodálhassák meg a magyar matematikusok által feltalált és előállított „gömböcöt”, azt a világon először kifejlesztett homogén testet, amelynek csak egy stabil pontja van, azaz bármilyen helyzetből erre áll be. A sajtóban a legnagyobb sikert a váróban elhelyezett pálinkaautomata aratta, amelyből búcsúzaskor háromféle italból lehetett a koccintásra kis mennyiségű töményt csapolni.

A gömböc kiállításának ötlete az elnökség ajándékainak bemutatása során született, amikor egy újságíró felvetette, hogy miért csak a jól ismert magyar találmányok, mint a C-vitamin, a Rubik-kocka, a hologram, a gyufa, a dinamó stb. kerülnek bemutatásra, a mai magyar tudósok eredményei miért nem. Mivel a gömböc paramétereinek felfedezése friss tudományos eredmény volt, s már volt kézzel fogható prototípusa is, felvettük a tudósokkal a kapcsolatot egy példány beszerzésére. Ráadásul nagy tetszést aratott, hogy a váróban nemcsak a tárgy megcsodálására volt lehetőség, hanem a kipróbálására is. Magyar feltalálók ekkor kísérleteztek a hagyományos lánc nélküli kerékpármeghajtással. Ezekből is kértünk egy-két példányt, hogy a sajtó képviselői a gödöllői sajtóközpontból interjúkészítésre a közeli kastélyba menet kipróbálhassák.

A delegációk szállítása

A magas szintű delegációk szállításához elegáns autók biztosítása is követelmény az elnökségi periódusban. A konvojt rendőrségi kocsik vezeti fel. Ezt a delegáció vezetőjének autója követi, amelyben egy kísérő is helyet kaphat. Szükséges még egy kisbuszt biztosítani a küldöttség tagjainak, s ha védett személyről van szó, egy biztosító autóra is kell számítani. Ennyi autó bérlete sofőrrel együtt a féléves időszakra tetemes összegbe kerül, ám reményre adott okot, hogy korábbi tapasztalataim alapján egy nagy gépkocsigyártó vállalat az EU-elnökséget ellátó olyan országoknak, ahol gyártókapacitással is rendelkezik, önköltségi áron bocsátja rendelkezésre vezetői flottáját. Reményeim beigazolódtak, mert a kiírt pályázaton ez a győri termelői kapacitással rendelkező cég is ajánlatot tett, amely rendkívül kedvező volt. A gépkocsik vezetésére rendőröket kértünk fel, természetesen munkáltatójukat anyagilag kompenzálva azért, hogy sokszor túlmunkában kell e feladatot ellátniuk. Nagyon kis ráfordítással juthattunk olyan autókhoz is, amelyekkel a repülőktől a váróig szállíthattuk a delegációkat. Ezek vezetésére olyan közszolgálatban álló gépkocsivezetőket alkalmaztunk, akik elbocsátás előtt álltak. Így nemcsak munkahelyhez jutottak az elnökség időszakára, de előtte megkapták azt a különleges repülőtéri kiképzést is, amelynek birtokában később könnyen vállalhattak munkát európai repülőtereken is. Az elnökségi gépkocsiflotta mozgásának optimalizálására is magyar szabadalmat alkalmaztunk: egy mikrovállalkozás akkoriban akarta a nemzetközi piacon is ismertté tenni fejlesztését, amely nyomkövetést alkalmazva, számítógépes programmal mutatja a központi irányítónak a felhasználás ideális megoldásait. Az autók szerencsére a hivatalosan éppen kiadásra kerülő MEU rendszámot kapták, amelyet a „Magyar EU-elnökség” flottájaként is lehetett értelmezni, nem kellett speciális rendszámért folyamodni.

Kommunikációs feladatok

Nagy kihívást jelentett a kommunikációs feladatok ellátása is, amelynek központi eszköze az elnökségi honlap volt. A honlap szoftverét a belga elnökség ingyenesen rendelkezésünkre bocsátotta, csak adaptálni kellett a magyar felhasználásra. Tartalommal való feltöltését a központi kommunikációs vezető alatt működő szerkesztőség látta el, amely részben a szakértők tájékoztatására, részben a nagyközönség informálására szolgált. A honlap tette lehetővé az eseményekre történő regisztrációt mind a résztvevők, mind a sajtó képviselői számára. A honlapot a szokásos angol és francia nyelv mellett a házigazda jogán magyarul, illetve a közép-európai történelmi hagyományok miatt németül is megjelentettük, a fordítási munkát természetesen itt is versenyfelhívás alapján adtuk ki. A honlapon kívül minden eseményhez kapcsolódóan szakmai kiadványt szerkesztett a kommunikációs stáb a témában felelős magyar tárgyalóasztal segítségével. A kiadvány a felkészüléshez is alapot nyújtott, majd az eredményekről is beszámolt.

A műszaki hátteret a külügyi távközlési főosztály és az illetékes kormányhatóság biztosította, így még túlterheléses támadás esetén sem adódhatott gond a honlap elérésével. Ők tették azt is lehetővé, hogy a gödöllői sajtóközpont a legnagyobb forgalom esetén is biztos internetes hozzáféréshez jusson.

Az elnökségnek az állandó tájékoztatás keretében meg kell bíznia egy médiavállalkozást is, hogy az érdeklődő külföldi médiumoknak „host broadcasterként” közvetítse az eseményeket. Az ajánlatok begyűjtése után a választás az akkor még önálló Duna Televízióra esett, amely megfelelő műszaki háttérrel, általános megalégedésre látta el feladatát. A szakmai tájékoztatást Brüsszelben és Magyarországon is felkészült szövivők segítették.

Az országimázs építése

A magyarországi informális tanácskozásokat felhasználtuk arra is, hogy ismertebbé tegyük a magyar gasztronómiát és a kísérőitalokat. A szakmaiság biztosítására egy bor- és egy gasztronómiai szakértőt kértünk fel. Szigorú körülmények között, szakértői vakkóstolásokkal került sor a felszolgálandó borok, pezsgők, pálinkák kiválasztására. A gasztronómiai szakértő az étkezési pályázatok győzteseivel, valamint az elnökségi borszakértővel egyeztetve a kínált ételek választékát, italokkal történő párosítását. A vendéglátás magas színvonalát egy receptkönyv is bemutatja, amely a rendezés egy-egy momentumának felvillantása mellett a felszolgált ételek és italok leírását, képeit is tartalmazza.

Arról is gondoskodtunk, hogy a brüsszeli európai intézmények éttermei is megismerjék a magyar borokat, s ezeket szolgálják fel a magyar elnökség alatt. Az elnökséget lengyel barátainknak adtuk át, ez alkalommal a történelmi borút felújításával tokaji bort szállítottunk a nyitőünnepségekre, illetve a lengyel elnökséget is a magyar borok felhasználására ösztönöztük.

Arról is gondoskodtunk, hogy az elnökség alatt a magyar kultúra is bemutatásra kerüljön. A vezetői szintű tanácskozásokon, az illetékes tárcákkal egyeztetve, más-más művészeti programot élvezhettek a résztvevők, jellemzően a díszvacsorához kötve. A gödöllői tanácskozás szünetében a helyi zeneiskola mutatkozhatott be rövid műsorral. A szakértői tanácskozáson részt vevők számára is lehetővé tettük, hogy megtekinthessenek egy-egy tárlatot vagy éppen az Országgyűlés épületét.

A külügyminisztérium kulturális egységeinek szervezésében számos külföldi helyszínen került sor magas színvonalú rendezvényekre, többek között a Liszt-évforduló jegyében. (Az egyik ajándék is jubileumi Liszt-CD volt.) A magyar nagykövetség – a szakmai tájékoztatás szokásos csatornáin túl – számos kulturális és sportrendezvény kapcsán is értesült az elnökség céljairól, eredményeiről.

Összegzés

S végül néhány adat az EU Tanácsának első magyar elnökségéről. A magyarországi informális üléseken mintegy 50 ezer fő vett részt. Összesen 261 elnökségi találkozó zajlott le, amelyekből 17 volt miniszteri tanácsülés, kilenc miniszteri szintű konferencia, 104 vezetői, 131 szakértői ülés. Az elnökség befogadott 120 olyan civil rendezvényt, amely harmonizált a magyar célkitűzésekkel. Brüsszelben 2300 munkacsoport munkája folyt magyar elnöklet alatt, s 45 volt a száma a hivatalos miniszteri tanácsoknak, amelyek kapcsán „világcsúcs” is született: 2011. március 21-én egy időben négy miniszteri tanácsülést is tartottunk. Mindehhez társultak a harmadik országokban tartott egyeztetések, kulturális események, amelyeket ott helyben a magyar diplomáciai képviselvek rendeztek.

Az első magyar európai uniós elnökség nagy sikert aratott. Tartalmilag sikerült elérni a kitűzött célokat, többek között a horvát csatlakozás végső szakaszba juttatását, a gazdasági hatós csomag, az európai romaintegrációs stratégia elfogadását. A kifejezetten takarékos költségvetés nem akadályozta a magas színvonalú kivitelezést. A rendezéssel, a helyszínekkel, a vendéglátással a résztvevők elégedettek voltak. Felmérések szerint sok hivatalos résztvevő családjával később visszatért turistáskodni, ami részben ellensúlyozta az elnökségi kiadásokat. Magyarország bebizonyította: olyan eredményes és professzionális elnökséget biztosított az európai közösségnek, amely bármely tapasztalt tagállamnak dicsőségére vált volna.

Vákát

Tizenhárom év után – A 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatai

Bevezetés

Egy bő évtizeddel ezelőtt, 2010-ben, a magyar kormányzat lázasan készült egy új erőpróbára. Immár hét év EU-tagság után a rendszerváltás utáni külpolitikai stratégia megvalósításának szimbolikusan legutolsó lépcsőfoka következett: 2011 első felében Magyarország töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét.¹ A készülődésnek, csakúgy, mint az elnökség egészének, legalább kettős dimenziója volt. Az egyik az euroatlanti integráció elérésének és beteljesítésének két évtizedes, s rengeteg illúzióval terhelt lendülete, a másik pedig a második Orbán-kormány hivatalba lépésétől szinte azonnal megjelenő, a magyar gazdasági és külpolitikai irányváltásból keletkező konfliktusok felszínre kerülése.

A tagsági kérelem benyújtásától (1994) a csatlakozásig (2004) tartó évtized a felkészülés, az EU-szabályokhoz és működési elvekhez való minél tökéletesebb megfelelés koncepcióján alapult. A csatlakozást jóváhagyó népszavazás 80% feletti támogatási aránya jól mutatja, hogy a magyar társadalom elsőprő többsége egyetértett ezzel az iránnyal. Az évtizedes, kormányokon átívelő várakozás fordulatai között elsikkadt, hogy a megfelelési kényszer magát a csatlakozást emelte minden napirend élére, s nem formálódott ki koherens politikai, gazdasági és társadalmi koncepció arra vonatkozóan, hogy immáron tagállamként, a fejlesztési források felhasználásán túlmenően mi lesz a magyar érdekérvényesítés célja és módja. Az EU új tagjai, így Magyarország számára a 2004 utáni évek a tanulás évei voltak. El kellett sajátítani a nemzeti érdekek brüsszeli megjelenítését, a lobbizás gyakorlatát, az uniós költségvetési források használatának feladatát, s az összeurópai konszenzusereső politizálás kultúráját.

2010-ben Magyarország tehát az EU-integráció utolsó fázisánál tartott. A 2004-es csatlakozáskor ugyanis az egyenlő elbánást jelentő teljes tagsághoz még hiányoztak bizonyos lépések. 2006-ig a strukturális és kohéziós alapok forrásainak lehívásához átmeneti szabályozás volt érvényben, amelyek csak az új költségvetés elfogadásakor szűntek meg. A területalapú mezőgazdasági támogatások forrásai egy 25%-os alapszintről indulva, 2004–2013 között csúszó emelkedéssel juttatták el a magyar gazdákat ugyanarra a szintre, mint ahol a régi tagállamok mezőgazdasági termelői működtek. Ez hétévnyi brutális versenyhátrányt jelentett a magyar mezőgazdaság számára. Megjegyzendő, hogy a lengyelek esetében az indulási alapszint 50% volt. Hátra volt az uniós tagság leginkább szimbolikus aktusa, a személyek szabad mozgását biztosító schengeni rendszerhez való

¹ HORVÁTH-ÓDOR 2010.

csatlakozás is. Ennek elnyeréséhez technikai oldalról várni kellett a határellenőrzési rendszer számítógépes információs bázisát biztosító SIS-II. rendszer kiépítésére, illetve a felkészültséget ellenőrző bizottság jelentésére, valamint az ezt elfogadó tanácsi döntésre. A feltételek teljesülése után 2007 decemberétől szűnt meg az állandó határellenőrzés az osztrák, a szlovák és a szlovén határon. A légi forgalomban 2008. március végétől történt meg ugyanez a lépés.

Az integrációval kapcsolatos társadalmi elvárások egyik nagyon érzékeny területe volt a munkaerő szabad mozgása. A munkaerőpiacaikat féltő régi tagországok ezen a téren kértek derogációt, amely hét év után, 2011-ben járt le. Bár az időközben végzett értékelések nem igazolták a félelmeket, sőt a derogációtól eltekintő tagállamok (Nagy-Britannia, Írország) jelentősen profitáltak a megjelenő új munkavállalókból, a számunkra legfontosabb Ausztria és Németország 2011-ig ragaszkodott a derogáció fenntartásához. Mindent összevetve az egyenlő jogi elbánás, azaz a teljes integrálódás 2013-ra következett be. Értelemszerűen nem vonatkozott az integrálódás a gazdasági és monetáris unióra, tekintve hogy Magyarország nem vezette be az eurót.

Nem könnyítette az elnökségi feladatot, hogy pontosan a magyar elnökség idejére lépett hatályba a Lisszaboni Szerződés, amely az integráció történetében első ízben pontosan rögzítette az elnökségi feladatokat az ekkor esedékes spanyol–belga–magyar trió számára. Ennek értelmében például az Európai Tanács üléseit már nem a soros elnök ország miniszterelnöke, hanem az Európai Tanács elnöke, Herman Van Rompuy vezette. De a soros elnöki posztot betöltő ország kezébe még így is egy sor eszköz került. Közülük a legfontosabb, hogy a Tanács napirendjének kezelőjeként preferált témákat tárgyaltathat, továbbá az áthúzódó ügyek tárgyalását közvetítőként előbbre viheti, vagy félreteheti. Mivel a tanácsi formációk által tárgyalt kérdések túlnyomó többsége áthúzódó természetű, az elnök ország a saját preferenciájához tartozó kérdéseket értelemszerűen csak a többi tagállammal, illetve az elnökségi trió tagjaival egyeztetve viheti be a tárgyalóterembe. Az integráció története azt mutatja, hogy a saját ciklusuk alatt az elnök országok a tárgyalat témák 90–95%-át a Tanácstól kapják, azaz csak néhány százaléknyi témát vallhatnak igazán a magukénak. Ez nem tűnik soknak, de mint a svéd elnökség (2001, 2009) válságkezelési szabályokat ösztönző törekvései mutatják, egy elnök ország képes a keze nyomát az integráció fejlődésén rajta hagyni.

A trió és a magyar elnökségi közös program

A spanyol–belga–magyar közös program előkészítése 2007-ben indult, s közvetlenül illeszkedett az Európa 2020 Stratégia (Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája)² keretei közé. A megbukott lisszaboni stratégia után az új fejlesztési koncepció, az Európa 2020 nem tartalmazott új fejlesztési, támogatási programokat, költségvetést, inkább egy új irány kijelöléséről volt szó, továbbá a tízéves ciklus tennivalóinak meghatározásáról. Ebben az Európai Unió tagállamai vállalták az aktivitási ráta növelését,

² Európai Bizottság 2010.

a kutatás-fejlesztési kiadások GDP 3%-ára emelését, az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 20%-os csökkentését, s a szegénységi küszöb alól 20 millió európai polgár felemelését.

A három ország egyeztetései után a Tanács 2009. december 7-én hagyta jóvá a koncepciót. A terjedelmes (90 oldalas) dokumentum a trió összevont, a 2010 januárja és 2011 júniusa közötti időszakot felölelő programját ismerteti.³ Két részre tagolódik: az első rész a program stratégiai keretét tartalmazza, amely a programot tágabb összefüggésbe helyezi, és a három egymást követő elnökség idején végigvonuló, hosszabb távú célkitűzések perspektívájából foglalja össze. A második rész az operatív program, amely a 18 hónapos időszak alatt várható kérdéseket ismerteti. A fő területek a következők voltak.

1. Társadalmi-gazdasági problémák: az EU egészét sújtó gazdasági válság leküzdése a növekedés újraindításán keresztül, amelyhez a pénzügyi piacok nagyobb felügyeletét biztosító intézkedések szolgálnak eszközül; a zöld munkahelyek, innováció és a „zöld tudásalapú gazdaságba” való átmenet támogatása.

2. Szociális ügyek, ezen belül kiemelten a társadalmi kohézió támogatása.

3. Környezeti és klimatikus kihívások kezelése, annak minden aspektusával együtt: energia, közlekedés, üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, közös nemzetközi fellépésben való részvétel.

4. Bel- és igazságügyek. A 2009-ben indított Stockholmi Program végrehajtása, a közös bevándorlási és menekültügy-kezelés, a bírósági döntések kölcsönös elismerése, illetve annak gyakorlati végrehajtása.

5. Külkapcsolatok, koherens külső fellépés. Az EU-bővítés folytatása, az Európai Külügyi Szolgálat beüzemelése, a polgári-katonai képességek összehangolt működtetése.

A magyar elnökségi program

Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar programot⁴ 2011. január 10-én tették közzé, s benne négy prioritás köré csoportosították a feladatokat:

1. *Növekedés, munkahelyek létrehozása, az EU 2020 program, azaz az EU versenyképességének növeléséről szóló tervzet.* Ezen a területen a magyar elnökség arra törekedett, hogy megpróbálja egyidejűleg elősegíteni az államháztartások fenntarthatóságát, a költségvetési fegyelem betartását, továbbá a gazdasági növekedés ösztönzését. A kitűzött cél, azaz a gazdasági kormányzás erősítése felé vezető úton a magyar elnökség az úgynevezett hatos jogszabálysomagról folyó tárgyalásokat tekintette fő feladatának. Az elnökségi program gazdasági programpontja kapcsán meg kell jegyezni, hogy a magyar pozíciókat alapjaiban gyengítette, hogy Magyarország nem része az eurózónának, sőt túlzottdeficit-eljárás folyt ellene. Mivel Magyarország nem vett részt az euró-csoport munkájában, a tagállamok ezen a téren csak az ülések technikai levezetését várták el.

³ Council of the European Union 2009.

⁴ Magyarország Kormánya 2011.

Új feladat volt az először 2011 januárjában induló „európai szemeszter” végigvitele. Magyarország elsőként bonyolította az európai szemeszternek keresztelt eljárást, amelyet a görög típusú válság megelőzésére dolgoztak ki. Az európai szemeszter célja, hogy a tagállamok a Stabilitási és Növekedési Paktummal és az Európa 2020 növekedési stratégiával összhangban lévő nemzeti költségvetéseket fogadjanak el. A gazdasági folyamatok új felügyeleti eljárása keretében a tagállamok április végéig nyújtották be stabilitási és konvergenciaprogramjaikat, s az Európai Bizottság a tagállami programok értékelése alapján készített országspecifikus ajánlásokat. A 2011. júniusi Európai Tanács által megerősített első szemeszter ajánlásait a tagállamoknak figyelembe kell venniük a nemzeti költségvetés elkészítésekor, valamint az ágazati politikák végrehajtása során.

Magyar elnökségi kezdeményezés volt a roma kérdéssel való EU-szintű foglalkozás, illetve a nemzeti fellépések koordinálása. A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig című programot a szakmailag illetékes testület május 19-én fogadta el, majd június 23–24-én az Európai Tanács is megerősítette. A dokumentum értelmében a hátrányos helyzetű csoportok, köztük a romák befogadása elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik, így a tagállamoknak 2011 végéig kell erre irányuló, integrált intézkedési csomagot elfogadniuk. A magyar politika a Roma Stratégia kapcsán támaszkodni tudott az Európai Parlament egyetlen, magát romának valló tagjára, Járóka Líviára.

2. Az „Erősebb Európa” célkitűzés elsősorban a *közösségi politikák további erősítését* célozta. Ezen belül a fókuszban a belső kohézió megerősítése, a közös agrárpolitika jövője, az energiabiztonság növelése, a vízzel kapcsolatos politikák és a Duna Stratégia álltak.

A Tanács döntése értelmében 2014-ig kellett kialakítani az EU integrált energia-piacát, s 2015-ig kellett felszámolni az unión belüli, összeköttetés nélküli „szigeteket”. A 2011. március 11-i nagy erejű földrengés Japánban nukleáris katasztrófát okozott az ország központi térségét ellátó fukusimai atomerőműben. A katasztrófa egyik következménye lett, hogy az atomenergia felhasználásával szemben álló tagállamok azonnal kihasználták a helyzetet, s az EU-n belül ösztönözni kezdték a teljes atomenergia-politika felülvizsgálatát. A magyar elnökség március 21-re hívott össze rendkívüli energetikai miniszteri tanácsulást, ahol a nukleáris energiát preferáló (Franciaország, Olaszország, V4-országok) és ellenző országok (Németország, Dánia, Ausztria) heves vitát folytattak. A vitát vezető magyar fél a leginkább érintettek közé tartozott, mert villamosenergia-ellátásának közel felét a paksi erőmű szolgáltatja. Az ülésen a miniszterek az Európában működő 134 nukleáris erőműben úgynevezett stresszteszt elvégzését javasolták.

Jelentős eredménynek tekinthető a Duna Stratégia⁵ nevű makrorégiós stratégia elfogadtatása. (EiT 2011. június 24.) A Duna Stratégia célja a határon átvágó kihívásokra adandó, összehangolt válaszokon keresztül a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés és az élhető Duna-medence kialakítása és fejlesztése. A Duna Stratégia több területre terjed ki, többek között az infrastrukturális fejlesztésekre, az ökológiai szempontokra, a Duna hajózhatóságára, az energiatermelésre, a kis- és középvállalatok támogatására, társadalmi és kulturális szempontokra stb. Johannes Hahn regionális biztos a Duna

⁵ Külgazdasági és Külügyminisztérium 2021.

Stratégia bemutatásakor (2010. december 9.) a környezetvédelem és a fenntartható gazdasági törekvések szempontjainak egyidejű alkalmazását megvalósítható javaslatnak tartotta. A Duna Stratégia célkitűzéseit és javaslatait tekintve a 2008-as Balti-tengeri Stratégia nyomvonalán készült, s a projektben nyolc EU-tag (Ausztria, Bulgária, Csehország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia, Szlovénia), öt nem EU-tagállam (Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Moldova, Szerbia, Ukrajna), valamint a tagjelölt Horvátország és a potenciális tagjelölt Szerbia jelezte részvételét.

3. *A polgárbarát EU-megközelítés erősítése.* E tételben a kulturális sokszínűség megőrzése és támogatása, a román és bolgár schengeni csatlakozás elfogadtatása, az európai menekültstátusz kidolgozása, a Stockholmi Program keretében a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítése állt. Idesorolhatjuk még az Alapvető Jogok Chartájának beillesztését az alapszerződésekbe és az Európai Önkéntesség Éve célkitűzését is. Azonban a „polgárbarát Európa” fejezet napirendjében mindinkább előtérbe sorolódtak a migráció és a menekültügy kérdései, részint az arab tavasz, részint a schengeni rendszer kiterjesztésének vitái miatt. A főként Olaszországot és Máltát érintő észak-afrikai migrációs hullám miatt a magyar elnökség több alkalommal tűzte az érintett tanácsi formációk napirendjére a déli szomszédságban történtek vizsgálatát.

A magyar elnökség kiemelkedő teljesítménye, hogy a Tanács 2011. június 9-i ülésén kimondták: Románia és Bulgária megfelelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására, így valamennyi feltétel teljesült a két ország rendszerbe történő belépéséhez. Azonban az uniós belügyminiszterek következő ülésén (szeptember 23., immár lengyel elnökség alatt) elutasították a két ország csatlakozását a schengeni rendszerhez. A legtöbb ellenérvet (korrupciós, szervezett bűnözés) felvonultató hollandok és finnek nem tartották kivitelezhetőnek a kétlépcsős magyar javaslatot sem, miszerint a két országgal kapcsolatban 2011-ben csak a vízi és a légikikötőkben törölnék el a határ-ellenőrzést, a szárazföldi átkelőkről pedig csak azután döntenének.

4. Végül a *globális felelősségvállalás programja*. E pontban elsősorban a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása és az izlandi csatlakozás megkezdése álltak előtérben. Szerepelt továbbá az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének elősegítése és a Keleti Partnerség program továbbvitele is.

A magyar elnökség kiemelt ügyként kezelte a bővítési folyamat nyugat-balkáni továbbhaladását, közelebbről a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárását. 2011 elején, azaz a magyar elnökség kezdetekor még hét tárgyalási fejezet volt nyitva. Jórészt a magyar diplomácia ismételt erőfeszítéseinek köszönhető, hogy a tárgyalások felgyorsultak, s 2011. június 30-án le is zárultak.

Ugyancsak a magyar elnökség idejére esett (június 20.) a Luxemburgban megtartott Nyugat-Balkán Fórum. Ezekre a találkozókra minden év tavaszán került sor, de 2011-ben a líbiai események sűrű napirendje miatt a találkozót nyárra kellett halasztani. Az Európai Külügyi Szolgálat végül június 20-át tűzte ki időpontnak, és a térség európai perspektíváját, a regionális együttműködést, valamint a választások kérdéskörét jelölte meg központi témaként. Meghívta az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) illetékes képviselőit is.

Nem történt előrehaladás Törökország tárgyalási folyamatában, viszont Izland esetében a június 27-i tárgyalási forduló négy fejezetet megnyitott, sőt ebből kettőt le is zárt.

Az EU külső megjelenítése terén a spanyol elnökség után a magyar elnökség volt a második, amely a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változások gyakorlati átültetésében részt vehetett. A Lisszaboni Szerződés által felállított Európai Külügyi Szolgálat 2010 decemberétől kezdte meg működését, s a magyar elnökségi program célja az volt, hogy tevékenyen segítse az EU-s diplomáciai gépezet beillesztését a mindennapi rutinba. Alapvetően sikerrel oldotta meg ezt a feladatot. Nemcsak a külkapcsolati munkacsoportok vezetését oldotta meg a magyar fél, hanem válsághelyzetekben hatékonyan biztosította az EU külső képviseletét Belorussziában, Iránban és Líbiában. A magyar külügyi irányítás tucatnyi alkalommal helyettesítette az EU-főképviselőt harmadik országgal vagy régióval tartott rendezvényeken (például EU–Montenegró, Dél-Kaukázus, Közép-Ázsia, Izrael). A magyar elnökségre hárult a kétévenként megrendezésre kerülő Ázsia–Európa Találkozó (ASEM) soros fordulójának megrendezése (2011. június 6–7., Gödöllő). A 27 EU-ország mellett a találkozón a tíz ASEAN-tagállam, valamint Ausztrália, Új-Zéland, Oroszország, Kína, Japán, Dél-Korea, India, Mongólia és Pakisztán külügyminiszterei vettek részt. A tanácskozás egyik fő témája a nem hagyományos biztonsági kihívások (természeti katasztrófák, nukleáris balesetek, energia- és élelmiszer-biztonság) kezelése volt, amelynek a Japánban történt földrengés után különös aktualitása lett.

A keleti partnerségi csúcs elmaradása

A Keleti Partnerség együttműködési folyamatot az Európai Unió a 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón indította útjára. A kezdeményezés az európai szomszédságpolitika (2004) részeként célul tűzte ki az EU és hat volt szovjet tagköztársaság (Azerbajdzsán, Örményország, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova és Ukrajna) gazdasági és politikai kapcsolatainak fejlesztését. A program arra ösztönzi a résztvevőket, hogy közelítsék jogrendszerüket az EU-normákhoz, de nem kínálja fel számukra a tagság lehetőségét. Az együttműködésre közösségi forrásokból fordított összeg a 2008. évi 450 millió eurós induló szintről 2013-ra 785 millió euróra bővült. Ezt további 50%-kal egészítették ki az intézményfejlesztésre, 20%-kal pedig a regionális alapokra. Különös jelentőséget ad a keleti partnerségi találkozóknak, hogy az EU figyelme jobbra a déli irányba, azaz az euromediterrán partnerségre (2008) koncentrált, viszont ezzel a kezdeményezéssel a szomszédságpolitika két fő iránya egyensúlyosabb lett.

Eredetileg a magyar elnökség programja 2011 májusára, Gödöllőre tervezte a második keleti partnerségi csúcstalálkozó megrendezését. A kormány azonban 2011. február 17-én bejelentette, hogy a soros magyar EU-elnökség és a következő soros elnökséget adó Lengyelország az Európai Tanács állandó elnökével folytatott konzultációk után kezdeményezte, hogy a csúcstalálkozót 2011 második felében, Lengyelországban tartsák meg. A bejelentés szerint a „találkozó tervezett májusi időpontjában ugyanis olyan más nagy nemzetközi rendezvények torlódtak össze, mint a G8/G20-találkozó vagy az OECD

50. évfordulós miniszteri tanácsi ülése”, s emiatt megoldhatatlan szervezési és logisztikai problémák keletkeztek. Mivel „mind Magyarország, mind az egész Unió számára rendkívül fontos” rendezvényről van szó, ezért a magyar fél nem akarta kockáztatni a csúcstalálkozó programját és eredményességét, inkább a halasztás mellett döntött.

A csúcstalálkozó időpontjának (szeptember 30.) és helyszínének (Gödöllő helyett Varsó) változása nem jelentette azt, hogy a tartalmi része is megváltozott volna. Lengyelország Svédországgal közösen a Keleti Partnerség társkezdeményezője volt, s a magyar féllel megállapodott, hogy Magyarország a csúcstalálkozó társházigazdájá, mint ahogyan eredetileg a Gödöllőre tervezett csúcson Lengyelország is társházigazda lett volna. A találkozó elhalasztása mégis a magyar elnökségi félév egyik politikai kudarcának tekinthető. Nem az integráció egésze szempontjából és nem tartalmi értelemben, tekintve, hogy Magyarország a varsói találkozó társrendezőjeként megfelelő szerepet kapott, hanem abban a vonatkozásban, hogy a magyar belpolitikát idegenkedve figyelő francia politika láthatóan szándékkal szervezte rá a már korábban rögzített magyar elnökségi programra a G8/G20-találkozót. A sajtójelentések a francia lépés mögött továbbá a magyar kormány gazdaságpolitikai döntéseivel kapcsolatos amerikai neheztelést is vélelmezték.

Afrikai tavasz

A 2009-es cseh elnökség kudarcából tanulva a magyar elnökségi felkészülés során komolyan felmerült, hogy a váratlan helyzetekre való felkészülés legyen elnökségi prioritás. A cseh elnökséget már a negyedik napon alapjaiban rázta meg a közel-keleti konfliktus felerősödése. Magyarország számára a japán nukleáris katasztrófa mellett ilyennek bizonyult az „afrikai tavasznak” nevezett felkeléssorozat, amely elementáris erővel söpört végig Tunézián, Egyiptomon, Líbián, Jemenen, Bahreinen és Szírián. A népfelkelések hatalmas hullámot keltettek a nemzetközi kapcsolatokban, s a leginkább aktív USA mellett az EU szervezatként, valamint vezető hatalmainak politikáin keresztül tagállamokként is aktívan részt vett az eseményekben. Az előbbi, szervezeti dimenzió volt a kevésbé erőteljes: az EU kül- és biztonságpolitikájának koordinálása a frissen életbe lépett Lisszaboni Szerződés értelmében a főképvisező (Catherine Ashton) hatáskörébe került, így a soros elnök országnak ezen a téren csak annyi feladata maradt, hogy koordináló tevékenységgel segítse elő az EU egységesnek csak jóindulattal nevezhető fellépését.

Az elsőként kirobbant tunéziai és egyiptomi esetben (2011. január) a magyar külügyminiszter látogatott először a térségbe a humanitárius helyzet felmérésére. Líbia esetében a Bizottsággal egyeztetve, s az EU polgárvédelmi mechanizmusának keretében bővítették az EU evakuációs eszköztárát, és válságkezelési szakértőket biztosítottak. Az afrikai tavasz által ugyancsak érintett Líbiában a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az EU-t, és később számos EU-n kívüli országot. Líbiát és Csádot magyar járaton hagyhatták el a menekülők.

A Líbia ellen foganatosított ENSZ BT határozaton (1970. sz.) alapuló, de több vonatkozásban azon túlnyúló EU-s szankciós csomagot a magyar elnökséggel működő RELEX-munkacsoport gyors munkával dolgozta ki, s terjesztette a Tanács elé.

Értékelések

Ahhoz képest, hogy 2004-es csatlakozása óta Magyarország első ízben készített elnökségi programot, s még nem rendelkezett tapasztalatokkal, az elkészített elnökségi program ambiciózusnak nevezhető, különösen a színtelen szlovén (2008. január–június) és a kifejezetten gyenge cseh (2009. január–június) elnökség után.

Az összképet tekintve az mondható el, hogy a magyar fél a kormányváltás mellett is fel tudott készülni a félév feladatainak technikai lebonyolítására, és képes volt az intézmények együtt döntését fenntartani egy sor aktuális vagy éppen lezárásra váró szakpolitikai kérdésben. A magyar elnökségi félév alatt összesen 103 ügy zárult le, ebből 43 az Európai Parlamenttel közös rendes jogalkotási eljárás keretében (húsz első olvasatban, hat második olvasatban, és egy harmadik olvasatban), valamint 60 tanácsi és elnökségi következtetést fogadtak el. Az adatok azt jelzik, hogy Magyarország képes volt a sokféle érdek között kompromisszumokat létrehozni, és ezzel együtt úgy szelektálni az ügyek között, hogy az elősegítse a sikeres döntéshozatalt.⁶

A magyar elnökség végén az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportjában a politikai pártok értékelték a hat hónapos teljesítményt. A kormányzati oldal szerint Magyarország eredményesen látta el az elnökséggel kapcsolatos feladatokat, s sikerült teljesíteni az „Erősebb Európa” elnökségi célkitűzést. Martonyi János külügyminiszter a magyar szerepet a „tisztességes közvetítő” (*honest broker*) jelzővel illette, s megítélése szerint a legnagyobb teljesítménynek a hatos gazdasági csomag végigtárgyalása, a schengeni bővítés előbbre mozdítása s a horvát csatlakozás lezárása tekinthető. Az elnökségi programokért felelős kormánybiztos, Robák Ferenc emlékeztetett arra, hogy a parlamenti választások miatt a rendezvények előkészítésére nagyon rövid idő állt rendelkezésre, ám ennek ellenére azokat sikerült magas színvonalon, de egyúttal takarékosan megoldani. A felkészüléssel együtt ugyanis összesen 70-75 millió euróba, vagyis körülbelül 22 milliárd forintba került a 2011. első félévi magyar uniós elnökség, amely az egyik legkisebb összeg a többi elnök ország költségvetéséhez viszonyítva. Az elmúlt évek soros elnökei közül minden tagállam több mint 100 millió eurót költött az elnökségi feladatokra és előkészületekre.

Az ellenzéki pártok az elnökségi félév szakmai teljesítményét elismerték ugyan, de hozzátették, hogy a programot körülvevő „negatív politikai elemek” miatt nem tudják

⁶ Az adatok a magyar elnökségi weboldalról (EU2011.hu) valók. Tömör összegzés az elnökségi félévről: VASALI 2011.

sikeresnek tekinteni az elnökséget. Szabó Vilmos (MSZP) szerint az elnökségi félév nyomán Magyarország tekintélye nem nőtt, és „rekordot döntött a Magyarországról szóló negatív hírek száma”.

A Jobbik értékelését Balczó Zoltán foglalta össze. Szerinte az elmúlt félév során az EU – a magyar elnökség segítségével – továbbhaladt egy központosított európai állam létrejötté felé. Összességében úgy vélte, hogy Magyarország sikeresen megfelelt a brüsszeli elvárásoknak, és az EU közelebb került egy szuperállami berendezkedéshez, ami azonban a politikus szerint ellentétes a magyar érdekekkel.

Az elnökségi félév előkészítésében és elindításában aktív szerepet betöltő korábbi külügyminiszter, Balázs Péter a „félsiker” kifejezést használta értékelésében. Azzal érvelt, hogy míg a program végrehajtásában a „magyar elnökség kitűnőre végzett”, addig az „EU elnökség nem vált ünneppé Magyarországon: kezdetét politikai zavar, a folytatást feszültség és bizonytalanság övezte [...]. Az elnökség végeztével Magyarország megítélése összességében rosszabb, mint annak előtte.”⁷

Az Európai Parlament 2011. július 5-én értékelte a magyar elnökséget. Az ülésre Strasbourgba utazó magyar miniszterelnök hangsúlyozta, hogy Magyarország teljesítette a vállalásait, s meggyőződése, hogy a gazdasági kormányzásra vonatkozó szabályozás elfogadása, az uniós határvédelem, Horvátország csatlakozása, a Roma és a Duna Stratégia elfogadása után az unió erősebb, mint korábban volt. Bár az EU 2011 első félévében három nagyon erős kihívással kellett szembesülni (az eurózóna válsága, a fukusimai nukleáris katasztrófa és az észak-afrikai események), végül is mindegyikre gyorsan és hatékonyan tudott reagálni.

Az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso ugyancsak a sikerek közé sorolta a horvát csatlakozás lezárását, aminek értelmében Horvátország 2013. július 1-jétől lett az EU 28. tagállama. Elismerően méltatta a hatos gazdasági szabályozási csomagot, a schengeni rendszer reformjának megindulását, illetve az EU külső határainak megerősítését.

Az Európai Néppárt frakcióvezetője, Joseph Daul ugyancsak méltatta a magyar eredményeket, s kiemelte, hogy a soros elnöknek a Lisszaboni Szerződés változtatásai nyomán is komoly szerepe van a döntéshozatalban, s hogy a magyar elnökség felelősséggel vette ki ebből a részét.

Az Európai Néppárton kívül az EP többi pártja (szocialisták, liberálisok, zöldek) a magyar program bemutatásakor (január 19.) alkalmazott módszert követte: a program szakmai részének rövid, pozitív méltatása, valamint a magyar diplomáciának címzett elismerések után az elnökségi programnak részét nem képező, a magyar belpolitikában történtek bírálatával foglalkozott. A közel kétórás plenáris vitában a legnagyobb figyelmet ismét a médiatörvény és az új magyar alkotmány kapta, amelyeket a bírálók a magyar demokrácia lebontásának jeleként értelmeztek.

⁷ BALÁZS 2011.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS Péter (2011): A magyar EU-elnökség mérlege: Fél siker. *Népszabadság*, 2011. június 25.
Online: <http://nol.hu/kulfold/20110625-felsiker-1114001>
- HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint (2010): *2011 – Magyar EU-elnökség*. Budapest: Országgyűlés Hivatala.
- VASALI Zoltán (2011): A magyar elnökség szakpolitikai hatékonysága. *Polgári Szemle*, 7(4), 52–64. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/126-2011-szeptember-7-evfolyam-4-szam/tarsadalom-es-kulpolitika/450-a-magyar-unios-elnoekseg-szakpolitikai-hatekonysaga>

Egyéb források

- Council of the European Union (2009): *18 Month Programme of the Council*. Nr. 16771/09. 2009. november 27.
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010) 2020. 2010. március 3. Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf
- Külgazdasági és Külügyminisztérium (2021): *Az Európai Unió Duna Régió Stratégia (EUSDR) 10 éve*. Online: <https://online.fliphtml5.com/qhzkv/sgsi/>
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-elnoekseg%20prioritasai.pdf>

A kiszámíthatóan váratlan esemény: európai uniós elnökségek az intézményi váltások időszakában

Az elnökség intézménye az integráció történetében

A rotációs elnökség fogalmát és gyakorlatát mindig is ismerte az európai integráció. Az Európai Szén- és Acélközösség három hónapos elnökségi időszakával szemben a ma is megszokott hat hónapos terminust az Európai Gazdasági Közösséget életre hívó Római Szerződés teremtette meg, és 1958. január 1-jétől június 30-áig Belgium látta el először az ezzel kapcsolatos feladatokat. Tőle a nyár közepén az akkori Német Szövetségi Köztársaság vette át, és adta tovább az év végén Franciaországnak, megteremtve ezzel a féléves rotációval dolgozó elnökség intézményét.

Az elkövetkező fél évszázad az európai integrációt érő sok változás mellett is alapvetően változatlanul hagyta az elnökség intézményét. Noha a bővítési hullámok sokszorosára növelték a tagállamok számát 1973 és 2006 között, és az integráció mélyülése a szakpolitikák számát is megsokszorozta a közösségi, majd uniós szinten, az elnökségre vonatkozó szabályok egészen a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépéséig ugyanazok maradtak.

A jogi keretek változatlansága mellett ugyanakkor az eltelt idő értelemszerűen sok változást hozott az elnökségi feladatok ellátásának gyakorlatában. Mindenekelőtt felhalmozódott több évtizednyi tapasztalat, amelyet a tagállamok saját maguk és egymás hasznára tudtak továbbadni. A szakirodalom megfigyelése szerint a tagállamok mindegyike egy kicsit a maga képére formálta már a kezdeti időktől fogva az elnökséget, közigazgatási hagyományainak, nemzeti karakterének, rendelkezésére álló erőforrásainak függvényében.¹

Világossá vált, hogy más várható el egy kis területű és népességű, erőforrás-hiányos tagállam elnökségi időszakától, mint egy nagy, gazdag tagállamétól. Kialakult a tagállamok közötti informális hierarchia, amely meghatározta az elnökségi időszak hatékonyságát és eredményességét is. A nagy területű és népességű, erős gazdasággal rendelkező alapító tagállamok álltak ennek élén, és minél kisebb területtel vagy népességgel, valamint későbbi belépési dátummal rendelkezett egy ország, annál hátrébb foglalt helyet a fontossági sorrendben.

Mindebből adódóan az egymástól eltérő tulajdonságokkal rendelkező, egymáshoz képest a fontossági sorrendben eltérő helyet elfoglaló, ám félévente egymást követő

¹ LEWIS 2007: 160.

tagállamok elnökségei sajátos dinamikát adtak az európai integrációnak. Az egy helyben toporgást vagy a patthelyzeteket látszólag váratlanul váltotta fel a gyors haladás egy-egy erős és hatékony elnökség hatására. Máskor dinamikusán és gyorsan alakuló folyamatok torpanhattak meg egy új, kevésbé gyakorlott vagy hatékony elnökségi időszak következményeként.

A szakpolitikai változások mellett szintén újdonságot okozott az elnökségek tematikájában az intézményi változások növekvő jelentősége. A kiinduló helyzetben az elnökségi feladatokat ellátó tagállam számára az intézményi változás nem jelentett különösebb kihívást. A Római Szerződés értelmében mind a Bizottság, mind a Parlamenti Közgyűlés, mind pedig a Tanács a tagállamok küldötteiből álltak, és kizárólag az adott tagállam belügyét képezte, hogy milyen küldöttekkel tölti fel a rendelkezésére álló keretet.

Az első változást ezen a téren az Európai Parlament közvetlen választottá tétele jelentette 1979-ben. Bár maga a választás, az azon való részvétel, az iránta megnyilvánuló érdeklődés, valamint a választás jelentősége csalódást okozott, önmagában az a tény, hogy létrejött az első közvetlen demokratikus legitimációval rendelkező közösségi intézmény, egy új politikai fejlődési irányt indított el az európai belpolitikában.

Az Európai Parlament ugyanis a közvetlen legitimációt rendkívül ügyesen használva hivatkozási alapként önmagát az európai demokrácia letéteményeseként tüntette fel. A rendelkezésére álló jogszabályi lehetőségeket a legteljesebb mértékig kihasználva erősítette helyzetét a többi közösségi intézmény között, elérve, hogy lassan az európai parlamenti választások, illetve az Európai Parlament ötéves mandátuma váljon az európai belpolitika intézményi megújulásának fordítókorongjává.

A Maastrichti Szerződés az Európai Parlament mandátumához igazította az Európai Bizottság hivatali idejét is, elméletileg megteremtve az időbeli kapcsolatot a két intézmény között. Innentől kezdve az Európai Parlament törekvése immáron arra irányult, hogy változatlan jogszabályi keretek mellett is minél nagyobb politikai befolyást szerezzen a Bizottság összetételének meghatározásában. A jogszabályokban eddig is biztosított jog, amely szerint az Európai Parlament meghallgatja a tagállamok kormányai által delegált biztosjelölteket, az évek folyamán egyre komolyabb jelentőségű eseménnyé vált, és 2004-ben már az is előfordult, hogy az Európai Parlament ellenállása miatt biztosjelöltet kellett visszavonni vagy eredeti portfólióját megváltoztatni.

A változás azt jelentette, hogy az immáron ötévente sorra kerülő intézményi megújulás a rutinszerű cseréből egyre inkább politikailag is jelentős, konfliktusos folyamatná vált. Ez pedig maga után vonta azt is, hogy az intézményi változás időszakában éppen elnökségi feladatot ellátó tagállam is részesül az ellátandó feladatokból. Ha jogszabályi kötelezettség nem is állt fenn, egy tagállam presztízse szempontjából korántsem volt mindegy, hogy hogyan tudta kezelni az elnökségi időszaka alatt felmerülő politikai konfliktusokat, legyen szó akár tagállamok közötti ellentétéről, akár az uniós intézmények és a tagállamok közötti konfliktusokról. Márpedig az intézmények megújulási folyamatának gördülékenysége az európai integráció egyik legfontosabb érdekének volt tekinthető.

Az elnökség a Lisszaboni Szerződés után

A rotációs elnökségre vonatkozó szabályozás jelentős mértékben változott meg 2009. december 1-jével, amikor a Lisszaboni Szerződés hatályba lépett. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az elnökségek szerepét jól jellemzi az az út, amelyet a tagállamok és az uniós intézmények jártak be a Lisszaboni Szerződés megszületéséig.

Az ezredforduló környékén az Európai Unió meghatározó tagállamai és intézményei részéről egyre elfogadottabbá vált az úgynevezett flottamegközelítés a bővítést illetően. Ez azt jelentette, hogy az eredeti forgatókönyvhöz képest, amikor lépcsőzetesen, felkészültségük függvényében vették volna fel a tagságra váró közép- és kelet-európai országokat, az a stratégia győzedelmeskedett, hogy politikai okokból várják be az összes – vagy, mint később kiderült, majdnem összes – tagságra váró országot, és egy nagy keleti bővítés keretében veszik fel őket.

Az elképzelés, amellettt hogy nagy csalódást okozott a fejlettebb visegrádi országok körében, azt is jelentette, hogy a bővítést követően a tagállamok számának duplázódásával kellett számolni. A tagállamok számának növekedésével kapcsolatos aggodalmak mindenekelőtt abban jelentkeztek, hogy az eredetileg hat tagállamra szabott döntéshozatali folyamatok az új létszámmal kezelhetetlenül bonyolulttá és lassúvá válnak. Hasonlóképpen, az uniós intézmények létszáma is felduzzad a bővítés eredményeként, és működésük egyre nehezekebb lesz.

Ezen aggodalom jegyében és a minden eddiginél nagyobb arányú bővülésre készülve fogadták el a tagállamok 2001-ben a laekeni nyilatkozatot, amely egy alkotmányozási folyamatot hirdetett meg. A cél az volt, hogy egy, a tagállamok és az uniós intézmények, valamint egyéb politikai szereplők részvételével és Valéry Giscard d'Estaing volt francia köztársasági elnök elnöklétével létrejött Európai Konvent egy olyan alkotmánytervezetet dolgozzon ki, amelyet a tagállamok is elfogadnak, és amely az Európai Unió alkotmányaként szolgálhat az elkövetkező időszakban.

A Konvent teljesítette is feladatát 2004-ben, azonban a következő évben a ratifikációs eljárás során Franciaország és Hollandia népszavazáson elutasította az alkotmánytervezet szövegét. Úgy tűnt, hogy az európai integráció mély válságba került, hiszen két alapító és befolyásos tagállam választópolgárai mondtak nemet a továbblépésre.

Az elbátortalanodás időszakának 2007-ben a soros elnökség vetett véget. Az ekkor elnökségi feladatokat ellátó Németország bejelentette az újragondolási időszak végét, és a Római Szerződés aláírásának ötvenedik évfordulóján a tagállamok elfogadták az úgynevezett berlini nyilatkozatot, amely hitet tett egy új szerződés elfogadása mellett, és célul tűzte ki, hogy a 2009-es európai parlamenti választásokat már az új szerződés alapján bonyolítsák le.

Az eset önmagában jól mutatja, hogy egy erős és befolyásos tagállam által ellátott elnökségi időszak hogyan tud új dinamikát vinni a megtorpanó integrációs folyamatba. Az újrakezdett munkának köszönhetően a portugál elnökség alatt, 2007. december 13-án ünnepélyesen aláírták a szerződéstervezet szövegét Lisszabonban. Minden együtt állt

tehát az eredeti célkitűzés teljesítéséhez, ahhoz, hogy az új szerződés 2009. január elsején hatályba léphessen, és az az évi európai parlamenti választásokra már az új szerződés legyen hatályban.

A ratifikációs folyamat azonban most is nehézségeket hozott magával. Az európai alkotmánytervezetre nemet mondó Franciaország és Hollandia most ugyan a biztonság kedvéért kikerülte a nép közvetlen bevonását a döntéshozatalba, és törvényhozásai útján ratifikálta a szerződés szövegét, Írországból azonban az első referendumon az elutasítók kerültek többségbe, és csak október elején, a megismételt népszavazáson győztek a támogatók. Az ír nehézségekre hivatkozva Csehország és Lengyelország is halogatta hozzájárulását.

A már szokásosnak nevezhető bonyodalmak késlekedést idéztek elő a hatálybalépés tekintetében is. Így a Lisszaboni Szerződés nem az eredetileg tervezett 2009. január 1-jén, hanem csak az év végén, 2009. december 1-jén, jóval az európai parlamenti választások után tudott hatályba lépni.

Az új szerződés a rotációs elnökség szabályozásával kapcsolatban az eddigiekhez képest két fontos újítást vezetett be. Mind a két újítás kapcsolatba hozható azzal a ténnyel, hogy a szerződés hatálybalépésekor már huszonhét – 2013-tól pedig huszonnyolc – tagállama volt az Európai Uniónak, vagyis a hat hónapos elnökségi ciklust megőrizve egy tagállamnak tizenhárom-tizennégy évet kell várnia arra, hogy ismét sorra kerüljön. A tagállamok számának növekedésével az Európai Unió sokszínűsége is erősödött, és ez a megállapítás a politikák sokszínűségére is igaz. Következésképpen az új szerződés olyan újításokat vezetett be, amelyekkel csökkenteni szándékozott a tagállamok által ellátott elnökségi időszakok különbözőségének súlyát.

Ennek jegyében vezették be az elnökségi trió intézményét, amely három egymást követő elnökségi időszakot ellátó tagállam együttműködését jelentette. A triót alkotó országok a saját elnökségi programjuk mellett közös, a tizennyolc hónapra szóló elnökségi programot is elfogadnak, és egymással intenzív együttműködést folytatnak az elnökségi időszakban szakpolitikai célok elérésében. Az új intézmény bevezetésével a szándék egyértelműen tetten érhető: azzal, hogy a trió tagjai között szoros szakpolitikai együttműködést hoz létre, és megteremti a lehetőséget a különböző triók közötti együttműködésnek, erősíti az elnökségi időszakok szakpolitikai profilját, és egyben az uniós szakpolitikák fejlődésének kontinuitását is elősegíti.

A szerződés másik újdonsága negatív oldalról erősíti az elnökségek szakpolitikai profilját azzal, hogy csökkenti az elnökségek szerepét az uniós intézmények működtetésében. A Lisszaboni Szerződés két olyan új pozíciót hívott életre, amelyet addig a soros elnökséget betöltő tagállam politikusai töltöttek be.

A ténylegesen 1974 óta működő Európai Tanács elnöke hagyományosan az éppen elnökségi időszakát töltő tagállam állam- vagy kormányfője volt, az adott ország alkotmányos berendezkedésének megfelelően. A Lisszaboni Szerződés azonban 2009 decemberétől bevezette az Európai Tanács elnöke tisztségét, amelyet az Európai Tanács minősített többségi választásával töltenek be két és fél évre, ám a tisztséget betöltő személy egyszer újraválasztható. Ez idáig mind a három elnök – Herman Van Rompuy, Donald Tusk és Charles Michel – két ciklust, azaz öt évet töltött el tisztségében.

A másik újdonság az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője pozíció megszületése volt. A Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió külpolitikájának irányítását is hagyományosan a soros elnökséget betöltő tagállam külügyminisztere végezte. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Tanács által minősített többséggel megválasztott és az Európai Bizottság elnökének egyetértésével öt évre kinevezett főképviselő látja el ezeket a feladatokat.

A Lisszaboni Szerződés tehát némileg újraszabta az elnökség profilját. Az addig megszokott, hagyományos szerephez képest több hozzájárulási lehetőséget adott a szakpolitikai munkához, miközben csökkentette az intézmények irányításában és a reprezentatív szerepekben játszott feladatok jelentőségét. Úgy tűnhet, szürkébbé vált a rotációs elnökség, hiszen kevesebb szűkebb értelemben vett politikai megnyilvánulás adódott a tagállamok politikusainak. Az intézményközi viszonyok fokozatos átpolitizálódása azonban bőven kárpótolta az elnökséget betöltő országok politikusait a feladatokat illetően.

Szakpolitika vagy nagypolitika? A svéd elnökség 2009-ben

Bár az európai integráció története sok eseménydús évet tudhat magáénak, politikai jelentőségéből adódóan még ezek közül is kiemelkedik a 2009-es. A francia–cseh–svéd elnökségi trió utolsó tagjaként Svédország alapvetően egy hatpontos munkaprogram köré építette hat hónapos elnökségi időszakát. Eszerint a svéd elnökségi prioritások a következők voltak: 1. gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, 2. klímaváltozás, 3. az igazságügyi és belügyi együttműködés területén megvalósítandó Stockholmi Program, 4. a Balti-tenger Stratégia, 5. az Európai Unió szomszédság- és külpolitikája, valamint 6. intézményi és alkotmányos kérdések.²

Amint látható, némileg szokatlan módon, a szakpolitikai feladatok mellett a svéd elnökség már számolt a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamatából adódó feladatokkal is. Elsődleges kihívásként jelentkezett ezen a téren a második ír referendum kérdése. Az első, 2008 júniusában megtartott írországi népszavazáson ugyanis a szerződés ratifikálását elvetők kerültek többségbe, így kevesen gondoltak arra, hogy még a svéd elnökség alatt hatályba is léphet az új alapokmány. Ennek megfelelően a felkészülés időszakában a svéd elnökség számára nem is az új szerződés hatályba léptetésével, hanem az esetleges népszavazási kudarccal kapcsolatos feladatok szerepeltek.³

A svéd elnökség időszakára három nagy feladat hárult az intézményi változások terén. Egyrészt figyelemmel kellett kísérnie a megújuló intézmények – az új összetételű Európai Parlament és az Európai Bizottság – megalakulási folyamatát, és amennyiben lehetséges volt, segíteni kellett azt. Másrészt mindent meg kellett tennie a soros elnökségnek, hogy az ír népszavazással megtorpant ratifikációs folyamat még az év vége előtt véget érjen, és a Lisszaboni Szerződés hatályba léphessen. Harmadik feladatként pedig

² LANGDAL – VON SYDOW 2009: 7.

³ DONELLY–OJANEN–KRATOCHVÍL 2009: 2.

segíteni kellett az új szerződés által megteremtett új pozíciók – az Európai Tanács elnöke, illetve az Európai Unió külügyi főbiztosa – meghonosítását az európai belpolitikában.

Az időzítés sajátosságaiból adódóan a svéd elnökség legnagyobb feladatai közé így aztán nem az egyébként sikeresen teljesített szakpolitikai célkitűzések kerültek, hanem az intézményi megújulás folyamata. A tény, hogy a Lisszaboni Szerződés elhúzódó ratifikációja és az európai parlamenti választásokat követően megalakuló új intézmények eljárása párhuzamosan folyt, megnyitotta azt a vitát, amely az új intézmények hivatalba lépésének időzítéséről szólt.

Az Európai Tanács 2009. júniusi ülése ugyan a szokásoknak megfelelően az európai parlamenti választások után megtette javaslatát az Európai Bizottság következő elnökének személyére – aki megegyezett az addigi elnökkel, José Manuel Barrosoval –, ám voltak tagállamok, amelyek úgy gondolták, hogy az egész intézményi megújulást el kell halasztani a szerződés hatálybalépését követő időszakra. Ehhez az állásponthoz csatlakozott az Európai Parlament is, amely elhalasztotta júliusi szavazását a Bizottság régi-új elnökének személyéről. A halasztásnak részükről az volt az elsődleges motivációja, hogy az Európai Parlament a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésére várt, amely erősebb jogosítványokat adott az Európai Parlament kezébe az Európai Bizottság elnökének jelölési folyamatában.⁴

A svéd elnökség azonban úgy gondolta, hogy az intézményi folyamatosság biztosítása érdekében legalább az elnök személyét illetően folytatni kell az eljárást, és az elnökségi időszak kezdetén, már július elején konzultációkat kezdett az Európai Parlamenttel az új Bizottság elnökének személyéről.⁵ Noha többen vitatták az időzítést, a svéd elnökség a széles körű előkészítő munka eredményeként sikert ért el, és az Európai Parlament szeptemberi plenáris ülése nagy többséggel bizalmat szavazott Barrosónak. A Bizottság többi tagjának jelölése, meghallgatásuk és hivatalba lépésük a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése utáni időszakra tolódott, így az új, ezúttal második Barroso-féle Bizottság 2010. február 10-én tudott hatályba lépni.

Nem tűnt sokkal könnyebbnek az intézményi megújulás folyamatában az elsövel párhuzamosan jelentkező második feladat, a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamatának levezénylése sem. A svéd elnökség kezdetekor még Írországon kívül három tagállam – Csehország, Lengyelország és Németország – nem ratifikálta a szerződést. Az igenek meggyőző többsége megnyitotta a ratifikációs folyamat utolsó szakaszát, amikor már csak az egyes tagállami aggodalmakat kellett a svéd elnökségnek kezelnie. Az ősz folyamán a német szövetségi parlament nagy többséggel járult hozzá a szerződés hatálybalépéséhez, a lengyel parlament pedig ugyan megvárta az ír népszavazás eredményét, azonban ezt követően rögtön ratifikálta a szerződést.

Így érzékeny diplomáciai feladatként csupán a cseh köztársasági elnök, Václav Klaus aláírással kapcsolatos szkepszisének legyőzése jelentkezett. Az elnök a Lisszaboni Szerződéshez kötődő Alapjogi Chartától a Beneš-dekrétumok érvényesülését féltette, és a megfelelő garanciák megteremtéséig akadályozta is magának a szerződésnek a ratifikációját.

⁴ FOWLER 2009: 18.

⁵ *Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union* 2009: 17.

Bár az ír igenek többségbe kerülése jelentős mértékben puhított álláspontján, az elemzők szerint a svéd elnökség diszkrét diplomáciai manőverei is nagymértékben segítették Klaus ellenállásának megtörését, és a hatálybalépés sikerre vitelét.⁶

Ehhez a feladathoz kötődött az intézményi megújulás harmadik aspektusa, az új pozíciók tisztségviselőkkel betöltése, és a tisztségek tekintélyének megerősítése. Fredrik Reinfeldt miniszterelnök az elnökségi időszak egyik feladatának tartotta azt is, hogy vitát rendezzenek arról, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az új intézmények és pozíciók hogyan viszonyulnak a már létező, hagyományos megoldásokhoz. Számára a legégetőbb kérdés annak tisztázása volt, hogy az újonnan létrehozandó Európai Tanács elnöke pozíció mennyiben módosítja a rotációs elnökségi feladatokat ellátó ország kormányfőjének feladatait.⁷

A másik két területen elért kezdeti sikerek után a legnehezebb próbatétel az intézményi megújulás folyamatában 2009. november 19-én várt a svéd elnökségre. Két új pozíció betöltéséről döntöttek ekkor a tagállamok. Tekintettel arra, hogy egyik tisztségnek sem volt előképe az európai integráció történetében, így sem az Európai Tanács elnöke, sem pedig az Európai Unió külügyi főbiztosa esetében nem tudták még a tagállamok, hogy mit hoz a jövő, és a pozíciót első alkalommal betöltő politikusok mennyire tudják fajsúlyossá tenni új pozíciójukat.

A sokszor egymással ütköző nemzeti érdekek közötti közvetítés ezúttal rendkívül nehéz folyamatát személyesen Fredrik Reinfeldt vezetésével végezte el a svéd elnökség, végül mindenki általános megelégedésére. Kritika csupán a módszert illette.⁸ Azt a módszert, miszerint a svéd diplomácia bizalmas megbeszélésekkel és telefonhívásokkal, nem pedig nyílt tárgyalásokkal alakította ki a konszenzust. Valószínű azonban, hogy ezúttal is a módszer maga volt a siker záloga: nyílt diplomáciai tárgyalásokkal valószínűleg nem tudtak volna a tagállamok ilyen rövid idő alatt konszenzusos megoldásra jutni.

Az intézményi megújulás által megszabott feladatok teljesítésén túl a svéd elnökségnek természetesen el kellett látnia az elnökségből adódó „hagyományos”, azaz szakpolitikai feladatokat is. Itt a legnagyobb kockázatot az ekkor még a hatását erősen éreztető európai gazdasági válság ellenszerének megtalálása jelentette. A 2008-ban az európai gazdaságokat is elérő, az Egyesült Államokból kiindult krízis kezelése a svéd elnökség alatt még csak feladatként jelentkezett. A megoldást majd csak – nem utolsósorban éppen a magyar elnökség egyik eredményeként – a 2011-es év hozza a gazdasági kormányzás jogszabályi és szakpolitikai kereteinek újraalkotásával.⁹

Nagy kihívást jelentett, és csak részleges sikert hozott a teljes kudarccal fenyegető koppenhágai klímacsúcs megmentése is.¹⁰ Az Európai Unió nagy tervekkel vágott neki a klímapolitikai tárgyalássorozatnak, ám már a svéd elnökség kezdetekor látható volt, hogy – elsősorban az amerikai és a kínai tárgyalópartnerek vonakodása miatt – a találkozó

⁶ KRÁL 2009: 33.

⁷ MAZZUCELLI–DRAGOMACA 2009: 15.

⁸ KACZYŃSKI 2009: 21.

⁹ VÉGH 2019: 10.

¹⁰ PALMER 2009: 16.

nem tudja beteljesíteni eredeti küldetését. A svéd elnökség önmagában nem hibáztatható a lehetőség elmaradásáért, azonban teljesítményének megítélését így is negatívan árnyalta a kudarc.

Az elnökség nagy szakpolitikai sikereként tartják számon viszont a Stockholmi Program elfogadását. A Stockholmi Program a bel- és igazságügyi együttműködés terén határozta meg a 2010–2014 közötti időszakra a tennivalókat. A program célul tűzte ki, hogy az Európai Unió állampolgárságát valós, kézzelfogható tartalommal kell megtölteni, továbbá összehangolt cselekvést irányzott elő többek között a terrorizmus és a kábítószerek, valamint az embercsempészet elleni küzdelemben, tovább célul tűzte ki egy összehangolt bevándorlási rendszer megalkotását.

Összességében megállapítható, hogy miközben a svéd elnökség számára is nagy számban adódtak szakpolitikai feladatok, az elnökség mégis rendkívülinek tekinthető abban a tekintetben, hogy egészen sajátos körülmények között kellett helytállnia. Az új szerződésnek az intézményi megújulással párhuzamosan zajló ratifikációs folyamata, valamint az új tisztségek bevezetése olyan feladatokat jelentett, amelyekre korábban nem volt példa. Éppen ezért a svéd elnökségnek nemcsak a hagyományos szakpolitikái, de nagyon komoly diplomáciai és közvetítői képességeit is érvényesítenie kellett a félév folyamán. Ebben a szerepben óriási jelentősége volt annak, hogy Svédország iránt hagyományosan nagy bizalommal viseltetnek tárgyalópartnerei. Ebből adódóan becsületos közvetítői szerepét senki sem kérdőjelezte meg, ami nagymértékben növelte az elnökség működésének hatékonyságát.

Mint kés a vajban: az olasz elnökség 2014-ben

Öt évvel a svéd elnökség után Olaszország látta el a következő intézményi váltás időszakában az elnökségi feladatokat. A csillagok állása sokkal inkább kedvezett a délieknek: az európai politikában ugyan most is jelen voltak aggodalomra okot adó tényezők, ám összességében ezek európai integrációra és uniós intézményekre gyakorolt hatása össze sem hasonlítható azzal, amit a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamata és az akkori intézményi megújulás jelentett a svéd elnökség számára.

Nem maradt azonban innováció nélkül az európai belpolitika 2014-ben sem. A nagy újdonságot ekkor az úgynevezett csúcselnöki rendszer jelentette, azaz az a megoldás, miszerint a tagállamok vezetői magukra nézve kötelezőnek fogadták el az európai parlamenti választás eredményét, és a választáson győztes pártszövetség listavezetőjét jelölik az Európai Bizottság következő elnöki pozíciójára.

A rendszer különlegessége, hogy nem a Szerződés rendelkezésein alapult, hanem tulajdonképpen azzal szemben fogalmazódott meg. A Szerződés szerint ugyanis az Európai Bizottság elnöki tisztére az Európai Tanács minősített többséggel tesz jelölést, amelyről az Európai Parlament szavaz. Amennyiben az Európai Tanács jelöltje megkapja az Európai Parlament bizalmát, akkor indulhat meg a Bizottság egésze felállításának folyamata, amely a biztosok jelölésével, majd pedig európai parlamenti meghallgatásával folytatódik.

Az eljárás végére ismét csak az Európai Parlament tesz pontot azzal, hogy bizalmi szavazást tart az új összetételű Bizottságról, amely, amennyiben megkapja a többségi támogatást, hivatalba is léphet.

A csúcsteljesítményi rendszer létrejöttét olyan úgynevezett intézményközi megállapodás tette lehetővé, amelynek keretében az Európai Tanács gyakorlatilag önként lemondott jelölési jogáról, pontosabban fogalmazva merőben formálissá tette azt. Azzal, hogy magára nézve kötelezővé tette az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételét, valójában szimbolikussá tette a jelölésben játszott szerepét, az Európai Parlamentet téve meg főszereplővé az új Bizottság létrejöttének folyamatában.

A 2014-es európai parlamenti választás nyertese az Európai Néppárt volt, így annak listavezetőjét, az európai belpolitikában hosszú ideje miniszterelnökként és pénzügy-miniszterként, valamint az utóbbi időben már az euróövezeti országok eurócsoportjának vezetőjeként is ismert Jean-Claude Junckert jelölte az Európai Tanács az Európai Bizottság új elnökének. A csúcsteljesítményi rendszerrel nem mindenki értett egyet. Mindazonáltal az Egyesült Királyság és Magyarország miniszterelnökei hiába tiltakoztak az eljárással szemben, hiába szavaztak nemmel, a minősített többségnek köszönhetően Juncker elnökjelölt lett. A jelöltet az Európai Parlament többsége szavazatával is támogatta, így megkezdődhetett az új Bizottság felállításának folyamata.

A svéd – és, mint majd később látni fogjuk, a finn – elnökséghez képest a csúcsteljesítményi rendszer nagymértékben megkönnyítette az olasz elnökség kezdeti időszakának munkáját, még akkor is, ha egyébként maga a megoldás nem felelt meg a Szerződés előírásainak. Talán ebből is adódott, hogy az olasz elnökség egész időszaka alatt az intézményi megújulás kérdése közel sem vetődött fel olyan hangsúllyal, mint történt az a Lisszaboni Szerződés ratifikációját és hatályba léptetését, valamint az intézményi megújulást időben egyszerre kezelő svéd elnökség során.

Történt ez annak ellenére, hogy az olasz elnökség prioritásait és programját ismertető dokumentum az első helyen, a szakpolitikai célokat megelőzve foglalkozott az intézményi megújulás folyamatának problémás területeivel, illetve az azokból adódó elnökségi feladatokkal.¹¹ Valójában az olasz elnökség az intézményi megújulás zökkenőmentes voltának köszönhetően sokkal inkább koncentrálni tudott szakpolitikai céljainak megvalósítására, mint elődje.

Az Európai Parlament nagyobb politikai ellenállás nélkül fogadta az Európai Bizottság következő ellenjelöltjét, aki egyben csúcsteljesítményi is volt. Az Európai Bizottság az eredeti terveknek megfelelően – egyedülként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő időszak Bizottságai közül – 2014. november 1-jén megkezdhette a működését. Az elnökségi időszak vége felé pedig az Európai Tanács új elnökét, Donald Tuskot is menetrendszerűen és a papírforma szerint választották meg a tagállamok vezetői.

Mindez azonban nem jelentette azt, hogy az olasz elnökség nyugodtabb időszak lett volna elődjénél. Az olasz elnökség szakpolitikai prioritásai alapvetően három csomópont köré rendeződtek: 1. az európai gazdasági és a dél-európai szuverén adósválság

¹¹ BONVICINI et al. 2014: 2–3.

tanulságainak levonása és a gazdasági kormányzás megújítása, 2. a közös kül- és biztonságpolitika reformja, valamint 3. az új közös bevándorlási politika kialakítása.¹² A történelmi események azonban gyakorlatilag mindhárom szakpolitikai területen váratlan fordulatot hoztak.

A gazdasági kormányzás hatékonyságával kapcsolatos kérdések száma csak gyarapodott a görög adósságválság kiéleződésével, hogy aztán igazán radikális fordulatot vegyen 2015-ben a görög parlamenti választáson aratott szélsőbaloldali győzelemmel. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának reformját alapjaiban ásta alá a 2014 nyarán kirobbant orosz–ukrán háború, amely diplomáciai szükséghelyzetet is előidézett, amikor orosz paramilitáris alakulatok lelőtték a malajziai légitársaság utasszállító gépét. Végül pedig az új bevándorlási politika kialakítására fordított erőfeszítések – amelyeket Jean-Claude Juncker is elsődleges fontosságúnak nevezett az Európai Parlamentben elmondott beszédében – egy év múlva futottak végleg zátonyra, amikor addig soha nem látott invázió érte el Görögországot és Olaszországot, illetve a szárazföldi útvonalakon Magyarországot, új fejezetet nyitva meg ezzel az Európai Unió migrációs politikájának történetében.

Mindezek a fejlemények azonban nem árnyékkolták be az egyébként sikeresnek tekinthető olasz elnökséget. Az intézményi megújulás szempontjából is a mindaddig legeredményesebb elnökségi időszakot üdvözölhetjük a 2014 második felében zajló elnökségi programban. 2014 végére minden intézmény megújult, és zökkenőmentesen megkezdhetette az előtte álló politikai időszakot.

Egy pragmatikus ország kalandja az ideológiával: a finn elnökség 2019-ben

2019. július elsején Finnország európai uniós tagságának harmadik elnökségét kezdte meg. Az 1999-es és a 2006-os finn elnökség inkább gyakorlatias és szerény karakterével maradt emlékezetes. Tipikus frissen csatlakozott kisállamként az első két elnökség során alapvető hangsúlyt helyezett az Európai Unió működésének gördülékenységére és arra, hogy az amúgy is viharos politikai környezet ne terhelje meg az Európai Unió működését ideológiai vitákkal.¹³

Talán a történelem firtorának is tekinthető, hogy Finnország mind 1999-ben, mind pedig 2006-ban, csakúgy, mint 2019-ben, az év második felében látta el az elnökségi feladatokat, ráadásul 1999-ben ugyanúgy egy európai uniós választás utáni intézményi megújulási folyamatot kellett irányítani, mint húsz évvel később, 2019-ben, még ha a Lisszaboni Szerződés időközbeni hatálybalépésének köszönhetően alapvetően más jogszabályi környezetben is. Ebből adódóan az ország tapasztaltak is volt tekinthető legutóbbi elnökségi időszaka kezdetekor úgy általában véve az európai uniós elnökségi feladatok, mint különösen az uniós intézmények megújulási időszakának szerepeit illetően.

Talán ez az önbizalom is magyarázattal szolgál arra, hogy a finn elnökségi programban – eltérően a svéd és olasz elődeitől – még említés szintjén sem szerepel a feladatok

¹² BONVICINI et al. 2014.

¹³ TUOMINEN 2023: 27.

között az uniós intézmények megújulási folyamatának figyelemmel kísérése. Az elnökség kizárólag szakpolitikai prioritásokat állapított meg cselekvési programjában, amelyben első helyen az uniós értékek védelme és a jogállamiság kérdése szerepelt. Ezt követte a versenyképes és társadalmilag befogadó Európai Unió, amely alapvetően a gazdaságpolitikai célokra koncentrált. Harmadik prioritásként az Európai Unió globális vezető szerepének erősítését tűzték ki célul, végül pedig a polgárok biztonságának erősítése jelent meg célkitűzésként. Nem prioritásként, de külön feladatként még a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretterv, valamint a migrációval kapcsolatos kérdések megoldását hangsúlyozta az elnökségi program.¹⁴

Nemcsak a dokumentum szerkezetéből, de a politikusok nyilatkozataiból is egyértelműen érezhető volt, hogy a finn elnökség a jogállamisági kérdésekre helyezi a legnagyobb hangsúlyt, és – némileg szokatlan módon – aktív, kezdeményező elnökségi szerepet kíván ellátni ebben a témában. Ellentétben a korábbi elnökségi fél éveivel, a finn kormány kifejezetten ideologikus szerepet játszott, és háttérbe szorította az intézményi megújulási időszakra egyébként jellemző közvetítői szerepét.

Ennek az újszerű szerepfelfogásnak a magyarázataként a finn belpolitikai fejlemények szolgálhatnak. Egyrészt a finn Európa-politika meghatározásában – az északi országok modelljének megfelelően – a parlament döntő szereppel bír. Ez azt is jelenti, hogy a prioritások meghatározásánál pártpolitikai szempontok sokkal inkább meghatározók lehetnek, mint a kormányzati politikai prioritások. Mindez már önmagában is az ideologikusabb jellegű elnökség irányába mutat.

Ezt a szerkezeti tényezőt tovább erősítették az aktuális belpolitikai folyamatok. A pár hónappal az elnökségi időszak kezdete előtt, áprilisban megtartott parlamenti választások nagy újdonsága a Finnek Pártjának előretörése volt. Bár balközép koalíciós kormány tudott alakulni, az újonnan hivatalba lépett kormány ebben a fénytörésben a Finnországra és az Európai Unióra leselkedő legnagyobb veszélyt a populizmus és az euroszkepticizmus térnyerésében látta. Ráadásul frissen hivatalba lépett, ambiciózus kormányként, amely kevesebb mint egy hónappal az elnökségi időszak kezdete előtt lépett hivatalba, úgy gondolta, hogy európai szinten is cselekvési kényszer áll fenn ezen a téren.¹⁵

Bár a 2014-es intézményi váltáshoz hasonlóan tűnt előzetesen a 2019-es megújulási folyamat is, az európai parlamenti választásokat követő európai belpolitikai fejlemények éppen a finn elnökségre időzítetten teremtettek az öt évvel korábbinál bonyolultabb körülményeket. A kezdetektől vitatott csúcsteljesítő rendszer alapjaiban dőlt meg a választásokat követően, amikor kiderült, hogy az öt évvel korábbi szabályok megtartása ezúttal azt eredményezné, hogy Manfred Weber, az Európai Néppárt minden kormányzati tapasztalatot nélkülöző csúcsteljesítője kapja meg a Bizottság elnökjelölti státuszát az Európai Tanácstól.

Ekkora kockázatot a tagállamok vezetőinek többsége nem vállalt, így végül több-napi egyeztetés után az Európai Tanács rászánta magát a csúcsteljesítő rendszerrel való szakításra, és a viszonylagos ismeretlenségből Ursula von der Leyen német védelmi

¹⁴ Finnish Government 2019.

¹⁵ TUOMINEN 2023: 28.

minisztert jelölték a Bizottság következő elnökének. A manőver látszólag sikeres volt, hiszen az Európai Parlament lenyelte a békát, és július közepén bizalmat szavazott a jelöltnek, ezzel megkezdődhetett az új Bizottság felállításának folyamata.

Maga az eljárás azonban olyan feszültséget szült, amely egyrészt a Bizottság megalkulása és a biztosjelöltek meghallgatása során mindvégig érezhető volt az Európai Parlament és a reménybeli Bizottság tagjelöltjei között, másrészt pedig a későbbiekben, a Bizottság hivatalba lépése után is megmérgezte a Bizottság és az Európai Parlament közötti bizalmi viszonyokat. A finn elnökség feladataként értelmezhetjük azt is, hogy ezekben a feszültséggel teli hónapokban közvetítőként jelenjen meg a tagállamok, a hivatalba lépő Bizottság és az Európai Parlament közötti háromszögben.

Úgy tűnik azonban, hogy ezekből a viharokból a finn elnökség semmit sem érzékelt, vagy legalábbis nem találta olyan súlyúnak a problémákat, hogy emiatt módosítania kellene eredeti menetrendjét. Az elnökség így meg sem jelent közvetítőként a belső vitákban, sem pedig a biztosjelölti meghallgatásokat övező pártpolitikai csatározásokban. Különösen azért is feltűnő ez a mulasztás, mert egyébként a finn diplomáciát elismerő bizalmi légkör nyilván hatékonyra tudta volna tenni az elnökségi közvetítést. A viták következtében az egyébként 2019. november 1-jére tervezett intézményi váltás a Bizottság esetében egy hónappal későbbre, december 1-jére csúszott.¹⁶

Nem teljesített azonban jobban a finn elnökség az általa fontosnak tartott prioritások terén sem. A 2021–2027 közötti pénzügyi keretterv tárgyalásai hamarosan zátonyra futottak csakúgy, mint ahogy a jogállamisági eljárással kapcsolatos egyeztetések is zsákutcába jutottak. Az erősen ideológiai alapállás még azokban is tartózkodó magatartást alakított ki, akik egyébként szimpatizáltak az elnökség törekvéseivel.

Unió elnökségek az intézményi váltás időszakában

Az eddig tárgyaltakat összegezve mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy meglehetősen kevés tapasztalat áll még rendelkezésünkre ahhoz, hogy egyértelmű következtetéseket vonjunk le a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta sorra került elnökségi időszakokkal kapcsolatban. A Lisszaboni Szerződés olyan mértékben definiálta újra az elnökségi szerepkört, hogy az mindenképpen új szakaszt nyit az elnökségek történetében. Az azóta eltelt időszak három intézményváltó elnökségi időszakának mindegyike azonban olyan sajátossággal rendelkezik, amelyeket nehéz általánosítani.

A 2009-es svéd elnökség mindenképpen egyedi eset, és csak részben felel meg a meghatározásunknak is, hiszen a Lisszaboni Szerződés csak az elnökségi időszak végén, december 1-jén lépett hatályba, így az elnökség túlnyomó része is még a régi szabályok és szerepfelfogás szerint zajlott. Ennek következtében, noha a svéd elnökség közmegegyezésnek örvendő kiváló teljesítményt nyújtott, mégsem tudta teljesen végigvinni az intézményi megújulást, hiszen a Bizottság csak 2010 februárjában alakult meg.

¹⁶ DE LA BAUME 2019.

A 2014-es olasz elnökség már sokkal nyugodtabb jogszabályi és némileg nyugodtabb politikai keretek között végezte munkáját. Elsősorban a pragmatikus megközelítésre koncentrálva nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az uniós intézmények megújulása zökkenőmentes legyen. Ebben kétségtelenül segítségére volt a tagállamok nagy többsége részéről a csúcsteljesítményekben való egyetértés, de segített az is, hogy alapító tagállamként általános bizalmat keltő politikai tőkét is tudott mozgósítani a megegyezés érdekében.

A három intézményváltó elnökség közül a legkevésbé sikeres egyértelműen a 2019-es finn elnökség. Erős ideológiai megalapozottságú attitűdje nem tette könnyebbé a közvetítéshez szükséges bizalom kialakítását. Ráadásul az elnökségi dokumentumok alapján úgy tűnik, hogy nem is tulajdonított jelentőséget az intézményi váltásból a soros elnökséget ellátó országra háruló feladatoknak. A finn elnökség kudarc kettős: nem tudott érdemben hozzájárulni az intézményi megújuláshoz, ám elnökségi féléve alatt a jelentős szakpolitikai témákban sem ért el előrehaladást. Ennek következtében szakpolitikai értelemben az utána következő horvát, majd pedig a német elnökségnek kellett erejüket megfeszítve és egyre nagyobb késedelmet ledolgozva teljesíteni a feladatokat.

Összegezve az eddigi tapasztalatokat, a három példa alapján az állítható, hogy az uniós intézmények megújulási időszakában elnökségi feladatokat ellátó országok akkor sikeresek, ha nem az ideologikus és kezdeményező, hanem a pragmatikus és közvetítő elnökségi szerepkört látják el. Első pillantásra talán szürkébbnek tűnik ez a szerep, valójában azonban legalább annyi energiát, tőkét és mozgásteret igényel, mint a színesebbnek tűnő, kezdeményező szerepkör. Ráadásul sikeres elnökségi időszak esetén hosszú távú befektetésként is megtérülhet a feláldozott energia. A közvetítői szerep, a sikeres egyeztetések, a pártatlan közvetítői attitűd pedig olyan mértékben növelik az ország iránti bizalmat az Európai Unióban, amely az együttműködés egészének javulásában is busásan megtérül.

Felhasznált irodalom

- BONVICINI, Gianni et al. (2014): *Priorities and Challenges of the Italian Presidency 2014*. Roma: Istituto Affari Internazionali. Online: www.iai.it/en/publicazioni/priorities--italian-presidency-european-union-2014
- DE LA BAUME, Maia (2019): Start of New European Commission Likely Delayed to December 1. *Politico*, 2019. október 16. Online: www.politico.eu/article/european-commission-start-likely-delayed-to-december-1/
- DONNELLY, Brendan – OJANEN, Hanna – KRATOCHVÍL, Petr (2009): *Recommendations for the Swedish Presidency of EU*. The Trans European Policy Studies Association. Online: www.files.ethz.ch/isn/136682/Tepsa_recommendations.pdf
- FOWLER, Brigid (2009): *The 2009 Swedish Presidency of the EU*. London: House of Commons Library.

- KACZYŃSKI, Piotr Maciej (2009): The Brussels Perspective on the Swedish Presidency. In LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (szerk.): *The Swedish Presidency: European Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 21–24. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-swedish-presidency-european-perspectives-20093op/Sieps-2009_3_op.pdf
- KRÁL, David (2009): Next One in the Relay: The Swedish EU Presidency from Prague. In LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (szerk.): *The Swedish Presidency: European Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 30–38. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-swedish-presidency-european-perspectives-20093op/Sieps-2009_3_op.pdf
- LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (2009): The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles. *European Policy Analysis*, 7. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-2009-swedish-eu-presidency-the-setting-priorities-and-roles-20097epa/
- LEWIS, Jeffrey (2007): The Council of the European Union. In CINI, Michelle (szerk.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 54–173.
- MAZZUCELLI, Colette – DRAGOMACA, Radim (2009): *Leadership in the European Union: Assessing the Influence of the French-Czech-Swedish Trio Council Presidency*. A Presentation for European Politics and Society 15-7 France and Europe: A Rekindled Affection?
- PALMER, John (2009): Sweden's European Union Presidency: A Positive but Interim Judgement. In LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (szerk.): *The Swedish Presidency: European Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 15–20. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-swedish-presidency-european-perspectives-20093op/Sieps-2009_3_op.pdf
- TUOMINEN, Hanna (2023): In Defence of Common Values: The Finnish EU Council Presidency 2019. *Cooperation and Conflict*, 58(1), 23–41. Online: <https://doi.org/10.1177/00108367221077639>
- VÉGH Marcell Zoltán (2019): A 2008-as válság hozadéka az EU számára: gazdaságpolitikai koordinációból gazdasági kormányzás. *Európai Tükör*, 22(2), 7–25. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1081/404>

Egyéb források

- Finnish Government (2019): *Sustainable Europe – Sustainable Future: Finland's Presidency Programme*. Helsinki. Online: <https://valtioneuvosto.fi/documents/11707387/14346258/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf/3556b7f1-16df-148c-6f59-2b2816611b36/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf?t=1561544842000>
- Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union* (2009) Stockholm. Online: www.government.se/contentassets/3cef7f96132a4eac96121249dbd5dda2/report-on-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-1-july-31-december-2009

A 2024-es magyar EU-elnökség szakpolitikai kihívásai és lehetőségei

Bevezetés

Magyarország 2024 második félévében látja el másodszor az Európai Unió Tanácsának elnöki feladatait, ugyanakkor már 2023 júliusában megkezdte Spanyolországgal és Belgiummal együtt a tizennyolc hónapos trióelnökséget. A három ország közös elnökségi programot dolgozott ki,¹ amelyet az Általános Ügyek Tanácsa fogadott el 2023. június 27-i ülésén.² A Lisszaboni Szerződés által létrehozott elnökségi triók így összehangolják munkaprogramjukat, amely mellett azonban az egyes elnökségek programjai fokozott jelentőséggel jelennek meg, amelyek az elnökség kezdetét megelőző hetekben válnak véglegessé. A jelenlegi Spanyol Elnökség „Európa Közelebb”³ mottójú programját valószínűsíti meg. 2011-hez hasonlóan Magyarország után Lengyelország veszi át az elnökséget a következő trió kezdő tagjaként⁴ – így a magyar és a lengyel elnökség összekötő kapcsolat is jelent majd.

Elnökség az intézményi átmenet idején

Az európai parlamenti választásokra nem sokkal az elnökségünk kezdete előtt, 2024. június 6–9. között kerül sor. Az őszi folyamán lejár mind az Európai Bizottság (2024. október 31.),⁵ mind pedig az Európai Tanács (2024. november 30.) elnökének mandátuma.⁶ Míg az Európai Tanács elnökének személyében mindenképp változás lesz, addig az Európai Bizottság elnöke újraválasztható. A választást követően új elnöke lesz az Európai Parlamentnek, illetve megválasztják az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét is.⁷

¹ Council of the European Union 2023a.

² Council of the European Union 2023b.

³ Spanish Presidency of the Council of the European Union 2023.

⁴ Következő trióelnökségek: Lengyelország 2025. I. félév; Dánia 2025. II. félév; Ciprus 2026. I. félév. Lásd A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztségéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról.

⁵ Európai Bizottság [é. n.].

⁶ Council of the European Union 2022a.

⁷ Az Európai Parlament a kül- és biztonságpolitikai főképviselőt, az Európai Bizottság elnökét és a Bizottság többi tagját szavazással hagyja jóvá. A főképviselőt minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével az Európai Tanács (EiT) nevezi ki.

Az Európai Unió Tanácsának soros elnökeként Magyarország feladata lesz, hogy 2024 második félévében az Európai Unió napirendjén szereplő ügyeket a 27 tagállam közös érdekeinek megfelelően alakítsa. Az őszinte közvetítő (*honest broker*) követelményének tiszteletben tartása mellett azonban minden elnökség lehetőséget kap az uniós napirend meghatározására. 2024 májusában – még a belga elnökség idején – ünnepeljük majd hazánk, illetve Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia és Szlovénia uniós csatlakozásának 20 éves évfordulóját. Ez egyrészt lehetőséget nyújt arra, hogy az elnökségünk alatt bemutassuk a tagság kezdete óta elért eredményeket, másrészt arra is, hogy nagyobb figyelmet fordítsunk a térség sajátos érdekeire, illetve közös kihívásaira, valamint ezen országok előremutató szakpolitikai kezdeményezéseire.

Az intézményi ciklusváltásból fakadóan az EU-elnökségünk elején kevésbé kell számítani klasszikus jogalkotási munkára, ugyanakkor annak kezdetén Magyarország lesz az első elnökség, amely a 2024–2029-es időszakra szóló uniós stratégiai menetrend⁸ új prioritásait beépítheti a Tanács munkájába.

Készülni az előre nem láthatóra

A következő években is minden bizonnyal az unió működését meghatározó témakör marad az orosz–ukrán háború, ahogy a gázai konfliktus kimenetele, utóélete sem ismert előttünk e cikk írásakor. A magyar EU-elnökség előkészületei során a korábbiaknál is hangsúlyosabban fel kell készülni az előre nem látható válsághelyzetek kezelésére. 2011-ben elnökségünk idejére estek mind a tragikus fukusimai atomerőmű-baleset, mind az arab tavasz eseményei. Magyar részről figyelmet kell szentelni nem csupán az elnökség idején, hanem már az addig terjedő időszakban is a fent említett kihívásoknak, azok kezelése során a magyar érdekek képviselőének.

Az egyébként is törékeny térségekre a klímaváltozás, az aszályok és az így felerősödő élelmiszerválság is rendkívüli hatással lesz, ezek tovább erősíthetik a szélsőséges ideológiák és a terrorizmus terjedését, amelyek komoly kiváltó okai a tömeges migrációnak, ami pedig további határozott fellépést tesz szükségessé a határvédelem területén.

Az unió évtizedek óta folyamatosan veszít versenyképességéből,⁹ amely folyamat az elmúlt években felgyorsult. „Az 1990-es évek közepe óta a termelékenység átlagos növekedése az EU-n belül alacsonyabb, mint más jelentős gazdaságokban, ami a termelékenységi szintek közötti szakadék növekedéséhez vezet. A demográfiai változások további korlátokat jelentenek. Az elemzés azt mutatja, hogy az EU nem tud lépést tartani a világ többi részével egyes transzverzális technológiák terén, mivel az innováció, az előállítás és a bevezetés mindhárom dimenziója tekintetében hátrányban van, és így nem tudja kihasználni a jövőbeni gazdasági növekedést elősegítő legújabb technológiai

⁸ Az Európai Unió Tanácsa [é. n.].

⁹ Európai Bizottság 2023a.

vívmányokat” (Európai Bizottság). A magyar EU-elnökség ezért nagy hangsúlyt fektet majd az európai versenyképességre, kiemelten a termelékenységet növelő keretek kialakítására annak érdekében, hogy érdemben csökkenjen az unió és a globális versenytársai közötti növekedési és innovációs szakadék. Mindezt a kohézió szem előtt tartásával kell elérni, úgy, hogy az összeurópai eredmények javítása mellett a sérülékeny régiók se maradjanak le. Magyarország ezzel összefüggésben kiemelt figyelmet kíván szentelni a demográfiai kérdések és kihívások kezelésének, amelyek egyre nagyobb jelentőséggel bírnak az EU versenyképessége szempontjából is. Az aktív népesség csökkenése a fogyasztásra, a beruházásra, a gazdaság dinamikájára is hatással van, ezért ez mindenképpen egy közös európai kihívás. Ennek fényében célkitűzésünk, hogy az unió a demográfiát a fenntartható növekedés és a versenyképesség egyik pilléréként, valamint az EU következő többéves pénzügyi keretének (MFF) egyik prioritásaként ismerje el, és ehhez megfelelő uniós forrásokat rendeljen.

Az Ukrajnában zajló háború ismételten rámutatott arra, hogy az Európai Uniónak nagyobb felelősséget kell vállalnia saját biztonságáért, továbbá hogy stratégiai érdekei alapján szorosabbá kell fűznie az együttműködést a védelempolitika terén, megerősítve az önálló cselekvésre való képességét. Ennek érdekében a magyar EU-elnökség az EU védelempolitikájának fő irányait meghatározó Stratégiai Iránytű¹⁰ végrehajtásán túl kiemelt hangsúlyt fektet majd az európai védelmi ipari és technológiai bázis (EDTIB) megerősítésére.

2011-ben még nem jelentkező, mára azonban jelentős koordinációs kihívást generál a nemzetközi klíma- és biodiverzitás-diplomácia aktív napirendje. A magyar EU-elnökség idején hazánk fontos feladata lesz az Európai Unió mint egységes tárgyalócsoporthoz való koordinációja az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Feleinek¹¹ 29. Konferenciáján (COP29), és az ENSZ Biodiverzitási Csúcstalálkozóján (COP16). Hagyományosan a soros elnökséget adó tagállam feladata a közösen képviselt uniós álláspont kialakításának koordinációja, továbbá hogy tanácsi munkacsoporti keretek között megtárgyalja, és egyhangúság mellett elfogadtassa a tárgyalások általános uniós álláspontját meghatározó tanácsi következtetéseket. Az unió jövőjéről megkezdett vita¹² annak összetettsége okán várhatóan a magyar elnökségre is kihatással lesz majd.

A 2024-es magyar EU-elnökség szakpolitikai súlypontjai

A fentiekre figyelemmel az alábbi csomópontokat azonosítottuk be, amelyek jelenlegi ismereteink alapján a 2024. második félévi magyar EU-elnökség kiemelt prioritásai lehetnek.

¹⁰ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

¹¹ United Nations Climate Change [é. n.].

¹² Council of the European Union 2023c.

A bővítési folyamat előmozdítása és EU–Nyugat-Balkán csúcs Magyarországon

A bővítés területén a Tanács tevékenysége meghatározott menetrendet követ, ami lényegében előrevetíti az egyes elnökségek programját. Ez egyrészt jelenti a stabilizációs és társulási folyamatot és annak üléseinek előkészítését, megrendezését, valamint a csatlakozási tárgyalásokat, annak keretében az egyes csatlakozási fejezetek tárgyalását, valamint a tárgyalásokhoz tartozó kormányközi konferencia előkészítését és megrendezését. Emellett a Bizottság minden évben (jelenlegi gyakorlat szerint összel) jelentést készít a stabilizációs és társulási folyamat, valamint a bővítés helyzetéről, amelyről a Tanács következtetéseket fogad el. A jelenlegi csatlakozási tárgyalási folyamatok (Montenegró, Szerbia, Albánia, Észak-Macedónia és Törökország) helyzete alapján nem látszik annak esélye, hogy a magyar elnökség alatt valamely tárgyaló ország tárgyalási folyamatának lezárása vagy csatlakozása megtörténjen.

A bővítési folyamat jelenlegi lelassulásának egyik fontos kiváltó oka, hogy politikai akarat hiányában nincs a csatlakozásnak világos időhorizontja, és így a tagjelölt országok döntéshozói a politikailag legérzékenyebb és legnagyobb horderejű reformlépéseket, amelyek sok esetben politikai támogatottságuk erodálásával is együtt járnak, érthetően nehezen hozzák meg. Így az EU oldaláról mutató politikai akarat hiánya kialakítja a tagjelölti oldalon is a politikai akarat hiányát. A magyar elnökségig hátralévő idő nagy kérdése lesz, hogy az egyes építő blokkok hogyan mozdulnak, milyen lehetőségek nyílnak az előrelépésre számunkra. Célunk, hogy minden olyan országgal, ahol erre a lehetőségek adóttak, előrelépjünk a Nyugat-Balkánon. A tárgyaló országokkal reményeink szerint alkalmunk lesz kormányközi konferenciák tartására, ahol újabb csatlakozási fejezeteket nyithatunk és zárhatunk. Ez kézzelfogható bizonyíték lenne arra a nyugat-balkáni partnerek felé is, hogy a folyamat halad előre, és valós a szándék az EU részéről a régió csatlakozását illetően.

A magyar elnökség alatt tervben van egy EU–Nyugat-Balkán csúcs megtartása is. Elnökségként mindent megteszünk majd annak érdekében, hogy a kapcsolódási pontok az EU belső piaca és a tagjelölt országok között megerősödjenek. Jó alap ehhez, hogy az elmúlt években az Európai Bizottság szomszédságpolitikai és bővítési biztosa letett egy sor olyan javaslatot az asztalra, amelyre építve ezen cél elérhető. Az infrastruktúra-kapcsolatok, a zöldpolitikák vagy éppen a digitalizáció terén számos olyan program fut, amely az EU és a tagjelöltek kapcsolódását erősíti. Tágabb értelemben is fontos, hogy a jelenlegi világban, amikor több ország is a bezárkózás felé tesz lépéseket, az EU ezen programokon keresztül erősítse kapcsolatait közvetlen szomszédságával.

Noha nem a bővítési folyamat része, de ebben az összefüggésben fontos megemlíteni az Európai Politikai Közösséget (EPK). Az EPK-nak minden uniós tagjelölt és potenciális tagjelölt ország a tagja, illetve az Európai Gazdasági Térség azon államai is, amelyek nem EU-tagok. Az elmúlt években ez a platform egy magas szintű politikai egyeztető fórummá nőtte ki magát, ahol az egész Európát érintő legnagyobb horderejű feladatokat tekintik át az állam- és kormányfők, kihasználva annak lehetőségét, hogy ezen a fórumon közvetlenül tudnak egyeztetni akár a török elnökkel, akár a brit miniszterelnökkel

is. Tekintve, hogy a félévente megrendezésre kerülő EPK-csúcst minden év második felében az elnökséget adó tagállam látja vendégül, a magyar elnökség kiemelt prioritása lesz ezen csúcstalálkozó megrendezése is.

A versenyképesség erősítése

Az unió évtizedek óta folyamatosan veszít versenyképességéből a globális versenytársakkal szemben, és ez a folyamat az elmúlt években felgyorsult az elszabaduló energiaárak, az Ukrajnában zajló háború gazdasági és kereskedelmi következményei, valamint a globális versenytársaink, elsősorban az USA és Kína protekcionista intézkedései miatt. Az ebből fakadó hosszú távú kihívásokra megfelelő válaszokat kell találnunk annak érdekében, hogy érdemben csökkenjen az Európa Unió és globális versenytársai közötti növekedési és innovációs szakadék. Magyarország számára kulcsfontosságú, hogy a kis, nyitott, beruházás- és exportvezérelt gazdaságra épülő növekedési modellünket fenntartsuk európai keretek között, valamint elősegítsük a helyben történő hozzáadottérték-teremtést, az új értékláncok megjelenését.

A magyar EU-elnökség ezért nagy hangsúlyt fektet majd az európai versenyképességre, kiemelten a termelékenységét növelő keretek kialakítására, többek között a belső piac meglévő korlátainak leépítésére, az egyenlő versenyfeltételek fenntartására és az adminisztratív terhek csökkentésére. A bürokrácia különösen megterhelő a kisebb vállalatok számára, és gátolhatja a vállalkozói kedvet, ezért a kis- és középvállalkozások válságállóságának megerősítése kiemelt célkitűzés lesz, tekintettel az uniós és hazai gazdaságban, valamint foglalkoztatásban betöltött jelentős szerepükre. Az adminisztratív egyszerűsítésre irányuló intézkedések hozzájárulhatnak az indokolatlan vállalkozói akadályok leküzdéséhez, és emellett a szabályozás minőségét is növelhetik.

Fontos szempont lesz továbbá a nyitott gazdaság és a nemzetközi együttműködések elősegítése, valamint a rugalmas, hosszú távon fenntartható munkaerőpiac biztosítása. Magyarország ezzel összefüggésben nagyobb figyelmet kíván szentelni a demográfiai kérdések és kihívások kezelésének, amelyeknek egyre nagyobb a jelentőségük az EU versenyképessége szempontjából is. Az aktív népesség csökkenése a fogyasztásra, a beruházásra, a gazdaság dinamikájára is hatással van, ezért ez mindenképpen egy közös európai kihívás. A magyar elnökség idején erősíteni szeretnénk a kultúra ágazatokon átívelő, horizontális szerepének elismerését is, hiszen a kultúra hozzájárul a fenntartható fejlődéshez és a pozitív társadalmi átalakulásokhoz, a kulturális és kreatív ágazatok pedig közvetlenül is elősegítik a foglalkoztatottság és a gazdaság növekedését.

A magyar elnökség törekedni fog továbbá arra, hogy az unió ne hozzon olyan protekcionista, piactorzító hatású intézkedéseket, amelyek hátrányosan érinthetik az Európán kívülről érkező beruházásokat, és a nemzetközi kereskedelem visszaeséséhez, végeredményben pedig kereskedelmi blokkok kialakulásához vezethetnek. Mindehhez azonban elengedhetetlen, hogy a tagállamok kiegyensúlyozott államháztartással rendelkezzenek, ezért a gazdasági kormányzás reformja kapcsán továbbra is síkra szállunk az államadósság fenntarthatósága és a makrogazdasági stabilitás kettős célkitűzésének megőrzése mellett.

A demográfiai kihívások kezelése

Az Európai Unió súlyos demográfiai válsággal néz szembe, egyetlen uniós tagállamban sem születik elég gyermek ahhoz, hogy migrációs beáramlás nélkül ne csökkenjen a lakosságszám. Az uniós országok demográfiai hanyatlásának kezelésére több megoldás is létezik. A magyar kormányzati álláspont a nőket, családokat, nemek közötti egyenlőséget érintő megközelítés terén nagymértékben eltér a nyugat-európai tagállamok alapvetően individualista megközelítésétől, sok esetben teljesen ellentétes azzal. Ugyanakkor a családpolitika és a demográfiai kérdések magyar részről kiemelt kormányzati prioritásnak számítanak, ezért – tekintettel az intézményi átmenetre – megfelelő lehetőség kínálkozik arra, hogy demográfiai, családpolitikai témájú ajánlások kerüljenek elfogadásra. A demográfiai kérdések és kihívások olyan trendek, amelyek az idősödő társadalom, a kettős átállás, a vidék elnéptelenedése, valamint a munka változó világa miatt továbbra is a figyelem és gondolkodás középpontjában állnak majd, és egyre nagyobb jelentőségűek az EU versenyképessége szempontjából is.

Ezen túlmenően az elnökség során fontos további szempont lesz rámutatni a fiatalok helyzete javításának szükségességére, valamint a helyben történő boldogulásra és ebben a helyi közösségek szerepére, amelyek közvetve hozzájárulhatnak a demográfiai célok megvalósulásához is. A területi kohézió erősítése érdekében új megközelítésre van szükség. Az oktatási, szakképzési intézmények, a kulturális programok, a szociális és egészségügyi szolgáltatások helybe vitele olyan eszközök, amelyek a mobilitási trendeket is visszafordítva újra vonzóvá tehetik az elnéptelenedő régiókat, javíthatják az ott élők körülményeit, amelyek megalapozhatják a demográfiai trendek javulását. Mindezekre tekintettel a demográfiai kihívások mindenképpen közös európai válaszokat igényelnek, amely kérdéskör a magyar állásponttal is jól összehangolható. Segítségünkre lehet ebben a többek között magyar kezdeményezésre elkészült Demográfiai Eszköztár,¹³ amelyet az Európai Bizottság 2023. október 11-én publikált.

Az elnökségi célok között fontos, hogy a következő (2028–2034 közötti) többéves pénzügyi keretben már rendelkezésre álljanak a demográfiai problémák (nem bevándorlási háttérű) kezelésére fordítható források, az unió támogassa a családok megsegítését, az európaiak által kívánt gyermekek születésének előmozdítását, a belső erőforrások kihasználását és a közösségek megerősítését, valamint a vidéki területek népességmegtartó erejének fokozását.

Fontos ugyanakkor, hogy minden tagállam saját alkotmányának, hagyományainak és szokásainak megfelelően alakítsa ki családpolitikáját. A családpolitika nemzeti hatáskörbe tartozik, és ennek így is kell maradnia. A magyar EU-elnökség célja egyrészt az lehet, hogy a tagállamok megosszák egymással tapasztalataikat és legjobb gyakorlatikat az európai családok biztonságáért és jólétéért. Szorgalmazzuk másrészt a demográfiai szempontok valamennyi uniós szakpolitikában történő érvényesítését (*mainstreaming*), valamint a kedvezőtlen demográfiai hatások ellensúlyozását szolgáló mechanizmusok, illetve eszköztár (*toolbox*) bevezetését. Szorgalmazzuk, hogy a csatlakozásra váró

¹³ Európai Bizottság 2023b.

országok számára is álljon rendelkezésre elegendő európai uniós forrás a demográfiai kihívások kezelésére, valamint a munka és a magánélet egyensúlyának, illetve a szülők foglalkoztatási lehetőségeinek további javítására.

Az illegális migráció elleni küzdelem, kiemelt figyelemmel a külső dimenzióra

A magyar elnökség alatt kiemelt feladatként jelentkezik majd a 2024–2029-es időszakra szóló új uniós stratégiai menetrendben szereplő prioritások végrehajtásának és a vonatkozó európai tanácsi iránymutatások elfogadásának előkészítése. Az Európai Tanács (EiT) ugyanis meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat, amelyek az eddigi gyakorlatnak megfelelően a stratégiai menetrend¹⁴ végrehajtására hivatottak reflektálni a bel- és igazságügyi területen. Ennek megfelelően pedig a Tanács feladata, hogy a következő intézményi ciklus vonatkozásában a stratégiai menetrendben meghatározott prioritások alapján előkészítse az EiT-iránymutatásokat.

A határigazgatást, a vízümpolitikát és a rendőri együttműködést érintő egyes jogalkotási dossziékat illetően előreláthatólag a soron következő elnökségek és az EP célja egyaránt az lesz, hogy a folyamatban lévő jogalkotási eljárásokat a jelenlegi intézményi ciklus végéig lezárják. Ugyanez várható a Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformját érintő jogalkotási javaslatok esetében is. Amennyiben a magyar elnökségig mégsem sikerülne megállapodni, ez a téma is napirendre kerülhet. A menekültügyi reformfolyamat alakulásától függetlenül átfogó témakörként merülhet fel a migráció menekültügyi és biztonsági szempontjai közötti összefüggések feltárása, valamint áttekintése, ebbe a munkába egyaránt bevonható lenne a bűnügyi, terrorelhárítási és menekültügyi szakterület. Továbbá érdemes megemlíteni, hogy a migráció külső dimenziója, az érintett harmadik országokkal történő szorosabb együttműködés, a visszatérési tevékenységek hatékonyságának növelése mind az elnökség napirendjén szerepelnek majd. Különös aktualitást ad ez utóbbi kérdésnek, hogy több európai állam is saját megoldásban gondolkodik a menedékkérelmek unión kívüli elbírálásának tekintetében. A magyar elnökség idejére esik továbbá az éves schengeni ciklus értékelése is. Ez a pont további lehetőséget adhat a külső határvédelem fontosságának, illetve a határvédelem uniós finanszírozásának hangsúlyozására.

Az európai védelempolitika erősítése

Az Ukrajnában zajló háború ismételten rámutatott arra, hogy az Európai Uniónak nagyobb felelősséget kell vállalnia saját biztonságáért, továbbá hogy stratégiai érdekei alapján szorosabbra kell fűznie az együttműködést a védelempolitika terén, megerősítve az ellenálló és az önálló cselekvésre való képességét. Mindezt természetesen figyelemmel

¹⁴ Council of the European Union 2019.

a transzatlanti kötelék fontosságára, összhangban az Európai Unió Stratégiai Iránytűjében és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) Stratégiai Koncepciójában¹⁵ foglaltakkal, továbbá az Európai Uniónak a kritikus infrastruktúrák védelmének megerősítését célzó összehangolt megközelítésével. Ennek érdekében a magyar EU-elnökség a következő tíz év uniós védelempolitikájának fő irányait meghatározó Stratégiai Iránytű végrehajtásán túl kiemelt hangsúlyt fektet majd arra, hogy ösztönözze az európai védelmi technológiai és ipari bázis (EDTIB) megerősítését, beleértve a védelmi innovációt, valamint hogy fokozza a tagállami védelmi beszerzési együttműködést. Ezzel összefüggésben Magyarország támogatja, hogy mind a védelmi kutatáshoz, mind a védelmi iparhoz való hozzájárulás hosszú távon beépüljön az Európai Unió költségvetésébe. Ebben minden bizonnyal segítséget nyújt majd a Bizottságnak az európai védelmi beruházási programra (EDIP) vonatkozóan 2023-ban előterjesztendő javaslata, amelynek létrehozását a 2022. márciusi versailles-i csúcstalálkozón¹⁶ – napokkal az orosz–ukrán háború kitörése után – kezdeményezték az állam- és kormányfők annak érdekében, hogy az európai védelmi technológiai és ipari ágazat kapacitását és ellenálló képességét megerősítsék, valamint a technológiai és az ipari függőségeket csökkentsék. Ezen túlmenően várhatóan a magyar EU-elnökség időszakára esik majd az Európai Védelmi Alap (EDF) félidei felülvizsgálata, valamint az Európai Békekeret (EPF) létrehozásáról szóló tanácsi határozat felülvizsgálata, továbbá az Állandó Strukturált Együttműködés (PESCO) jövőjével kapcsolatos gondolkodás is megkezdődik a 2025-ös felülvizsgálat előkészítéseként. A válságkezelés és vezetés-irányítás terén a Stratégiai Iránytűben 2025-re elérendő célok (Gyorsreagálású Képesség, Katonai Tervezési és Vezetési Szolgálat teljes művelési képességének elérése) előmozdítása szintén prioritása a magyar elnökségnek. Ezen túlmenően szükségesnek látjuk a kibervédelmi képességek és kibertér-reziliencia erősítését európai szinten, különös figyelemmel a kibertérben végzett, ártó szándékú tevékenységek világméretű tendenciájára, amely jelenséget az orosz–ukrán háború felerősített.

A kohéziós politika jövőjének alakítása

A magyar EU-elnökség időszaka alatt, 2024 második felében kell végrehajtani a kohéziós programok félidei felülvizsgálatát. A kohéziós programok előrehaladásának megítéléséről szóló politikai üzenetek meghatározóak lesznek a kohéziós politika jövőjével kapcsolatos és az EU-s költségvetésben betöltött szerepéről szóló többéves pénzügyi keret (MFF) tárgyalásai során, amelyek várhatóan 2025 tavaszán indulnak az Európai Bizottság jogszabályjavaslatai mentén. Ennek fényében a kohéziós politika terén a magyar EU-elnökség egyik legfontosabb szerepe az lesz, hogy a kohéziós politika jövőjéről szóló tanácsi következtetések elfogadása által, stratégiai fontosságú üzenetekkel hatást gyakoroljon a várhatóan 2025 tavaszán megjelenő jogszabályjavaslatok előkészítésére. Ehhez fontos támpontokat ad a Bizottság várhatóan 2024-ben megjelenő kohéziós

¹⁵ NATO 2022.

¹⁶ Council of the European Union 2022b.

jelentése és a kapcsolódó 9. Kohéziós Fórum, valamint a Bizottság szintézisjelentése a kohéziós politika hatékonyságának értékeléséről. A magyar EU-elnökség alatt megrendezendő, kohéziós politikai témájú Általános Ügyek Tanácsa, informális miniszteri találkozó, főigazgatói találkozó és szakmai rendezvények is hozzájárulhatnak a jelentések legfontosabb megállapításainak, valamint az új kohéziós politikával kapcsolatos politikai üzeneteknek, lehetséges magyar elképzeléseknek a megjelenítéséhez.

A 2025. évi uniós költségvetés elfogadása

Az EU éves költségvetésének tárgyalására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 314. cikke szerinti költségvetési eljárásban kerül sor, az intézményeknek azonban minden évben kellő idővel az eljárás megkezdését megelőzően a jelenlegi gyakorlat alapján meg kell állapodniuk egy pragmatikus menetrendről. Sajátos helyzet, hogy – a kialakult gyakorlatnak megfelelően – már a 2024. első félévi belga EU-elnökség alatt is a magyar EU-elnökség tölti be a 2025. évi uniós költségvetéshez kapcsolódó napirendi pontok tárgyalása során a soros elnökségi tisztséget a Tanács költségvetési bizottságában (COMBUD) az éves költségvetés-tervezet bemutatása és annak tárgyalása során. Az eddigi gyakorlatnak megfelelően előreláthatóan 2024. június–júliusban ki kell alakítani a Tanács álláspontját, amelynek hivatalos elfogadására (és az Európai Parlamentnek történő megküldésére) 2024. szeptemberben kerülhet sor. A magyar EU-elnökség alatt, várhatóan október–novemberben trilógusok és az egyeztetőbizottsági eljárás keretében képviselni kell a Tanácsot az Európai Parlamenttel való költségvetési tárgyalások során, majd azt követően november–decemberben el kell fogadni a 2025. évi uniós költségvetést a Tanácsban.

Budapest mint fő elnökségi helyszín

Közvetlenül az idei esztendőt követően, amikor Veszprém és a Balaton-régió Európa kulturális fővárosa, 2024 második félévében Budapest lesz az Európai Unió egyik politikai középpontja. Országimázs szempontjából is komoly lehetőséget rejt magában ez az időszak, hiszen több ezer magas és szakértői szintű delegált látogat majd el hazánkba.

Elnökségünk során informális Európai Tanács-ülés és Európai Politikai Közösség Csúcsstalálkozó mellett 16 tanácsülés megrendezését tervezzük. A Nyugat-Balkán országainak európai perspektíváját egy, a térségben sorra kerülő csúcsstalálkozóval is elősegítenénk.

A budapesti fő helyszínek bemutathatják az előző 13 év budapesti fejlesztéseit: történelmi örökségünk védelmét és modern, innovatív hasznosítását is. Ezáltal a helyszínválasztás kézzelfoghatóan alátámasztja a kohéziós politika jövőjének biztosítását célzó elnökségi prioritást is.

Az uniós elnökség lehetőséget ad a magyar kultúra, kiemelten a zene és képzőművészeti alkotások bemutatására, megismertetésére elsősorban a budapesti és brüsszeli helyszíneken. Az elnökségi programokat kísérő kulturális programsorozat lehetőséget ad a tehetséges fiatal művészek és műhelyeik, iskoláik bemutatkozására is. Az elnökség fesztivál jellegű szabadtéri eseményeken, a szakmainál szélesebb közönségnek, a helyi családoknak is ízelítőt adhat a magyar népzeneből és gasztronómiából Európa-szerte. A magyar innovációs tehetség, világörökség rangú épített környezet mellett a hungarikumok széles tárházának bemutatása sem maradhat el a félév során.

Felhasznált irodalom

- A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról. HL L 208., 2016. augusztus 2., 42–44.
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy, a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához*. Brüsszel, 2022. március 21. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa [é. n.]: *A 2024–2029-es időszakra szóló uniós stratégiai menetrend*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/strategic-agenda-2024-2029/
- Council of the European Union (2019): *A New Strategic Agenda for the EU 2019–2024*. Online: www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/
- Council of the European Union (2022a): *Charles Michel Re-Elected President of the European Council*. Sajtóközlemény, 2022. március 24. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/24/charles-michel-re-elected-president-of-the-european-council/
- Council of the European Union (2022b): *Informal Meeting of the Heads of State or Government*. Versailles Declaration. 10 and 11 March 2022. Versailles, 2022. március 11. Online: www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf
- Council of the European Union (2023a): *18-month Programme of the Council (1 July 2023 – 31 December 2024)*. 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union (2023b): *General Affairs Council, 27 June 2023*. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2023/06/27/?fbclid=IwAR3hvk8PEkAeyyIL2biK-zqUSE2QdmdrYUMjtvYD0G2cC4cpcYoTDtdjCpCo
- Council of the European Union (2023c): *The Granada Declaration*. Sajtóközlemény, 2023. október 6. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/
- Európai Bizottság (2023a): *Az EU hosszú távú versenyképessége: előretekintés a 2030 utáni időszakra*. COM(2023) 168 végleges. 2023. március 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0168&qid=1700836363741>
- Európai Bizottság (2023b): *Demográfiai változások Európában: a cselekvés eszköztára*. COM/2023/577 végleges. 2023. október 11. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2023%3A577%3AFIN>

- Európai Bizottság. Online: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_hu
- NATO (2022): *NATO 2022 Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023): *Priorities*. Online: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>
- United Nations Climate Change [é. n.]: *Conference of the Parties (COP)*. Online: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

Vákát

A 2024-es magyar elnökség operatív megvalósítása

Bevezetés

Magyarország sorban második uniós elnöksége – hivatalos megnevezéssel az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége – operatív előkészítési és megvalósítási szempontból olyan kihívás, amely egyben lehetőségek tárházát is jelenti. Noha rengeteg tapasztalat és tudás áll rendelkezésünkre 2011-ből, amikor Magyarország először látta el a Tanács elnöklésének feladatát, ma bizonyos tekintetben rendkívül eltérő helyzetből és lehetőségekkel nézünk szembe a feladattal.

Röviden visszatekintve a 2010-es első kétharmados választási győzelmet követően 2010. május 29-én alakult meg a második Orbán-kormány, így mindössze fél év állt rendelkezésre a 2011. január 1-jén kezdődő uniós elnökségre való felkészülésre. A csekély idő ellenére is elmondható, hogy Magyarország tisztességesen helytállt, és egy sikeres elnökséget tudott megvalósítani. „Az elnökség hazánkat mint uniós tagállamot láthatóbbá tette az unión belül és kívül, a hazai közvéleményben pedig újra tudatosította az Európai Uniót, annak előnyeit és lehetőségeit.”¹

A 2024-es elnökségre való felkészülésre ezzel szemben már jelentősen több idő állt rendelkezésre. Ez lehetővé tette egy olyan struktúra létrehozását, amely a lehető legpontosabb előkészítés mellett kellő rugalmasságot is képes lesz nyújtani. Az elnökséghez kapcsolódó előkészületek a feladatokkal összhangban kettős csapásirány mentén haladnak a kiemelt fő helyszínek – Magyarország és Brüsszel – vonatkozásában, ami ugyanakkor magában foglalja azt is, hogy a hazai területen több helyszín között oszlik meg a rendezvények sora.

Közvetlenül az idei esztendőt követően, amikor Veszprém és a Balaton-régió Európa kulturális fővárosa, 2024 második félévében Budapest lesz az Európai Unió politikai középpontja. Tizenhárom és fél év után az akkor már húsz éve tag Magyarország újra az uniós kormánykerékhez állhat. Abból a szempontból is komoly lehetőséget rejt magában ez az időszak, hogy bemutassuk az előző elnökségünk óta Magyarország által elért eredményeket, hiszen több ezer magas és szakértői szintű delegált látogat majd el hazánkba, közülük sokan először, avagy hosszú évek, évtizedek után újra tesznek majd így.

A számos hasonlóság ellenére viszont van olyan egyedi elem is, amely a 2024-es esztendőben alapvetően különbözni fog a korábbi elnökségünktől, és ez pedig az intézményi átállás. A 2024 júniusában megrendezésre kerülő európai parlamenti választások miatt a tizenöt új hellyel hétszázhusz fősre bővülő intézmény új vezetést fog választani, és mindemellett elnökségi félévünk alatt biztosan új elnöke lesz az Európai

¹ Külügyminisztérium [é. n.].

Bizottságnak is. Az új, illetve az addigi átmeneti helyzet megfelelő kezeléséhez támaszkodni fogunk az uniós intézményi emlékezetre, továbbá tanulmányozzuk az akkori elnökségi tapasztalatokat is.

Az eseménynaptár tervezése során kiemelt figyelmet fordítunk nem csupán a hazai nemzeti rendezvényeinkre, hanem az ebben az időszakban várható, illetve tervezett más nagy nemzetközi rendezvényekre, annak érdekében, hogy az elnökségi félév alatti rendezvényeken megfelelő szinten tudjanak jelen lenni a részt vevő felek.

Kommunikációs, technikai és számos egyéb operatív területen hozott fejlődést, új kihívásokat az első EU-s elnökségünk óta eltelt több mint tízéves időszak. A tanulmányom ugyanakkor nem független a minket körülvevő élettől, ezért írásomban a második elnökségre való felkészülésünk kezdeti időpontjától a kézirat 2023. október végi leadásáig tartó időszak alapján a biztonság, protokoll és kultúra területére fogok összpontosítani.

Biztonság

Ahogy a felelősségi körömbé tartozó nemzetközi kapcsolatokban is számos szomorú aktualitással egyre inkább láthatjuk, a biztonság kérdése kiemelten fontos, legyen például szó nemcsak országok biztonságáról, hanem személy- vagy egyéb védelemről is. A magyar elnökség sikeres megrendezéséhez kiemelten fontos a felkészülés a különböző biztonsági fenyegetések megelőzése, szükség esetén megfelelő kezelése, a külföldi és hazai vendégek, résztvevők, valamint a magyar emberek biztonságának garantálása, illetve az egyes szervezési, logisztikai feladatok professzionális ellátása tekintetében.

Az uniós elnökség több csúcstalálkozó, számos informális miniszteri tanácsülés és magas szintű találkozó, konferencia, kulturális rendezvény, szakmai és szakpolitikai egyeztetés, ülés rendezésével és koordinálásával jár, amelyekre jelentős számú kiemelt vendég és védett személy – magas rangú tisztviselő, állam- és kormányfő – is érkezik majd hazánkba. A különböző események előkészítése, megrendezése és fizikai biztosítása egyaránt komoly feladatot jelent, amihez hatékony tervezés és végrehajtás szükséges.

Az elnökséghez kapcsolódóan az írásom elején tett utalásnak megfelelően Budapest mellett több vidéki helyszínen tartunk majd rendezvényeket. Egyaránt kiemelt hangsúlyt fektetünk a programok helyszíneinek kiválasztására, a delegációk és egyéb vendégek számára biztosított szálláshelyek meghatározására, valamint a résztvevők utaztatásával kapcsolatos logisztikai és biztonsági feladatokra is. Összetett logisztikai feladatot jelent annak biztosítása, hogy a helyszínek egyrészt megfeleljenek a szigorú biztonsági előírásoknak, ugyanakkor könnyen megközelíthetőek legyenek a résztvevők számára.

Ennek érdekében olyan központi elnökségi helyszíncsoport beazonosítására került sor, amely egyaránt teljesíti a legmagasabb protokolláris követelmények iránti elvárásokat, miközben biztonsági, megközelíthetőségi szempontokból is megfelelő. A magas szintű delegációk szállása biztosítható a közvetlen közelben, így mozgásuk a lehető legkisebb mértékben zavarja meg a főváros közlekedését. Emellett a kiválasztott helyszínek bemutathatják az előző tizenhárom év budapesti fejlesztéseit: történelmi örökségünk védelmét

és modern, innovatív hasznosítását is. Ezáltal a helyszínválasztás kézzelfoghatóan alátámasztja a kohéziós politika jövőjének biztosítását célzó elnökségi prioritást is.

A zavartalan és biztonságos lebonyolítás érdekében a kormány az 1433/2023. (X. 6.) Korm. határozatban az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével összefüggő eseményeket kiemelt fontosságú rendezvénné nyilvánította. A jogszabály szerint az operatív feladatok előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztosként a rendezvények biztosítását az illetékes miniszterekkel – belügyminiszter, honvédelmi miniszter, energiaügyi miniszter, Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter –, valamint a szervezést a Nemzeti Rendezvényszervező Ügynökséggel együttműködve látjuk el. Az elnökséghez kapcsolódó programok biztosításában a Magyar Honvédség, a rendőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Terrorelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat vesz részt. A rendezvények egészségügyi biztosítását a belügyminiszterhez tartozó egészségügyi szervek végzik majd. A biztonságos lebonyolításban a fentiekén kívül az Országos Meteorológiai Szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és az Alkotmányvédelmi Hivatal is közreműködik.

A fent említett szervezetek által alkotott Operatív Törzs már jól bevált rendszer szerint dolgozik, ami az utóbbi több mint tíz évben hozzájárult ahhoz, hogy biztonságosan, jelentősebb fennakadások nélkül tudtuk megszervezni és lebonyolítani a nemzeti ünnepeinkhez (az Alaptörvényünk rendelkezéseinek megfelelően március 15. napja – az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc emlékére, augusztus 20. napja – az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékére, és október 23. napja – az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére), valamint egyéb emléknapjainkhoz kapcsolódó programokat.

A magyar uniós elnökség szervezési, logisztikai és biztosítási feladataira való felkészüléshez rendkívül értékes tapasztalatokat szerezhettünk 2023 augusztusában. Ekkor részben párhuzamosan zajlottak az atlétikai világbajnokság versenyei és a Szent István-nap programjai, emellett Orbán Viktor miniszterelnök több kiemelt vendéget – mások mellett a török és a szerb elnököt, a katar emírt, valamint több közép-ázsiai ország vezetőjét – látott vendégül Budapesten. Az érintett állami szervezetek, a világbajnokság szervezői és az egyéb közreműködő szervezetek kiváló együttműködésének köszönhetően mindhárom esemény rendben, fennakadások nélkül zajlott. Magyarország akkor is megmutatta, hogy még ilyen jelentős és bonyolult szervezési, logisztikai és biztosítási feladatok megoldására is képes – és ez lesz a célunk 2024 második félévében is.

A korábbiakhoz hasonlóan a második uniós elnökségünk idején is arra törekszünk majd, hogy az egyes rendezvényekkel kapcsolatban csak a lehető legszükségesebb időintervallumban és helyszíneken korlátozzuk a forgalmat, hozzájárulva ezzel ahhoz, hogy minél gördülékenyebben valósulhasson meg a rendezvénysorozat, és hogy a lakosság a számára is elérhető egyes elnökségi programpontokhoz minél könnyebben eljuthasson.

A rendezvények előkészítése és lebonyolítása során több ezren dolgoznak majd azért, hogy megfelelően tudjuk kezelni a biztonsági és logisztikai kihívásokat, és ezzel zökkenőmentes legyen a 2024-es magyar uniós elnökség. Bízom benne, hogy egy sikeres félévet követően a tapasztalataink, jó gyakorlataink megosztása a későbbi uniós tanácsi elnökségek számára is mintaként szolgálhat majd.

Protokoll

A protokoll, a diplomáciai érintkezés az Európai Unió Tanácsa 2024 második félévében megvalósuló magyar elnöksége során sem fog alapvetően különbözni attól, mint amit az első, 2011-es időszakban tapasztalhattunk. Célunk egy ambiciózus, látható magyar EU-elnökség 2024-ben, és ez ebben a tekintetben is egyaránt jelent a lehetőségek mellett kihívásokat is. A diplomáciai protokollunk nagymértékben hozzájárul az eseménysorozat gördülékeny lebonyolításához, valamint ahhoz az erős Európához, amely meggyőződésszerűen szerint kizárólag az erős tagállamokon alapulhat.

A protokoll, diplomáciai események tekintetében a korábban említett Magyarország–Brüsszel-kettősség itt is megjelenik, ugyanakkor a hangsúly ebben a témában egyértelműen a hazai oldalon lesz majd, nem utolsósorban az informális csúcstalálkozók és tanácsulések miatt is. A brüsszeli diplomáciai érintkezés tekintetében hasonlóan kiemelt szerepet szánunk elsősorban az ott lévő Állandó Képvisletünknek, és a kinti – a megnövekedett kapcsolódó feladatokhoz igazított létszámú – diplomatáinknak egyaránt. Az Európai Unió tanulmányom írásakor csakúgy, mint az első magyar elnökség idején, huszonhét tagállamot (EU27) számol. Nagy-Britannia távozásával és a 2011-es elnökségünk hathatós közreműködésével taggá vált Horvátországgal együtt viszont a diplomáciai fókusz az angolszász világról inkább kontinentális fókuszúvá vált napjainkra.

A protokoll szintén olyan terület, ahol jelentős mértékben építünk a 2011-es tapasztalatokra, tanulságokra, és természetesen az elnökségi trió két másik országának, Spanyolországnak és Belgiumnak a tapasztalataira. A jövő tekintetében pedig – noha már egy másik trió tagja – egyeztetéseket fogunk folytatni Lengyelországgal is. A felkészüléshez ebben az esetben is természetesen hozzátartozik a célzott képzés egyes munkatársak számára, az általános diplomáciai tudnivalókon túl tagállami és EU-s dimenziókban egyaránt.

Kiemelt fontosságú lesz protokolláris szempontból a hazánkban megrendezésre kerülő több tanácsi ülés a kapcsolódó kétoldalú vagy csoportos tárgyalásokkal együtt. Megkülönböztetett figyelemmel tekintünk az Európai Tanács informális üléseire, amelyek kiemelt lehetőséget adnak az EU előtt álló legfontosabb feladatok megvitatására a tagállamok állam-, valamint kormányfői számára. Itt az általános diplomáciai protokoll mellett számos egyéb – az abban külön részt elfoglaló gasztronómiai területen túl a biztonsági, logisztikai stb. – szempont is része a teljes képnek, amelyeket a tanulmány terjedelmi okok miatt csak érintőlegesen tárgyal. Ehhez hasonlóan szintén nem érintjük az esetleges harmadik országokból érkező vendégek kérdését sem, csupán annyival, hogy az eddigi tapasztalatok alapján felkészülünk erre az eshetőségre is.

A protokoll területe egyes vélemények szerint hamisítatlan „hátvéd” funkció, olyan tekintetben, hogy ha minden rendben történik, akkor szinte észrevehetetlen terület, a kihívások tekintetében ugyanakkor hamar előtérbe kerülhet. A kihívások kapcsán az előbb röviden említett biztonsági szempontok prioritást élveznek. Alapvető célunk, hogy a hazánkba látogatók az összes rendezvényen megfelelő biztonságban legyenek, és zavartalanul tudjanak dolgozni. A biztonsághoz a logisztika elsősorban úgy kapcsolódik, hogy a védett személyek ne csak biztonságosan, hanem időben is oda tudjanak érni

a tárgyalásokra, egyúttal pedig a kapcsolódó intézkedések ne érintsék a szükségesnél nagyobb mértékben a hétköznapi életet.

A protokoll tekintetében is működni fog az Operatív Törzs, annak érdekében, hogy az előre nem látható fejleményeket is megfelelően tudjuk kezelni. A kommunikáció a vendégek megfelelő fogadásán túl megjelenik az ő tájékoztatásuk, valamint a tárgyalásokhoz kapcsolódó tolmácsolás vonatkozásában is.

Végül, de nem utolsósorban pedig a 2024-es magyar elnökség szintén készül protokolláris ajándék adásával vendégeinknek az EU-s elnökségek bevett gyakorlatának megfelelően. Tapasztalt munkatársainkkal, kollégáinkkal, diplomatáinkkal azon leszünk, hogy a jelzett 2023. augusztus 20-i ünnepséghez kapcsolódóan tartott „diplomáciai nagyüzem” napjaihoz hasonlóan sikerrel vegyük a több hónapon keresztül tartó „uniós nagyüzem” feladatait protokolláris szempontokból is.

Kultúra

A kultúra szintén kiemelt szerepet fog kapni az Európai Unió Tanácsa 2024 második félévében megvalósuló magyar elnöksége során, mint olyan eszköz, amelynek segítségével szorosabbra fűzhetjük kapcsolatainkat a többi tagállammal, továbbá például a hagyományos politikan túl is betekintést engedhetünk lényünk egy fontos elemébe.

A kultúra ezáltal leginkább talán kulturális diplomáciai szempontból kap szerepet, a korábban említett Magyarország–Brüsszel-kettősség kiemelten hangsúlyos feladatot betöltő szereplője lesz a brüsszeli Magyar Kulturális Intézet, ahol a nemzetközi közönség sokkal könnyebben nyerhet személyesen is bepillantást a 2024-es magyar elnökségbe, és adott esetben az itt tapasztaltak alapján kedvet kaphat arra, hogy hazánkba is ellátogasson – ezáltal első kézből is megismerhessen minket. Az intézet feladata lesz, hogy Brüsszelben egy helyszínen mutassa be az elnökségi félév során azokat a kiemelt kulturális szempontokat, amelyek a magyarországi kulturális program gerincét fogják adni. Mindkét helyszín esetében természetesen a helyi adottságokhoz lesz igazítva a mondanivaló, ugyanakkor a főbb elemek azonosak lesznek az egységes üzenet érdekében.

Magyarország Európa szívében egy több mint ezeréves államalkotó nemzet, sokszínűen gazdag kultúrával. Ez a kultúra magában foglalja például – ahogy arra Orbán Viktor miniszterelnök is utalt 2023 nyarán² – nagy lehetőségeket rejtő egyedi nyelvünket, kreativitásunkat, továbbá a teljesség igénye nélkül a zenénket, gasztronómiánkat egyaránt. Az elnökségi kulturális programsorozat lehetőséget biztosít arra is, hogy bemutassuk a magyar tehetségeket és az őket képző műhelyeket Európának.

Nemzetünkhöz természetesen hozzátartoznak a határon túli magyarok is, akikkel a könnyebb kapcsolattartás tekintetében is jelentős szerepe van európai uniós tagságunknak. Az ő kultúrájuk a mi kultúránk is, ennek megjelenítése szintén része lesz a magyar elnökség kulturális programjainak.

² Miniszterelnöki Kabinetiroda 2023.

Kultúránk bemutatása során megfelelő arányt kell találnunk a szélesebb közönség érdeklődésére számot tartó elemek és az esetleg kevésbé ismert, ám az elnökségi prioritásokat az ismert elemekhez hasonló módon tükröző elemek között. Az elnökség egy rendkívül jó lehetőség a magyar kultúra sokszínűségének egész Európa számára való bemutatásához.

A kultúra tekintetében hasonlóképpen fontos tekintettel lenni az ebben az időszakban várható, illetve tervezett más nagy nemzetközi rendezvényekre is – a helyzet viszont a protokoll témájától annyiban eltérő, hogy itt nemcsak a politikusokat, hanem a művészeket érintő rendezvényeket is figyelembe kell venni.

A kultúrába, közelebbről a testkultúrába tartozik a sport témája is. Teljesítményünk az olimpiákon, de egyéb sportrendezvényeken is meghaladja a hozzánk hasonló lakosság-számú országok eredményeit, ezért joggal lehetünk büszkéek sportolóinkra. Itt is megragadom az alkalmat jelezni, hogy munkatársaimmal részt fogunk venni a hazánk EU-tagságának huszadik évfordulóján megrendezésre kerülő futáson is, amely tökéletes alkalom az elnökségi időszak előtt annak a sportszerető közvélemény számára történő bemutatására is.

Történelmünk szintén alapvetően befolyásolta kultúránkat, és egyedileg formált minket azzá, ami jelenleg vagyunk. Fontos, hogy a hazai és a világ történéseinek egyedi, magyar szempontrendszerét, nézőpontját megmutassuk, elmagyarázzuk azoknak, akik több esetben az eseményeknek szintén résztvevői voltak. A magyar szempontok bemutatásával, a magyar álláspont iránt empatikusan nyitott érdeklődők számára árnyalhatjuk a történelem eseményeit, és hozzájárulhatunk az európai politikában is egymás jobb megértéséhez.

Összefoglalásként kijelenthető, hogy kulcsfontosságú célunk, hogy a világgal kapcsolatos egyedi látásmódunkat, amely például a kultúránkban is tükröződik, minél szélesebb körben megismertessük biztonságosan, jól működő logisztika segítségével nemcsak a Magyarországra látogató politikusokkal és szakértőkkel, de az elnökségi programokról szóló tudósításokat követő hazai, illetve európai közönséggel egyaránt. Európa jelentős részében a magyar valóságot tapasztalatom alapján sajnos sok esetben nem úgy mutatják be egyes sajtóorgánumok, ahogy az a magyar választópolgárok – szavazások során is többször kifejtett – véleménye alapján működik. Célunk, hogy a hazai és brüsszeli helyszínekkel egyaránt be tudjunk mutatni az érdeklődőknek egy európai Magyarországot, amely egyedi látásmódjával, értékeivel is hozzájárul egy erős Európához.

Felhasznált források

Külügyminisztérium [é. n.]: *Európai uniós ügyek*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/eu-ugyekert-felelos-allamtitkarsag/felelossegi-teruletek>
Miniszterelnöki Kabinetiroda (2023): *Bohár Dániel beszélgetése Orbán Viktorral a Tranzit fesztiválon*. 2023. augusztus 25. Online: <https://miniszterelnok.hu/bohar-daniel-beszelgetese-orban-viktorral-a-tranzit-fesztivalon/>

Ódor Bálint

A 2024-es elnökség megvalósításának kihívásai brüsszeli szemszögből

Bevezetés

Az EU-elnökség és az azt megelőző egy-másfél éves időszak különleges feladatokat ró az elnökséget ellátó tagállam állandó képviselőjére abból fakadóan, hogy az elnökségi feladatok jelentős részét Brüsszelben és Luxemburgban, illetve Strasbourgban kell majd lebonyolítani. A 2024. évi magyar elnökségnek lesz egy jelentős magyarországi, illetve egy brüsszeli lába, a jelen tanulmány az EU-elnökség megvalósításának brüsszeli vonatkozásait mutatja be. Az elnökség brüsszeli feladatainak ismertetését megelőzően szükséges bemutatni az uniós döntéshozatali térképet és a 2024 nyarán várható politikai folyamatokat, illetve az intézményi átmenet várható hatását a 2024. évi magyar EU-elnökségre.

Az uniós döntéshozatali térkép és a várható politikai folyamatok 2024-ben

2020 óta nő a párhuzamosan, egymásra is hatást gyakorló válságokból fakadó kihívásokra adandó uniós intézkedések száma és komplexitása, ezzel együtt átértékelődött az uniós intézmények egyensúlya, illetve bizonyos szervek szerepe megváltozott az egyes intézményeken belül is.

Az elmúlt három évben a tagállamok a válságokból fakadó kihívásokra egyre inkább előnyben részesítették a nemzeti intézkedések mellett (vagy helyett) a közös uniós válaszokat, ami szükségképpen együtt járt az Európai Bizottság politikai-intézményi helyzetének megerősödésével. Erre példa a Covid-19-járvány során a közös vakcinabeszerezés, a járvány elleni átoltottságot igazoló uniós digitális Covid-igazolvány létrehozása (amelyet számos harmadik ország is átvett a járvány alatt a nemzetközi utasforgalom helyreállítása érdekében), vagy a járvány okozta gazdasági válságra adott közös válasz, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) létrehozása. Az Ukrajna elleni orosz agresszióra adott válasz szintén uniós szinten született meg a háború kitörésének első napjától kezdődően az Oroszországgal (majd később Belarusszal) szemben bevezetett szankciókon, az Ukrajnának juttatott pénzügyi támogatáson, a katonai eszközök átadásának közös finanszírozásán, valamint a menekültek számára nyújtott átmeneti védelem keresztül stb. A szükséghelyzeti intézkedések, de különösen az RRF végrehajtása tovább növelte a Bizottság szerepét olyan területeken is, ahol a Szerződések nem ruházzák fel kifejezett (explicit) hatáskörök gyakorlásával. Az RRF egy jelentős eszközzé vált a Bizottság kezében többek között az európai szemeszter keretében meghatározott

reformok megvalósításának kikényszerítéséhez (lásd például a francia nyugdíjreform esetét). A Bizottság több új típusú kezdeményezést tett, legyen szó a Covid–19-járvány kezeléséről, a 2022-es energiaválság során hozott intézkedésekről, vagy az Ukrajnában zajló háborúra adott erőteljes válaszokról. A szankciós csomagok tervezeteit a Bizottság terjesztette elő, együttműködve az Európai Külügyi Szolgálattal. Az Ukrajnának nyújtott közös uniós makropénzügyi segítséget is a Bizottság kezdeményezte, és az általa tett előterjesztés alapján született döntés ezekről az elmúlt időszakban, de korábban a Bizottság már a brexit kezelésében is kiemelt szerepet játszott. Ezek az intézkedések erősítették a Bizottság szerepét az uniós döntéshozatalban. Az Európai Bizottság maga által meghatározott politikai célkitűzéseket is követ, a Szerződések őre funkció mellett jelentősen megerősítette a végrehajtó, koordinatív és igazgatási szerepét is.¹

Az elmúlt három évben általánossá vált a szükséghelyzeti intézkedések alkalmazásával a rendes jogalkotási eljárás kikerülése,² legyen szó többek között a Covid–19-járvány vagy a 2022-es energiaválság kezeléséről.

Az elmúlt években tovább erősödött az Európai Tanács súlya és szerepe az egymást követő válságok alatt. Az állam- és kormányfők a Covid időszaka alatt is rendszeresen találkoztak, fizikai ülések keretében is. A járvány és az energiaválság kezelésével vagy a helyreállítással kapcsolatos főbb döntéseket az állam- és kormányfők tárgyalták az Európai Tanács ülésein.

Mivel a Covid–19-járvány időszakában a karanténszabályok és egészségügyi előírások nem tették lehetővé a fizikai tanácsülések szervezését, a rendkívüli körülményekre tekintettel általános gyakorlattá vált a jogi aktusok írásbeli szavazással történő elfogadása is, így a tanácsi formációk veszítettek jelentőségükből, és – a járvány alatt – az érdemi viták nagy része az Állandó Képviselők Bizottságának ülésein (Coreper) zajlott, amely az egyetlen megszakítás nélkül ülésező tanácsi testület volt. A 2020-as év főbb szakpolitikai kérdéseit illetően (mint például a Covid–19-re adott azonnali reakciók, a gazdasági fellendülés eszközeinek létrehozása vagy a megállapodás nélküli brexitre való felkészülés) nem a megszokott személyes formátumú tanácsi üléseken született döntés. Ehelyett ezeket a Coreper hagyta jóvá, és írásos eljárás keretében fogadták el őket.

Fontos kiemelni azt is, hogy a válságkezelés keretében – ha nem is a rendes jogalkotási eljárások tekintetében – felgyorsult a döntéshozatal az EU-ban, elsősorban a Tanácsban. Voltak olyan helyzetek, amikor néhány óra leforgása alatt születtek meg az uniós döntések a Coreper ülésein, írásos eljárás keretében történő elfogadással, például az első szankciós csomagok vagy az Európai Békekeret (EPF) keretében elfogadott támogató intézkedések esetében.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 17 (1) cikke a Bizottságot végrehajtó és koordinatív feladatokkal is felruházta, ugyanakkor nem kizárólagosan, mivel a Tanács is gyakorolja a politikameghatározási és koordinatív feladatait.

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 122. cikkének első bekezdése értelmében ugyanis a Tanács, a Szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen, ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel.

A rendes jogalkotási eljárás kikerülése miatt az Európai Parlament szerepe gyengült, ugyanakkor az EP a befolyását az Európai Bizottságra gyakorolt politikai nyomással próbálta erősíteni. Az intézményi egyensúly megőrzése szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a Tanács szerepe tovább erősödjön.

Annak ellenére, hogy a döntéshozatal felgyorsult, a napirenden szereplő kérdések a horderejüknel fogva jelentős vitákat generáltak, fontos megjegyezni, hogy végső soron az EU egysége az elmúlt három évben erősödött, hiszen a döntéskényszer igényelte a tagállami álláspontok jobb megismerését és a konszenzus kialakítását. Igaz ez akkor is, ha a döntésekkel sok esetben nem minden tagállam tudott teljes mértékben azonosulni. Kérdés, hogy az egységre milyen hatással lesz a közel-keleti válság, amely esetében a tagállamok hagyományosan is különbözőképpen ítélik meg a helyzetet és a válságra adott válaszokat. Az elmúlt három év tendenciái megváltozhatnak a közel-keleti válság hatására.

A magyar elnökségre való felkészülés szempontjából kiemelt fontosságú kérdés, hogy az elmúlt három év tendenciája folytatódik-e a közös fellépés iránti igényt illetően, vagy a tagállamok egyre inkább nemzeti intézkedések elfogadásához folyamodnak majd. A tagállamok közötti különbségek már 2023 októberében is tetten érhetők a közel-keleti helyzetről a nemzetközi szervezetekben folytatott vitákban. Erre példa a 2023. október végi közel-keleti vita az ENSZ-ben, amely keretében az előterjesztett határozati javaslatról a tagállamok háromféleképpen szavaztak.³ Az uniós döntéshozatal dinamikája szempontjából változást eredményezne, ha a közel-keleti válság fordítana a trenden, és a tagállamok az uniós egység hiánya miatt, illetve egyéb megfontolásokból egyre inkább nemzeti megoldásokhoz folyamodnának. Ebbe a folyamatba illeszkedhet a migrációs válságra adandó válaszok vonatkozásában az a tendencia, hogy egyre több tagállam zárja le ideiglenesen a schengeni határait,⁴ illetve kezdeményez a migrációval összefüggő kétoldalú megállapodásokat harmadik országokkal.⁵ Hasonló következménye lehet annak, ha az Ukrajnában zajló háborúhoz való viszonyban, főként a deeszkaláció előmozdítása kérdésében változna néhány tagállam álláspontja. A Bizottság szerepét is alapvetően meghatározza, ha megtörik az a trend, amelynek keretében újszerű kezdeményezéseket tesz a Bizottság, amelyek elfogadása és végrehajtása közvetett módon új hatás- és feladatköröket keletkeztet a Bizottság számára.

A magyar elnökség tekintetében tehát az alábbi, egyelőre nem megválaszolható kérdések alapvető jelentőséggel bírnak. *Tartani fog-e Ukrajnában a háború? Hogyan alakul a közel-keleti válság, és az arra adott uniós reakciók milyen formában érintik az uniós*

³ Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations (A/ES-10/L.25). Ellene szavazott Ausztria, Horvátország, Csehország, Magyarország. Tartózkodott: Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Görögország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Svédország. Megszavazta: Belgium, Franciaország, Írország, Luxemburg, Málta, Portugália, Szlovénia, Spanyolország.

⁴ 2023 októberében már tizenegy tagállam jelentette be a belső határain a határellenőrzés visszaállítását.

⁵ Például a 2023. november 6-án Rómában megkötött olasz–albán migrációs együttműködési megállapodás, amely Albánia bizonyos területeinek koncesszióba adásáról rendelkezik, ahol Olaszország létesítményeket hozhat létre a tengerből kimentett migránsok beutazásának és ideiglenes befogadásának kezelésére.

egységet? Mindkét téma alapvetően határozza majd meg az uniós elnökségünk napirendjét, de jelentős a különbség aközött, hogy már egy esetleges békefolyamatról, illetve újjáépítésről beszélünk-e Ukrajna esetében, vagy megszorító intézkedésekről, illetve Ukrajna pénzügyi támogatásáról szóló vitát kell-e menedzselni. A közel-keleti helyzet külső aspektusai mellett hangsúlyosan kerülhetnek napirendre belbiztonsági és egyéb belső aspektusok a magyar elnökség alatt. *Kérdés továbbá, hogy a migrációs helyzet milyen hatásokat eredményez majd a személyek szabad mozgását tekintve. És annak milyen hatása lesz a belső piacra.* További kérdés, hogy *kialakul-e bármilyen új válság az elnökség alatt.* Ezt a legnehezebb előre tervezni, még akkor is, ha az esetleges válságoknak bizonyos jeleit akár láthatjuk is az elnökség előtti hónapokban. A magyar elnökség sikeres lebonyolítása szempontjából meghatározó jelentőséggel fog bírni, hogy milyen gyorsan és hatékonyan leszünk képesek elnökségként lépni, amennyiben uniós válaszlépésekre vagy intézkedésekre lesz szükség. Szükséges kialakítani a megfelelő válságkezelési képességet az elnökségre, hogy akár azonnal össze tudjunk hívni Coreper-ülést, IPCR-t (*EU Integrated Political Crisis Response Arrangements* – integrált válság-elhárítási intézkedések mechanizmus) vagy tanácsi munkacsoportülést. Az előre nem látható válsághelyzetek kezelése azért is jelent kihívást, mert az uniós eszközök nagy részét a Bizottság kezeli, a kül- és biztonságpolitikai aspektusokat az Európai Külügyi Szolgálat koordinálja, de fontos, hogy az egységes választ a tagállamok adják meg a Tanácsban. A 2013-ban létrehozott, és először a 2015-ös migrációs válság időszaka alatt a luxemburgi elnökség által aktivált IPCR és a Coreper képes összefogni a sok esetben rendkívüli horizontális jellegű válságkezelési lépéseket.

Intézményi átmenet (új Európai Parlament, új Európai Bizottság)

Az EU-elnökséget a fenti politikai folyamatok figyelembevételével egy új uniós intézményi struktúra felállása közben kell ellátnunk. Az intézményi átmenet dióhéjban az alábbiak szerint alakul. Az EP-választások 2024. június 6–9. között lesznek, az EP alakuló ülésére várhatóan 2024. július 17-én kerül sor, legkorábban ekkor választhatják meg az EP új elnökét és a bizottsági elnököket. Ezt követően kerül sor az Európai Bizottság elnökének megválasztására. Ezt ugyanakkor meg kell hogy előzze a tagállamok állam- és kormányfőinek megállapodása az Európai Tanács (EiT) ülésén több uniós csúcsvezető személyéről (Európai Bizottság, EiT-elnök, valamint az uniós főképviselő), amelyről az informális egyeztetések már közvetlenül az EP-választásokat követően megkezdődnek. Várhatóan június végén sor kerül egy Európai Tanács-ülésre Brüsszelben, ahol döntés születhet a csúcsvezetőkről, de a döntés akár pár nappal vagy héttel későbbre is tolódhat, már a magyar elnökség időszakának az elejére. A magyar elnökséget tehát vagy úgy kezdjük, hogy már megszületett az informális megállapodás az állam- és kormányfők között a csúcsvezetőkről, vagy azt a magyar elnökség alatt kell tető alá hozni egy újabb Európai Tanács-ülésen Brüsszelben. Ez utóbbi esetben a soros elnökség is játszhat informális szerepet, noha ezt a feladatot formálisan az Európai Tanács elnöke látja el. A megállapodást követően az EP-nek abszolút többséggel (azaz a képviselők fele plusz

egy szavazat mellett) jóvá kell hagynia a Bizottság elnökét. Ezt követően jelölnek a tagállamok biztost, a Bizottság elnökének szét kell osztania a portfóliókat a biztosjelöltek között, akiket az Európai Parlamentnek meg kell hallgatnia és jóvá kell hagynia (szintén abszolút többséggel). Miután a Parlament jóváhagyta az elnök és a biztosok személyét, az Európai Tanács minősített többséggel hivatalosan kinevezi őket.

Két forgatókönyvvvel kell számolni: 1. az EP megválasztja a Bizottság elnökét júliusban, 2. a Bizottság elnökének megválasztására csak szeptemberben kerül sor. Ez utóbbi esetben csak ezt követően kezdődhetnek meg a biztosi jelölések, illetve kerülhet sor a biztosjelölti meghallgatásokra az EP-ben. Ebben az esetben az új Európai Bizottság várhatóan 2024. december 1. előtt nem tud felállni, de az is előfordulhat, hogy csak 2025 elején kezd meg a működését. Amennyiben az EP megválasztja a Bizottság elnökét júliusban, akkor van arra is lehetőség, hogy 2024. november 1-jén felálljon a Bizottság.

Az intézményi átmenet támogatása és zökkenőmentes lebonyolítása a magyar elnökség kiemelt prioritása lesz. Ugyanakkor a fenti bizonytalanságokkal számolni szükséges az elnökségi tervezés és az elnökség lebonyolítása során is. Előfordulhat olyan forgatókönyv is, hogy a magyar elnökség végéig a jelenlegi Bizottsággal fogunk együttműködni, és az új Bizottság csak a lengyel elnökség alatt kezd meg a tevékenységét. Az intézményi dinamikák eltérő módon befolyásolják majd a magyar elnökséget. Az új Európai Parlament számára fontos lehet, hogy mielőbb újrainduljon a jogalkotási munka, tekintettel arra, hogy ha a magyar elnökség alatt nem kerül sor trilógusra, akkor akár kvázi egy éven keresztül is szünetelhet a jogalkotási munka, miközben a Tanácson belül folyamatos lesz a tárgyalás a tagállamok álláspontjáról. Eközben az EP a választásokat követően a belső ügyekkel lesz elfoglalva. Kérdés, hogy milyen gyorsan sikerül felállniuk az új szakbizottságoknak. Az EP számára alapszabálya a jogalkotás folyamatossága (a diszkontinuitás elvetésének elve – az előző intézményi ciklusban előterjesztett és az előző EP által tárgyalt jogalkotási dossziékat alapszabály szerint tovább kell tárgyalni). A Bizottság esetében egyrészt lesznek olyan biztosok, akiket EP-képviselőkké választanak, így le kell majd mondjanak a biztosi mandátumukról, illetve lesznek olyanok, akiket nem fog újra jelölni az országuk miniszterelnöke vagy államfője, így előfordulhat, hogy egyes biztosok szeretnék a lehető legnagyobb előrelépést látni az általuk előterjesztett kiemelt jogalkotási javaslatok tekintetében, így aktívan közreműködhetnek az októberben vagy még inkább novemberben újrainduló trilógusokon (lásd ezekről bővebben a következő alcímet).

A magyar elnökségi program kialakításának folyamatát érintő szempontok

A fenti keret figyelembevételével szükséges kialakítani a magyar elnökségi prioritásokat és elkészíteni a magyar elnökségi programot. Ez utóbbit az elnökség megkezdése előtti hetekben célszerű csak véglegesíteni. (A tervezett magyar elnökségi prioritásokra nem térek részletesen ki, ezt a kötet egyéb tanulmányai bemutatják.) Az Európai Bizottság elnökének, Ursula von der Leyennek az Európai Unió helyzetéről szóló szeptemberi beszédéhez kapcsolódó szándéklevelében a Bizottság adatai alapján a 2019 óta

előterjesztett 633 jogalkotási javaslata közül csupán 63% esetében született megállapodás szeptember közepéig, ez azt jelenti, hogy 234 jogalkotási dosszié 2023 szeptemberében még nem volt lezárva.⁶ Ez magas szám, a spanyol és a belga elnökség azon lesz, hogy a lehető legtöbb dossziét lezárja, de várhatóan még így is jelentős számú dosszié nyitva lesz a belga elnökség végén is. Az EP-választási kampány miatt az érdemi jogalkotási munka az EP-ben márciusban le fog zárulni, 2024. április közepén lesz az utolsó plenáris ülés, amelyen még el lehet fogadni az előzetes politikai megállapodásokat, ezt követően már nem folyhat jogalkotási eljárás. Ez lehetővé teszi majd a magyar elnökség tervezése szempontjából a futó dossziék részletes számbavételét április és június között. A magyar elnökség szempontjából kihívást jelent, hogy az elnökség az EP-kapcsolatok vonatkozásában nehezebben előkészíthető, hiszen nem lehet tudni, kik lesznek az új EP-képviselők, hogyan alakul a szakbizottságok összetétele, kik lesznek az egyes dossziék jelentésteveői. A belga elnökség várhatóan június végéig folytatni fogja a tanácsi álláspont kialakítását a futó dossziékban. Emellett a tervezés szempontjából szintén figyelembe kell venni, hogy az EP részéről a jogalkotási munka csak legkorábban ősszel indul újra, így a magyar elnökség csak legkorábban októbertől, de inkább novembertől tud trilógusokon tárgyalni az EP-vel konkrét jogalkotási dossziékról. Az elnökségek számára a jogalkotási munka, de ezen belül is a társjogalkotó EP-vel folytatott trilógus tárgyalások fontos feladatot jelentenek. A svéd elnökség alatt hozzávetőlegesen száz nagyköveti szintű trilógusra került sor, ahol a témától függően az állandó képviselő vagy a helyettes állandó képviselő a Tanács mandátuma alapján tárgyalt az EP-vel a jogalkotási aktusokkal kapcsolatos kompromisszumos megoldás kialakítása céljával. A jellemzően nagyköveti szintű, állandó képviselő vagy helyettes állandó képviselő által vezetett trilógusokat a svéd elnökség során közel négyszáz technikai trilógus ülés készítette elő.

A magyar elnökségi prioritások kialakításával ugyanakkor nem lehet várni a magyar elnökség elejéig, mivel számos esetben jelentős előkészítő munkára van szükség, amely több esetben már megkezdődött. Annak érdekében például, hogy stratégiai vitát lehessen folytatni olyan területeken, amelyeken korábban nem került sor vitára a Tanácsban, azt elő kell készíteni megfelelő formában, együttműködve a Bizottsággal, illetve egyéb uniós intézményekkel és szereplőkkel. Amennyiben például szeretnénk jogalkotási eredményt elérni az elnökség alatt egy általunk fontosnak tartott kérdésben, vagy politikai célkitűzéseket rögzítő tanácsi következtetéseket szeretnénk elfogadtatni fontos politikai területeken, akkor ahhoz szükséges elérni, hogy a Bizottság az elnökségi időszakot megelőzően előterjesszen jogalkotási javaslatot, közleményt vagy egyéb dokumentumot (például éves jelentést a kohéziós politikáról stb.).

Magyarország Spanyolországgal és Belgiummal alkot elnökségi triót. A három ország a spanyol elnökség megkezdése előtt 2023. júniusban véglegesítette a spanyol–belga–magyar trió elnökségi programját, amelyet a három ország bemutatott az Általános Ügyek Tanácsa 2023. júniusi ülésén, ezt a Tanács megerősítette. A trió-programban már szerepelnek a magyar elnökség legfontosabb prioritásai és célkitűzései rövid formában.

⁶ European Commission 2023a: 2.

Így megjelenik az EU versenyképessége, a demográfiai kihívások, a kohéziós politika jelentősége, a védelempolitika és a bővítési folyamat előrevitel, amely témák a magyar elnökségi prioritások gerincét fogják adni.

Az elnökségi programok nagy része a folyamatban lévő jogalkotási javaslatokra épít, azok közül az elnökség által meghatározott szempont(ok) alapján prioritásokat határoz meg, illetve reagál válsághelyzetekre, de minden tagállamnak vannak specifikus célkitűzései is, amelyek előkészítése több évet vesz igénybe. Magyar részről is meghatározásra kerültek ezek a kérdések, ezekben már 2022 óta és akár azt megelőzően is folyt a munka. A magyar elnökség során az EU versenyképességének erősítése átfogó horizontális szempont lesz, amely minden lehetséges politikai területre kiterjedő horizontális célkitűzés. Ez lehetővé fogja tenni olyan jogalkotási aktusok vitájának az előrevitelét a Tanácsban, illetve olyan trilógusok lefolytatását az EP-vel, amelyek hozzájárulnak az EU versenyképességének erősítéséhez, illetve a napirendre vett jogalkotási dossziék kapcsán olyan irányba próbáljuk majd meg alakítani a dossziék végleges formáját, hogy azok erősítsék az EU versenyképességét. A specifikus prioritások között az egyik legfontosabb a demográfiai kihívásokkal kapcsolatos témakör lesz. A magyar elnökség előtt egy évvel korábban sikerült elérni, hogy az Európai Tanács a 2023. júniusi ülésén elfogadott következtéseiben felhívja a Bizottságot arra, hogy készítsen el egy demográfiai cselekvési eszköztárat (*toolbox*), amely felvázolja a demográfiai kihívásokat, és tartalmazza az azokra adott tagállami és uniós válaszokat.⁷ A Bizottság október 11-én bemutatta az Európai Tanács által kért közleményt,⁸ erről már a spanyol elnökség alatt elkezdődhet a vita a Tanácsban.

Ezen túlmenően – szintén az intézményi átmenet jellegéből adódóan – a magyar elnökségi feladatok közé tartozik majd a 2024–2029-es időszakra vonatkozó új stratégiai menetrend végrehajtása érdekében az egyes szakpolitikák terén az általános politikai iránymutatások elfogadása. Az új stratégiai menetrend kialakítása és elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozik, annak előkészítése folyamatban van, az elfogadására várhatóan a belga elnökségi időszak végén, 2024 júniusában kerül majd sor. A magyar elnökségi program véglegesítése során figyelmet kell majd fordítani az új intézményi ciklus legfőbb célkitűzéseit rögzítő, konszenzussal elfogadásra kerülő menetrendre is. A magyar elnökségi programot a hagyományoknak megfelelően az elnökségi időszak kezdete előtt, 2024 júniusában kell majd bemutatni.

Az elnökségi program kialakításával összefüggő fontos feladat továbbá az elnökségi naptár összeállítása, amelynek figyelemmel kell lennie nemcsak a magyar elnökségi időszak alatt várható uniós eseményekre (európai tanácsülések, tanácsülések, európai parlamenti plenáris ülésszakok, nemzetközi csúcstalálkozók), hanem a legfontosabb nemzetközi eseményekre is (G7-csúcs, G20-csúcs, COP28-csúcs, ENSZ-közgyűlés stb.).

⁷ Magyar kezdeményezésre bekerült az Európai Tanács következtetéseibe az alábbi szöveg: „Az Európai Tanács [...] felkéri a Bizottságot, hogy terjesszen elő egy olyan eszköztárat, amely a demográfiai kihívásoknak és különösen azok Európa versenyelőnyére gyakorolt hatásainak a kezelését célozza.” Az Európai Unió Tanácsa 2023a: 7. (18.g pont).

⁸ European Commission 2023b.

Első lépésként a magas szintű elnökségi események (formális és informális Európai Tanács-ülések, uniós érintettségű nemzetközi csúcstalálkozók, formális és informális tanácsülések, Coreper- és PSC-ülések) naptárát kell összeállítania a soron következő elnökségnek, szorosan egyeztetve a Tanács Főtitkárságával, az Európai Tanács elnökének kabinetjével, az EKSZ-szel és a Bizottsággal, amelynek első tervezetét fél évvel az elnökség kezdete előtt (tehát Magyarország esetén 2023 decemberében) kell bemutatnia az intézményeknek. Ezt követően kell elkészíteni a teljes elnökségi naptárat, amely az összes uniós szakértői és magas szintű ülést, valamint elnökségi rendezvényt is tartalmazza majd. A végleges elnökségi naptárat főszabály szerint szintén az elnökségi időszak kezdete előtt (esetünkben 2024 júniusában) kell megosztani az intézményekkel (a tervezett munkacsoporti üléseket tartalmazó naptárat az elnökség kezdete előtt nyolc héttel le kell adni a Főtitkárságnak). Az elnökség kezdete előtt meg kell osztani a tagállamokkal a tanácsülések várható napirendjét is, amelyet szintén előzetesen le kell egyeztetni a Tanács Főtitkárságával, az Európai Tanács elnökének kabinetjével, az EKSZ-szel és a Bizottsággal. Az elnökségi naptárral és a tanácsülések napirendtervezetével kapcsolatos egyeztetéseket az uniós intézményekkel elsősorban Magyarország EU mellett működő állandó képviselte (ÁK) látja el.

Az Állandó Képvislet feladatai (és kihívásai) az elnökség lebonyolításában

Az EU mellett működő állandó képvislet (ÁK) feladata (nem elnökségi időszakban) a magyar érdekek képviselte az Európai Unió Tanácsában, az Európai Tanács előkészítése, a magyar álláspont kidolgozásában való részvétel, illetve a magyar álláspont képviselte az Európai Unió döntéshozatali eljárásában. Az ÁK ennek keretében tartja a kapcsolatot az Európai Bizottsággal, illetve figyelemmel követi az Európai Parlament jogalkotó tevékenységét is. A brüsszeli magyar állandó külképviseleten a teljes magyar kormányzati struktúra képviselői jelen vannak. A szakdiplomátákat az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős Európai Ügyek Minisztériuma, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve a szaktárcák delegálják.

Elnökségi időszakokban az ÁK-nak a rendes működéstől eltérő feladatkört és szerepet kell betöltenie. A soros elnökséget ellátó országnak tisztességes, semleges közvetítőként szükséges fellépnie, biztosítva az unió munkájának folytonosságát és az uniós jogalkotási folyamat zökkenőmentes működését, továbbá a jogalkotási folyamatok szabályszerűségét, megfelelően az eljárási szabályoknak, amelyhez az ÁK működését is hozzá kell igazítani.

A sikeres EU-elnökség lebonyolításának kiemelten fontos feltétele az ÁK szakdiplomatainak megfelelő felkészültsége, szakmai hozzáértése és tapasztalata, az EU-s döntéshozatali folyamatok és eljárások részletes és gyakorlati ismerete. Sok esetben olyan szakpolitikai területeken is képesnek kell lenni átlátni az uniós politikák működését, ahol nincs magyar érintettség, például a halászati kvóták elosztása. Az elnökség alatt Magyarország határozza meg a Tanács napirendjeit, ideértve a miniszteri üléseket, a Coreper II. és Coreper I. (Helyettes Állandó Képviselők Bizottsága) üléseit, illetve a munkacsoportok és a soros elnökség által elnökölt egyéb tanácsi előkészítő szerveket is.

Az elnökségi munkában kiemelt szerep hárul a Coreper II.-re és Coreper I.-re,⁹ illetve további speciális előkészítő bizottságokra és tanácsi munkacsoportokra. Arra készülünk, hogy a közel 180 működő munkacsoport közül körülbelül 152 munkacsoport elnöklését látjuk majd el (a pontos számot az elnökséget megelőzően fogjuk látni). Huszonnyolc külkapcsolatokkal foglalkozó munkacsoportnak, továbbá az ECOFIN előkészítésében részt vevő tizenkét bizottságnak, például a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak (EFC) állandó elnöke van. A munkacsoportokban legalább három magyar szakdiplomata, köztisztviselő vagy szakértő fog részt venni az elnökség alatt: a munkacsoport elnöke, a munkacsoport elnökhelyettese és a magyar tábla mögött ülő személy. Ők hárman alakítják majd az egyes ügyekben a dossziék tartalmi részét. A munkacsoportban lefolytatott viták alapján kompromisszumos szövegeket dolgoznak ki jogalkotási dossziék, tanácsi következtetések vagy egyéb dokumentumok esetében a Tanács Főtitkárságának segítségével. A munkacsoportok nagyobb részét az ÁK szakdiplomatai fogják elnökölni, de az elnökhelyettesi feladatok nagy részét is az elnökségi időszakban folyamatosan az ÁK-n, Brüsszelben tartózkodó diplomatai fogják ellátni.

A munkacsoportok egy másik részét a minisztériumok tisztviselői és szakértői fogják elnökölni, akik az ülésekre ki fognak utazni Budapestről. Az egyes munkacsoportok változó és eltérő rendszerességgel üléseznek. A magyar elnökség alatt is lesznek heti több alkalommal és havi egy alkalommal (vagy még ritkábban) ülésező munkacsoportok. A munkacsoportokat az elnökség szükség esetén heti több alkalommal is összehívhatja. Erre jellemzően akkor kerül sor, amennyiben a napirendjén olyan jogalkotási dosszié van, amelyet szeretne lezárni az adott tanácsülés, vagy akár az Európai Tanács ülése előtt. Az elnökség nem prioritásnak számító ügyekben akár dönthet úgy is, hogy nem vesz napirendre egyes jogalkotási dossziékat. Látni kell azonban, hogy a Tanács eljárási szabályzata alapján a tagállamok egyszerű többséggel is kezdeményezhetik egyes témák napirendre vételét, ilyen esetekben az elnökségnek nincs mérlegelési jogköre. A soros elnökségnek az ülések között is intenzív munkát kell végeznie, hogy a háttéregyeztetéseket is fel lehessen használni az egyes dossziék előrevitele érdekében. A napirendre tűzött jogalkotási és egyéb dossziék nagy részét a munkacsoportokban le lehet zárni,¹⁰ így azok már vita nélküli elemként kerülnek a Coreper, majd a tanácsülések napirendjére formális elfogadás céljából. A munkacsoportban nem lezárható ügyek a Coreper II., illetve Coreper I. napirendjére kerülnek. Két célból szokott az elnökség a Coreper napirendjére venni korábban munkacsoportban tárgyalt dossziét: amennyiben politikai iránymutatás

⁹ A Coreper II. felel a bel- és igazságügyi, a gazdasági és pénzügyi, a külügyi kérdésekért és az általános ügyekért, illetve az Európai Tanács előkészítéséért. A Coreper I.-hez pedig a mezőgazdaság és halászat, a versenyképesség, az oktatás, ifjúság, kultúra és sport, a foglalkoztatás, a szociálpolitika, az egészségügy és fogyasztóvédelmi ügyek, a környezet, valamint a közlekedés, távközlés és energia tartozik.

¹⁰ A Coreper-ülések napirendje két részre osztható: az úgynevezett megvitatandó napirendi pontokra és a vita nélküli napirendi pontokra. A Coreper II.-ülés napirendjén átlagosan 40-50 vagy akár több úgynevezett vita nélküli napirendi pont szerepel. Ezeket a dossziékat munkacsoporton szinten sikerült lezárni, ezért a nagykövetek az ülés elején nem folytatnak tartalmi vitát az adott témákban, hanem formálisan elfogadják azokat. A Coreper napirendjei nyilvánosak, ellentétben a tanácsi munkacsoportok napirendjeivel. A Coreper napirendjére például lásd a 2023. október 11-i Coreper II. napirendjét: Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

szükséges egyes részkérdésekben, vagy amennyiben nem sikerül feloldani a tagállamok közötti vitákat szakértői szinten. A legtöbb vitás kérdést sikerül feloldani az állandó képviselők vagy helyettes állandó képviselők szintjén, így általában csak kevés vitás és nyitott jogalkotási dosszié vagy tanácsi következtetéstervezet kerül a miniszteri szintű ülések napirendjére. Ez leginkább a politikailag legérzékenyebb témák esetén történik meg, mint például a Menekültügyi és Migrációs Paktum egyes kérdései, vagy energetikai ügyek. Az ilyen érzékeny ügyekben az elnökséget ellátó tagállam minisztereire vagy akár miniszterelnökeire is intenzív egyeztetési és kompromisszumkeresési feladatok hárulhatnak, ezekben az esetekben a fővárosokkal folynak a tárgyalások.

A trilógusok esetében hasonlóan folynak a tárgyalások. Az EP és a Bizottság képviselőivel folytatott egyeztetések túlnyomó többségét az állandó képviselő vagy a helyettes állandó képviselő viszi az elnökségi szakdiplomatak segítségével, miniszterek csak kivételes esetben vesznek részt a trilógusokban. A trilógusokat megelőzően az elnökségnek minden esetben mandátumot kell kérni a tagállamoktól, a technikaibb kérdések esetében az érintett munkacsoporttól, politikaibb kérdések esetén pedig jellemzően az állandó képviselőktől.

A Coreper II. feladatai közé tartozik a tanácsülések előkészítése¹¹ mellett az Európai Tanács üléseinek előkészítése is. Az Európai Tanács üléseit megelőzően az állandó képviselők három, négy vagy akár több alkalommal is tárgyalják a következtetéseket, illetve ezt megelőzően további előkészítő vitákat is folytatnak egyéb Európai Tanácsot előkészítő dokumentumok alapján. Az Európai Tanács következtetéseit az Európai Tanács elnökének kabinetje szövegezi, de a tagállami vitákat az elnökség által elnökölt Coreperen folytatják le. A következtetések kitérnek a legfontosabb politikai ügyekre, iránymutatást adhatnak tárgyalás alatt lévő jogalkotási dossziék kapcsán, új célkitűzéseket fogalmazhatnak meg, amelyek aztán orientálják a Tanács, az elnökség, a Bizottság és egyéb uniós intézmények munkáját is. Ezért kiemelt szerep hárul az elnökségre is az EiT következtetéseinek tárgyalása során. Az elmúlt évek bevett gyakorlatává vált, hogy a horizontális, komplex vagy politikailag érzékeny ügyeket közvetlenül a Coreper tárgyalja meg, és azok nem kerülnek munkacsoportok napirendjére. Annak meghatározása, hogy mi kerül munkacsoport vagy a Coreper napirendjére, a mindenkori elnökség döntésén múlik, de az EU és harmadik országok közötti csúcstalálkozók zárónyilatkozatait a legutóbbi francia elnökség óta a folyamat kezdetétől a Coreper tárgyalja, és a szövegezésben nem vesznek részt az illetékes földrajzi munkacsoportok.

Az elnökség feladata Brüsszelben az egyes intézményi vezetőkkel fenntartott folyamatos párbeszéd és egyeztetés. Az elnökségi munkát befolyásolják ugyanis a Bizottság tervezett kezdeményezései, az Európai Tanácscon megvitatni tervezett témák stb. Sok esetben cél például a trilógusok lezárása EiT-ülések előtt. Fontos a koordináció azért is, mert egyes dossziék felkerülhetnek az állam- és kormányfők szintjére, és így a kompromisszumok kialakítása már nem az elnökség, hanem az Európai Tanács elnökének feladata lesz a tárgyalások egy adott szakaszát követően, például a többéves pénzügyi

¹¹ A Coreper II. az alábbi tanácsüléseket készíti elő: Általános Ügyek Tanácsa, Bel- és Igazságügyi Tanács, Gazdasági és Pénzügyi Tanács, Külügyek Tanácsa.

keret tárgyalásai tanácsi szinten szoktak kezdődni (munkacsoportban, ezt követően a Coreperen, majd az Általános Ügyek Tanácsában folyik a tárgyalásuk), de a zárószakaszban az állam- és kormányfők hoznak róla döntést az Európai Tanácsban.

Az állandó képviselő feladata a rendszeres egyeztetés lefolytatása a Bizottság elnökének kabinetfőnökével, a Bizottság főtitkárával, továbbá az Európai Tanács elnökének kabinetjével, illetve az EKSZ főtitkárával. Az operatív megbeszélések célja a Coreper, illetve egyéb tanácsi előkészítő szervek és a munkacsoportok napirendjének meghatározása előtt egyeztetni a Bizottság, az EiT-elnök vagy a főképviselő terveit. Amennyiben például a Bizottság közzétesz egy fontosabb kezdeményezést az egyeztetést követő napokban, kérheti annak napirendre vételét a Coreperen. Az állandó képviselő ezt követően egyeztet a fővárossal a napirend végleges meghatározása és egyéb operatív kérdések áttekintése érdekében.

Intenzív és többrejtű kapcsolattartás jellemzi az elnökségi időszakokat az EP-vel is. Az intézményi átmenet miatt az elnökségünk első időszakában az EP figyelmét a saját belső ügyei köthetik le, de a plenáris ülések alatt is aktív lesz a magyar elnökségi jelenlét, illetve a trilógusok elindításának időzítése az EP-n fog műltni, magyar részről mi készen fogunk állni a tárgyalások megkezdésére, amint az EP erre kész lesz. Az elnökségi időszakok elején az elnökségi formációkat elnöklő miniszterek találkoznak az EP illetékes szakbizottságaival.

A kül- és biztonságpolitika területén működő Politikai és Biztonsági Bizottságot (PSC), illetve az e területen működő földrajzi és horizontális munkacsoportokat állandó elnök vezeti, így ott nem a soros elnökség képviselője látja el az elnökségi feladatokat. Fontos ugyanakkor az egyeztetés és lehetőség szerint az összhang megteremtése a soros elnökségi célkitűzésekkel ezeken a területeken is. A Külügyek Tanácsának előkészítésében a PSC-t követően a Coreper is részt vesz, a miniszterek találkozája előtti vitákat közvetlenül a soros elnökség irányítása alatt lévő Coreper végzi el. A szoros egyeztetés a PSC elnökét és a földrajzi munkacsoportok elnökeit adó EKSZ-szel azért is szükséges, mivel a kül- és biztonságpolitika területén a döntések főszabály szerint egyhangúsággal születnek.

A brüsszeli feladatok között meg kell említeni a kommunikációt is és a média rendszeres tájékoztatását. Az ÁK-n az elnökségi időszakban több szóvivő is tevékenykedik, legtöbb esetben van külön Coreper II.-szóvivő, illetve Coreper I.-szóvivő, akik az adott területeken elfogadott döntéseket kommunikálják a szükséges szakszerűséggel valós időben. Az elnökségi sajtócsoprt fontos felelőssége, hogy az éjszakába nyúló tárgyalások végeredményét is kommunikálja közvetlenül a megállapodást követően akár a hajnali órákban is. A médiával fenntartott kapcsolatok egy másik fontos része a tanácsülések előtti informális tájékoztatók adása a média képviselőinek az állandó képviselő és a helyettes állandó képviselő részéről.

Az ÁK-nak napi szinten 20-22 tanácsi ülés lebonyolítását kell koordinálnia. Ez 16 elnökség által elnökölt bizottság vagy munkacsoport, illetve trilógus, továbbá hat EKSZ elnöklésű bizottság vagy munkacsoport egy időben történő ülésezésének biztosítását jelenti. Ez a fenti számnál lehet akár több is, ha egyes munkacsoportok félnapos ülést tartanak, így délelőtt vagy délután lehetőség nyílik további ülések szervezésére. Az ÁK-n

az elnökségi koordinátor feladata beosztani, hogy melyik bizottság/munkacsoport ülésére van lehetőség (előfordul a túljegyzés, amikor munkacsoporti elnökök jelzik az igényt, hogy ülést szeretnének tartani, de nincs elegendő terem vagy tolmácscsoport, így priorizálni kell az ülések között). Egy elnökség során hozzávetőlegesen 1700-2400 ülésre kerül sor a hat hónap alatt Brüsszelben vagy Luxemburgban. A második félévi elnökségek alatt általában kevesebb, mivel augusztus túlnyomó részében nincsenek ülések.

A hozzávetőlegesen 2000 ülés megszervezése és tartalmi levezénylése mellett az elnökségek egyéb szakmai kísérőrendezvényeket is tartanak, például olyan esetekben, amikor a fővárosokból Brüsszelbe utaznak egy adott szakterület helyettes államtitkárai vagy főosztályvezetői egy tanácsi munkacsoport ülésére, és az ülést megelőzően vagy azt követően egyéb témákban is sor kerülhet szakmai megbeszélésekre vagy a civil szféra képviselőit megszólító szakmai rendezvényekre. Ezek a kísérőrendezvények fontos lehetőséget jelentenek az elnökség számára az elnökségi célok és eredmények szélesebb közvéleménnyel való megismertetésére is. (Az ÁK közel 100 szakmai kísérőrendezvény megrendezésével számol az elnökség alatt.)

A formális tanácsi üléseken, illetve szakmai rendezvényeken túl az elnökséget adó tagállam kulturális rendezvényeket is tart Brüsszelben. Az elnökségek elején sor kerül egy nagyobb szabású nyitóeseményre egy kulturális rendezvény kíséretében, emellett további kiállításokra, hangversenyekre és egyéb kulturális rendezvényekre is sor kerülhet. Az ÁK az elnökséggel összefüggően megnövekedett feladatait ideiglenesen megnövelt létszámmal látja el.

Összegzés

Összefoglalva a fentieket, az elnökség kiemelt feladat és egyben kiváló lehetőség is a soros elnökséget adó tagállam számára. A sikeres felkészülés fontos feltétele az eredményes elnökség lebonyolításának. Az elnökségek sikerét leginkább a lezárt ügyek számában és azok jelentőségében szokták mérni. Véleményem szerint a magyar elnökséget az intézményi átmenet és az ennek következtében szükségszerűen korlátozottabb jogalkotási munka miatt nem elsősorban a lezárt jogalkotási dossziék alapján fogják megítélni, hanem a zökkenőmentes intézményi átmenet elősegítése, a 2024–2029-es időszakra vonatkozó új stratégiai menetrend végrehajtása érdekében az egyes szakpolitikák terén az általános politikai iránymutatások elfogadása, a válsághelyzetek kezelése (orosz–ukrán háború, közel-keleti válság), illetve az előre nem látható válsághelyzetre adott uniós válaszok alapján. Emellett a magyar elnökség folytatni fogja a jogalkotási javaslatok tárgyalását a Tanácson belül azon dossziék esetén, ahol nem lesz még elfogadott tanácsi mandátum. Az elnökség hajrájában, az utolsó két hónapban sor kerülhet trilógusokra is, amelyek alapján lehetőségünk lesz az uniós jogalkotás terén is érdemi szerepet játszani a Tanács álláspontjának képviseletén keresztül, amely során a társjogalkotó EP-vel mint a Tanács képviselői fogunk tárgyalni. Az EP-ben november elejére az ehhez szükséges feltételek adottak lehetnek (felállnak a szakbizottságok, szétesztják a szakbizottságok között a jogalkotási dossziékat, kijelölik a jelentéstevőket stb.). Így, mivel várhatóan számos,

a 2019–2024-es jogalkotási időszakból áthúzódó dossziében rendelkezünk majd tanácsi állásponttal, a prioritásainkhoz igazítva a legfontosabb javaslatok tárgyalását folytatni tudjuk az EP-vel. Összességében politikai elnökségre indokolt készülnünk, amelyben nem lehet majd elvonatkoztatni a Magyarországot ért kritikáktól, ugyanakkor a lojális együttműködés kell hogy irányítsa az intézmények működését, ahogy ez fogja meghatározni a magyar elnökség tevékenységét is. Magyarország 2011-ben sikeres elnökséget vitt, annak pozitív hozadéka azóta is érezteti hatását, az akkor lezárt több mint 100 dosszié kiemelten eredményes elnökségről tanúskodik. A dossziék között számos nagy jelentőségű volt, mint például a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, vagy az úgynevezett hatos csomag a gazdasági kormányzás területén. Magyarország tizenkét éve lebonyolított elnöksége alapján általános elismertségnek örvend a magyar államigazgatás, amelynek alapján azzal számolnak a tagállamok és az uniós intézmények is, hogy 2024-ben is álljuk majd a sarat a minket körülvevő nehezebb külső környezet ellenére is. Egy sikeres elnökség újra hosszú évekre pozitívan befolyásolhatja Magyarország megítélését, és ennek köszönhetően a magyar érdekvédelem az uniós döntéshozatalban.

Felhasznált források

- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *Az Európai Tanács ülése (2023. június 29. és 30.) – Következtetések*. Brüsszel, 2023. június 30. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *Ideiglenes napirend. Az Állandó Képviselők Bizottsága (II. rész)*. Brüsszel, 2023. október 10. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13953-2023-REV-1/hu/pdf>
- European Commission (2023a): *State of the Union 2023 – Letter of Intent to President Roberta Metsola and Prime Minister Pedro Sánchez*. 2023. szeptember 13. Online: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2023-09/SOTEU_2023_Letter_of_Intent_EN_0.pdf
- European Commission (2023b): *Demographic Change in Europe: a Toolbox for Action*. COM(2023) 577 végleges. Közlemény, 2023. október 11. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_577_1_EN.pdf

Vákát

A 2024-es magyar EU-elnökség előkészítése a képzés és a társadalmasítás szemszögéből

Bevezetés

Az Európai Unió Tanácsa elnökségi feladatait legutóbb tizenhárom és fél éve, 2011-ben látta el Magyarország. Ez minden tagállam számára jelentős felelősséget és egyben lehetőséget is jelent. A magyar EU-elnökség féléves időszaka alatt Magyarországnak nagy szerepe lesz az Európai Unió politikai irányításában, az Európai Unió Tanácsa működtetésében és az Európai Unió képviselőjében mind az uniós intézmények, mind harmadik országok, nemzetközi szervezetek felé. Ráhatással leszünk a Tanács menetrendjére, hatással leszünk arra, hogy milyen kérdések kerülnek napirendre.

Magyarország válságok sorát követően példátlan geopolitikai bizonytalanság között egy intézményi átmenetben fogja ellátni az Európai Unió Tanácsának elnökségét. Ahogy Bóka miniszter úr fogalmazott, „mondhatnánk azt is, hogy nem sokan cserélnének velünk, mi inkább azt mondanánk, hogy méltó feladata ez Magyarországnak, a magyar kormánynak, és mi nem is érnének be ennél kevesebbrel”.

A 2024. második félévi Magyarország lesz ebben a félévben az unió arca és hangja, ami különleges felelősséget jelent az ország számára. Azt kijelenthetjük, hogy a magyar EU-elnökség sikeres ellátásának előfeltétele a jól képzett, a magyar nemzeti érdekek képviselője iránt elkötelezett, elhivatott és motivált elnökségi stáb. Az elnökség egy különleges időszakra, közvetlenül az európai parlamenti választások utánra, azaz az uniós intézményi ciklusváltás idejére esik, amely egy ötévente visszatérő alkalom arra, hogy az uniós intézményrendszerben és az azt irányítók soraiban változásokra kerüljön sor. Ezért lényeges, hogy az elnökségi munkában részt vevő tisztviselők a belső folyamatokra is kiterjedő, gyakorlatorientált európai uniós intézményi, döntéshozatali, valamint Európa-politikai képzésben részesüljenek. Az elméleti megközelítés helyett a gyakorlati megvalósíthatóság, a képzések hatékonysága és az időbeliség voltak a meghatározó szempontok a képzési terv kidolgozásakor.

Magyarország egyszer már, 2011-ben sikeres EU-elnökséget bonyolított le, így a jelenlegi kormány a 2024. második félévi magyar EU-elnökségi felkészülést a már megszerzett tapasztalatok birtokában kezdhette meg a 2022. évi országgyűlési választásokat követően, két évvel a magyar EU-elnökséget megelőzően. A politikai és intézményi stabilitás tehát adott volt. A magyar EU-elnökséget legmagasabb szinten az Európai Unió legtapasztaltabb kormányfője, Orbán Viktor fogja képviselni, aki a miniszterelnökségének ideje alatt immáron a második magyar uniós elnökségre készül.¹ A 2024-es magyar elnökség

¹ Angela Merkel kancellárnak adatott még meg ez a lehetőség 2007-ben és 2020-ban.

azonban több szempontból is más, mint a 2011. évi első félévi elnökség volt. Egyrészt a 2024-es második félévi elnökség gyakorlatban egy hónappal rövidebb, mivel augusztusban jellemzően az uniós intézményi munka leáll. Ez azt is jelenti, hogy rövidebb idő áll rendelkezésre az elnökségi események, rendezvények, informális ülések és a magyar elnökségi program megvalósítására is.

Másrészt az elnökség egy különleges időszakra, az uniós intézményi ciklusváltásnak az idejére esik. Válságok sorozata után, példátlan geopolitikai bizonytalanság közepette, egy intézményi átmenetben fogja ellátni az Európai Unió Tanácsának elnökségét Magyarország. A legfőbb uniós intézmények vezetőit ebben az időszakban jelölik és hagyják jóvá. A folyamat a 2024. június 6–9. között tartandó európai parlamenti választásokkal kezdődik meg. Ezt követően a tervek szerint az Európai Parlament elnökét választhatja meg az Európai Parlament, ami az elfogadott parlamenti naptár szerint júliusra, tehát már a magyar EU-elnökség idejére esik, majd ezt követheti a Bizottság elnökének megválasztása, és 2024 második feléve során az Európai Bizottság biztosainak és a külügyi és főképviseelő Európai Parlament által történő jóváhagyása (a biztosjelöltek európai parlamenti meghallgatásának fényében). Az elmúlt két ciklusváltás tapasztalataira támaszkodva 2024 novemberében vagy decemberében állhat fel leghamarabb a következő Európai Bizottság, ez azonban eltolódhat akár 2025 elejére is, miután az európai parlamenti választások körülbelül három héttel később zajlanak le, mint az előző két intézményi ciklusváltáskor. Ebből következően a ciklusváltó elnökségek jellegzetessége, hogy a jogalkotási munka (beleértve az intézményközi tárgyalások, úgynevezett trilógusok intézményét) kevésbé aktív, mint más időszakokban. A jogalkotási folyamatok várhatóan az elnökségünk második felében fognak csak feléledni. Így a magyar elnökség egyik leghangsúlyosabb feladata lesz az intézményi átmenet stabilitásának a biztosítása. Intézményi átmenetet már kezeltek elnökségek (például az olasz elnökség 2014-ben és a finn elnökség 2019-ben), azonban személyes meglátásom szerint ilyen feszült geopolitikai, geostratégiai és intézményi helyzetben nem volt még az unió. Az Európai Parlament „izmozása”, azaz a saját intézményi szerepének erősítésére irányuló törekvések nagyobb elánnal várhatóak: a Spitzenkandidat,² a transznacionális lista, a szerződés módosítási és jogalkotási kezdeményezési követelések mind egy intézményközi és magas politikai feszültség generálását is előrevetítik.

Az Európai Unió jelenleg válságok sorozatát éli (migrációs válság, Covid–19-világjárvány, energiaválság, orosz–ukrán háború). Az egyik válság szinte véget sem ér, és kezdődik egy újabb. Az uniós politikánkban markánsan képviseljük a szuverenista álláspontot, amely szerint erős nemzetállamokra alapuló erős Európára van szükség, mert az Európai Unió csak így lehet sikeres a jövőben, szemben az uniós intézmények egyre inkább föderalista, válságok apropóján egyre több hatáskört kívánó és megszerző testtartásával.

² Az EP az irányú követelése, hogy a választásokon nyertes politikai párt listavezetőjét jelöljék a Bizottság elnökének.

A 2024. második félévi magyar EU-elnökségre történő felkészülés struktúrája

A soros magyar elnökségre történő felkészülés 2022 júliusában kezdődött meg az Igazságügyi Minisztérium szervezeti keretei között, tekintettel arra, hogy 2019. július 1-je óta (egészen 2023. július 31-ig) az európai uniós ügyek koordinációja az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozott. Az elnökségi feladatokra történő felkészülés első lépéseként az Igazságügyi Minisztérium már 2022-ben elkezdte kialakítani az elnökségi intézményi struktúrát. E körben két kormányhatározat is született, az 1350/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a 2024. második félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról, valamint az 1351/2022. (VII. 21.) Korm. határozat az EU-elnökség Kormánybizottság létrehozásáról. A felkészülés a 2023. augusztus 1-jén létrejött Európai Unió Ügyek Minisztériumában folytatódik tovább.

Az elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló kormányhatározat rendelkezik az elnökség megvalósításával kapcsolatos legfőbb feladatokról, mint például a magyar EU-elnökségi prioritások meghatározásáról, az emberierőforrás-igényekről, informális ülésekről és rendezvényekről, valamint a költségvetésről. Továbbá a 2011-es intézményi logikát követve az elnökség operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért egy önálló kormánybiztosi tisztséget hoztak létre. A határozat azt is előírja, hogy az EU-elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítési és képzési tervét szükséges elkészíteni. Erre a feladatra újításként a feladatok komplexitása okán és hosszú távú személyzetpolitikai céljainkhoz való hozzájárulásként (a 2011-es magyar EU-elnökség során ilyen pozíció nem létezett) az igazságügyi miniszter 2023 októberében 2023. január 1-jétől kezdődően miniszteri biztost nevezett ki személyben.³ Feladataim közé tartozik a személyzeti állomány képzése, a hazai társadalmi szervezeteknek a magyar elnökség előkészítésébe és lebonyolításába történő bevonása, valamint a személyzetpolitikai feladatok összehangolása is. E biztosi feladatok ellátása személyi változás nélkül 2023. augusztus 1-jével az Európai Unió Ügyek Minisztériumában az európai uniós ügyekért felelős miniszter miniszteri biztosaként folytatódik tovább.

A 2024. második félévi magyar elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítése és képzése

Az uniós elnökségi előkészületi feladatok és az elnökségi feladatok ellátása nagy munkaterhet ró az elnöki tisztséget betöltő tagállam közigazgatásában dolgozókra. A magyar EU-elnökség alatt a Tanácsot a legalacsonyabb színtről, tehát a tanácsi munkacsoporti és előkészítő bizottsági (a továbbiakban: bizottsági) szinttől a legmagasabb, azaz a miniszteri szintig működtetni szükséges. Az egyik leglényegesebb feladat az elnökség alatt több mint száz tanácsi munkacsoport és bizottság elnöklésének az ellátása. Emellett tárgyalni

³ A miniszteri biztost kétfős titkárság támogatja a munkában, Cser Zsuzsa Ágnes és Patai Renáta vezető kormányfőtanácsos, akik e cikkben is közreműködtek.

szükséges a Tanács képviselőjében az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel a tagállamok nevében, továbbá az elnökségi tisztséget betöltő tagállamnak politikai szinten a Tanács nevében kell fellépnie, eljárnia és tárgyalnia⁴ az úgynevezett *honest broker* szerepkörben. Ezenfelül tekintélyes számú informális ülést és több mint száz rendezvényt szükséges majd megszervezni és lebonyolítani hazánkban és Brüsszelben is.

Mindezekre tekintettel indokolt, hogy a magyar EU-elnökség előkészítésében és közvetlen lebonyolításában részt vevő elnökségi stábtagnak képzésére különösen nagy hangsúlyt szükséges fektetni. Magyarország alapvető érdeke és az elnökségünk sikeres ellátásának előfeltétele a jól képzett, a magyar nemzeti érdekek iránt elkötelezett, elhivatott és motivált elnökségi állomány. Kiemelten fontos cél, hogy az elnökségben foglalkoztatottak átfogó, a belső folyamatokra is kiterjedő gyakorlatorientált európai uniós intézményi, döntéshozatali, valamint Európa-politikai képzésben részesülhessenek.

A képzés kialakításakor az elméleti megközelítés helyett a gyakorlati megvalósíthatóság, a hatékonyság és az időbeliség voltak a meghatározó szempontok. Az elnökségi képzésnek az elnökségi munkára történő felkészítésre, az elnökség ellátásához szükséges gyakorlati tudás hatékony megszerzésére és gyarapítására szükséges irányulnia. Az elnökségi állomány képzési tervét a Kormány 2023 márciusában fogadta el.

A képzési tervben célcsoportokat határoztunk meg. A képzésben részt vesznek azok az uniós ügyekkel közvetlenül foglalkozó tisztviselők, akik az Európai Unió melletti Állandó Képviselőten (a továbbiakban: ÁK) Brüsszelben fognak teljesíteni elnökségi feladatokat, továbbá azok az uniós ügyekkel foglalkozó tisztviselők (elsődlegesen munkacsoport-vezetők és helyetteseik, valamint az uniós ügyek koordinációját ellátók), akik az elnökségi munkát Budapestről teljesítik. A képzési terv kiterjed továbbá az elnökséget a Tanácsban képviselő miniszterekre és államtitkárokra, valamint a tanácsülések előkészítésében közvetlenül közreműködő helyettes államtitkárokra, az ÁK vezető diplomataíra és szakdiplomataíra, valamint az elnökségi magas szintű üléseket és rendezvényeket segítő kapcsolattartókra (*liaison officer*) is.

A képzést a 2011-ben létrejött Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel (a továbbiakban: NKE) közösen, szoros együttműködésben valósítjuk meg.⁵ Az NKE célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztí utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közzolgálati életpályák közti átjárhatóság megeremtése.

Az NKE a magyar közigazgatási szakemberképzés kulcsintézményeként ellátja a közzolgálat utánpótlásbázisának képzését, illetve a közzolgálatban dolgozó tisztviselők továbbképzését. Az NKE-n zajló közigazgatási életpályára történő felkészítés, valamint az uniós és nemzetközi diplomáciai munkavégzésre készülő szakemberek képzése terén megszerzett tapasztalatok (kiemelten a Nemzetek Európája Karrierprogram, amely az NKE-vel közösen, uniós kapcsolatokért felelős helyettes államtitkári minőségben került kialakításra) mind indokolták, hogy az elnökségi állomány felkészítésének jelentős

⁴ GYÖRI et al. 2014.

⁵ A Nemzeti Közzolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvényben foglaltak szerint.

része egy külön erre a célra létrehozott program keretében a Nemzeti Közszerolálati Egyetem bevonásával valósuljon meg. Az elnökségi képzési időszakot 2023. május 8-án Varga Judit korábbi igazságügyi miniszter nyitotta meg.

Az EU-elnökségi képzés részterületei és célcsoportjai

Az EU-elnökségi képzések egyes részei egységesek, míg más részeit a kiválasztott személyek tudás- és tapasztalatszintjétől és az elnökség alatt ellátandó feladataitól függően (például munkacsoport vezetése, elnöklése) differenciáltan alakítottuk ki.

A magyar EU-elnökség képzési programja öt fő területet foglal magában: az NKE-n kialakított specifikus magyar EU-elnökségi képzést, kompetencia- és készségfejlesztést; a Tanács Főtitkárságának elnökségi képzését; angol szaknyelvi képzést C1-es szinten (az NKE keretében) és francia nyelvi képzést B1, B2 és C1 szinteken, valamint egy biztonság tudatossági képzést is biztosítunk.

Egy célcsoport képzése négy hónapon keresztül az angol szaknyelvi képzéssel együtt 100 órában folyik, emellett a tanácsi munkacsoport-vezetők és -helyettesek pedig egyénenként további huszonnégy óra kompetenciafejlesztésben is részesülnek. Az első célcsoport, a Brüsszelbe kihelyezendő felkészítése 2023 második negyedében lezajlott. A második célcsoport, a Budapestről tanácsi munkacsoporti és előkészítő bizottsági elnökségi feladatokat ellátók képzése 2023 szeptemberében kezdődött meg, és 2023 decemberében zárult le. Az NKE-n zajló specifikus képzési programot az uniós koordinációs feladatokat ellátók és a hazai elnökségi állományt erősítő utánpótlás képzésével zárjuk le 2024 áprilisában. Az elnökségi delegációs kapcsolattartók (*liaison officer*) képzésére is nagy hangsúlyt fektetünk, akiknek többlépcsős kiválasztás után 2024 április és május hónapban tervezünk képzést.

Az NKE keretein belül létrejövő magyar EU-elnökségi képzés

Az NKE-vel a szakmai együttműködés hosszú időre nyúlik vissza. Ennek egyik kiváló példája a 2019-ben létrehozott, akkor az Igazságügyi Minisztérium és az NKE, ma pedig az Európai Unió Ügyek Minisztériuma és az NKE felelősségi körében működő európai közszolgálatra felkészítést nyújtó egyéves európai uniós képzés: a Nemzetek Európája Karrierprogram. A Karrierprogram 2020-ban indult el, 2023 őszén a negyedik évfolyam képzése kezdődött meg. A Karrierprogram megvalósításában szerzett tapasztalatokat az elnökségi képzési program megalkotásakor is jól tudtuk hasznosítani.

Az NKE specifikus, magyar EU-elnökségi képzésének létrehozásakor az egyik fontos vezérlőelv volt, hogy a képzés a lehető leghasznosabb, kézzelfogható gyakorlati képzést nyújtsa, valamint az uniós belső intézményi és döntéshozatali folyamatokra, politikai kontextusra is kiterjedjen. Olyan oktatókat vontunk be a képzési programba, akik vezetőként részt vettek a 2011-es magyar EU-elnökség munkájában, illetve jelenleg kulcspozíciót töltenek be a 2024-es elnökség lebonyolításában, így át tudják adni

azokat a tapasztalatokat, meglátásokat és gyakorlatokat, amelyek nélkülözhetetlenek lesznek a központi közigazgatásban dolgozó tisztviselők és az Állandó Képviselőtenfelügyelet foglalkoztatott diplomaták számára. Az NKE-n zajló specifikus képzési programban a következő hét tantárgyat határoztuk meg:

1. Bevezetés az EU-elnökség célrendszerébe
2. Elnökség a gyakorlatban
3. Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere a gyakorlatban
4. Kormányzati kommunikáció
5. Protokollkihívások az elnökség alatt
6. Tagállami uniós politikák
7. Angol szaknyelv

A képzési programot úgy alakítottuk ki, hogy az elnökség tartalmi és gyakorlati feladataira is felkészítést nyújtson, ugyanakkor egy tágabb geopolitikai kontextusba is helyezze azt. Kiemelt hangsúlyt fektettünk a tanácsi munkacsoport elnökök és helyetteseik felkészítésére, külön csoportként kezelve őket. Felkészítésük során részletesebben indokolt fókuszálni a Tanácshoz kapcsolódó elnökségi gyakorlati feladatok ellátására és a „trilógusok” lefolytatásának menetére. Az angol szaknyelvi képzés azok számára kötelező, akik nem rendelkeznek felsőfokú angol komplex nyelvvizsgával. A képzést úgynevezett „Elnökségi Európa Klubok” egészítik ki, annak érdekében, hogy az elnökséget megelőző kiemelten fontos kérdésekről és témákról informális keretek között lehessen eszmét cserélni, magas rangú köztisztviselőkkel, illetve politikusokkal.⁶

Kompetenciafejlesztés

A munkacsoport- és előkészítő bizottsági elnököknek a képzés differenciálásának jegyében *soft skillek* fejlesztésére irányuló képzést is nyújtunk 2023 során. A magyar uniós elnökség sikeres lebonyolítása, az elnökségi feladatok magas színvonalú ellátása és a magyar álláspont hatékony képviselése érdekében elengedhetetlen, hogy a tárgyalásokat, egyeztetéseket lefolytató és azokban részt vevő tisztviselők megfelelő tárgyalástechnikai, kommunikációs ismeretekkel és képességekkel is rendelkezzenek. Számukra külön kommunikációs, kapcsolatépítési és tárgyalástechnikai képzést biztosítunk. A kompetenciafejlesztést olyan oktatók tartják, akiknek számottevő tapasztalatuk van, és a szakterületük elismert, sikeres trénerének számítanak.

⁶ Elnökségi EU-klubok vendégei voltak 2023-ban: Orbán Balázs, a miniszterelnök politikai igazgatója, Deutsch Tamás, a Fidesz–KDNP EP-delegációvezetője, Németh Zsolt, az Országgyűlés külügyi bizottságának elnöke; Varga Judit, az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottságának elnöke; Zsigmond Barna Pál, az Európai Unió Ügyek Minisztériumának miniszterhelyettese, valamint Gál Kinga európai parlamenti képviselő. 2024-ben Ódor Bálint nagykövet urat és Bóka János miniszter urat kértük fel a képzés lezárásaként.

A Tanács Főtitkársága által nyújtandó képzések

Az elnökség sikeres megvalósításának további követelménye, hogy a Tanács működtetését és az ülések levezetését magas szakmai színvonalon tudják az elnökségi állomány tagjai ellátni. Ebben tud segítséget nyújtani a Tanács Főtitkársága. A Tanács Főtitkársága (a továbbiakban: Főtitkárság) intézményesített gyakorlattal rendelkezik az elnökségi feladatok ellátásában részt vevők felkészítésére és képzésére. Az elnökségek előkészítése során a Főtitkárság horizontális és területspecifikus tájékoztatókat és képzéseket szervez az elnökségi intézményi struktúra különböző szintjein lévőknek, mint például az állandó képviselőnek és a helyettes állandó képviselőnek, az ÁK vezető diplomatáinak, a munkacsoportok leendő elnökeinek és helyetteseinek az elnökségi előkészítés különböző szakaszaiban. A Főtitkárság képzéseit a budapesti adminisztráció és az ÁK igényeihez szabva 2023 őszétől kezdődően vettük igénybe.

Francia nyelvi képzés

Az elnökségi feladatok ellátásához alapvető az angol nyelv uniós szakismerettel bővített magas szintű ismerete, valamint előny a francia nyelv tárgyalóképes ismerete. A francia nyelvi képzést úgy határoztuk meg, hogy az elérendő cél a francia nyelv lehetőség szerinti felsőfokú (C1), de legalább középfokú (B2) ismerete. Tekintettel erre a kitűzött célra, a francia nyelvi képzést B1-es szintről javasoltuk kezdeni. A nyelvi képzési modult is a kiválasztás során felmért és elvárt nyelvtudás szintjére épülve alakítottuk ki, az általános nyelvi képzés mellett elsősorban uniós szakmai modulokra építve. A francia nyelvű képzés célja a francia nyelvi kompetenciák fejlesztése a nemzetközi kapcsolatok és diplomácia témakörében, valamint a francia nyelvi ismeretek bővítése és gyakorlati alkalmazása szakmai helyzetekben. A francia nyelvi képzésen történő részvételt ajánlottként fogalmaztuk meg, és a képzés különböző szintekhez kialakított csoportbontásban 2023 tavaszán indult el.

Az említett képzési területek mellett az elnökségi munkában részt vevő tisztviselők biztonságtudatosságának fejlesztését érintő képzést is biztosítottunk.

A magyar EU-elnökség társadalmasítása

Egy tagállam tanácsi elnöksége mindig nagy kihívás, most azonban a politikai, intézményi és geopolitikai együttállás miatt egy kifejezetten fontos történelmi pillanatra esik, ami kivételes lehetőség és felelősség is egyben. Mint említettük, a Tanács második magyar soros elnöksége sok szempontból fontos időszakra, az intézményi ciklusváltás idejére esik.

Az elnökségünk kezdete előtt kevesebb mint egy hónappal, 2024. június 6–9. között kerül sor az európai parlamenti választásokra. Az Európai Parlament weboldalán a következő olvasható: „az európai parlamenti választások lehetőséget adnak Önnek arra, hogy

megválassza, ki képviselje Önt az Európai Parlamentben, és hogy beleszólása legyen Európa jövőjének alakításába”.⁷ Hosszasan lehetne elemezni azt, hogy mekkora lehetősége van az állampolgároknak vagy a tagállamoknak befolyásolni Európa jövőjét, és hogy minden tagállam álláspontja valóban ugyanannyit nyom-e a latba, hiszen mint az Európa jövője konferenciasorozat kormányzati koordinációjáért felelős helyettes államtitkár, jól láttam, hogy a konferenciasorozatban tanúsított aktív magyar tagállami részvétellel (816 eseménnyel a legaktívabb tagállam volt Magyarország) az EU asztalára helyezett magyar véleményeket hogyan hagyták figyelmen kívül Brüsszelben. Ez a tapasztalat azonban azt is megmutatta, hogy a magyar társadalmi szervezetek és állampolgárok kimagaslóan aktívak és elkötelezettek az EU és kontinensünk jövőjét érintő kérdésekben.

Mindezek a tényezők, tehát a közelgő európai parlamenti választás és az ezt követő magyar EU-elnökség, valamint a jelenleg is zajló EU jövője konferencia utókövetéseként aposztrofált intézményi, hatásköri és döntéshozatali törekvések a társadalom még élénkebb érdeklődését eredményezhetik, hisz arra, hogy közvetlenül befolyásoljuk az EU működését, ötévente egyszer kerül sor, az pedig, hogy egy tagállam töltsen be a Tanács elnöki tisztségét, 13,5 évente adatik meg.⁸

A fentiekre tekintettel fontos, hogy a magyar EU-elnökségről az európai választási kontextusban is tudjunk gondolkodni, hiszen az európai, köztük a magyar polgárok döntése is hangsúlyosan fogja meghatározni a 2024 utáni Európa politikai irányait.

Mint a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásért is felelős miniszteri biztos, kiemelt feladatom és fontos célkitűzés, hogy a magyar EU-elnökséget érintő társadalmi párbeszéd már az elnökség kezdete előtt megvalósuljon, és honfitársainkat is tájékoztassuk a közelgő elnökségről, és ezáltal is közelebb kerüljenek az Európai Unióhoz és az elnökségünkhöz.

Ennek érdekében a munkát a társadalmi partnereinkkel és a civil szervezetekkel már egy évvel az elnökségünk előtt elkezdtük. A civil szervezetekkel, ifjúsági szervezetekkel, gazdasági szervezetekkel, kutatóintézetekkel és think tankkal való kapcsolattartás egyik fő célja, hogy eseményeikről tájékoztassanak, és véleményüket megosszák velünk, valamint hogy közös pontok mentén együttműködjünk, ezáltal pedig átfogóbb képet kapjunk a civil szféra álláspontjáról, ők pedig megismerjék a Magyar Kormány európai uniós álláspontját és annak hátterét, valamint tájékoztassuk őket a magyar EU-elnökségre történő felkészülésről.

Célunk, hogy a lehető legszélesebb körű tájékoztatást adjuk, ennek érdekében például 2023 novemberében a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács plenáris ülésén is beszámoltunk a magyar EU-elnökségi felkészülésről.

Nagy hangsúlyt fektetünk a tudományos élet bevonására. Az NKE a Kormányzat partnereként aktívan részt vesz a magyar EU-elnökségi előkészületekben, hiszen a magyar EU-elnökségi stáb képzését is közösen bonyolítjuk le. Emellett számos EU-elnökségi kiadványt szerkeszt, valamint konferenciákat szervez. Ugyancsak szoros az együttműködés

⁷ Európai Parlament [é. n.].

⁸ Az Európai Unió Tanácsa [é. n.].

a Közép-európai Akadémiával és a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézettel (MFI) is. Ezen kutatóintézetek számos magyar EU-elnökségi témájú konferenciát terveznek 2024-re.

Mindemellett az elnökségi felkészülés alatt szoros kapcsolatban vagyunk az európai uniós intézményekkel is, és együttműködünk az Európai Bizottság és az Európai Parlament budapesti képviseléseivel. Ennek keretében az Európai Bizottság Magyarországi Képviselétével közösen szakmai eseménysorozatot szervezünk az elnökség szerepéről és jelentőségéről magas és szakértői szinteken. Ezen eseménysorozat első rendezvényére szeptember 22-én került sor, ahol ismertettük az érdeklődő civil szervezetek képviselőivel a spanyol–belga–magyar trió elnökségi programját és a magyar EU-elnökség várható fókuszpontjait. Mindemellett az elnökséggel kapcsolatos operatív felkészülésről is tájékoztatást kaptak a résztvevők Bóka János minisztertől és Kovács Zoltán kormánybiztosától, akik válaszoltak a résztvevők kérdéseire is. A következő alkalmak során részletesen bemutatjuk a magyar EU-elnökség fókuszpontjait, és konzultálunk a civil szervezetekkel.

Az elnökség nemcsak politikai és intézményi koordinációs fórum, hanem eseménysorozat is, ami lehetővé teszi, hogy megmutassuk Magyarországot Európának, hiszen az elnökség fél éve alatt a magyarországi beutazások száma megsokszorozódik. Az európai uniós tagállamokból hazánkba utazók közül sokan lesznek olyanok, akik vagy először jönnek hazánkba, vagy 2011-ben, az első magyar EU-elnökség idején jártak nálunk utoljára. Emiatt most van itt a nagyszerű alkalom hazánk értékeinek bemutatására. Meggyőződésem, hogy a magyar EU-elnökségi prioritások megismertetését segíteni fogja Magyarország valódi arcának láttatása, és reméljük, hogy a hazánkba látogatók az itt-tartózkodásuknak is köszönhetően nemcsak megismerik, hanem meg is értik a magyar álláspontot.

Bár a magyar EU-elnökség alatt számos látogatónak adjuk át a magyar gondolkodásmódot és virtust idehaza, sokan lesznek olyanok is, akiknek nem lesz alkalmuk Magyarországra utazni. Emiatt fontosnak tartom, hogy a magyar EU-elnökség külföldön is hangsúlyosan jelenjen meg. Ennek megvalósításában partnereink az EU tagállamaiban működő nagykövetségeink, akik formális és informális rendezvények keretében ismertetik meg a magyar EU-elnökség alatt a magyar prioritásokat, álláspontot és a kultúránkat.

Ugyanezen okból, azaz a magyar EU-elnökség EU-szerte történő megismertetése céljából szorosan együtt dolgozunk az EU két tanácsadó szervének, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak (EGSZB) és a Régiók Európai Bizottságának (COR) magyar tagjaival is.

Az EGSZB tagjai a munkaadói és munkavállalói szervezetek és más érdekcsoportok képviselőit látják el. A magyar tagokkal történő közös munka eredményeként a magyar EU-elnökség főbb üzenetei eljuttathatók az európai uniós munkaadói és munkavállalói szervezetekhez és más érdekcsoportokhoz. A Régiók Európai Bizottsága az Európai Unió régióinak és városainak szószólója, és az Európai Unió különböző részein működő helyi és regionális önkormányzatokat képviseli, így a magyar tagok a Régiók Európai Bizottságának tagjain keresztül eljuttathatják a magyar EU-elnökség főbb üzeneteit Európa-szerte.

Credo

A 2024. december 31-ig előttünk álló időszak nem lesz könnyű, sőt azt mondhatom, hogy kifejezetten nehéz lesz, hisz sok munka vár ránk. Azonban a vállunkra nehezedő felelősség mellett hatalmas lehetőség is az elnökség, hiszen a magyar EU-elnökségi félév alatt hatványozott lehetőség nyílik hazánk valódi arcának megismertetésére, a magyar álláspont megértetésére és országimázs-teremtésre is.

Az elnökségi munkában részt vevőknek rendelkezniük kell olyan készségekkel és képességekkel, amelyek által hatékonyan tudják ellátni az elnökséggel járó többlet-feladatokat, kezelni tudják az elnökségi munkával kapcsolatos kihívásokat. A brüsszeli környezet nem lesz feltétlenül barátságos, aminek kezeléséhez, valamint a magyar álláspont és a nemzeti érdekek képviselete érdekében megfelelő tartás és kiállás szükséges.

Mindehhez a lehető leghasznosabb képzést igyekeztünk összeállítani más tagállami példák, *best practice*-ek és a 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatait is felhasználva. Jómagam 2011-ben a horvát csatlakozási szerződést szövegező munkacsoportot vezettem, így a saját bőrömmön tapasztalhattam meg, hogy milyen készségekre, intézményi belső folyamatokra és tagállami dinamikát ismerő szakemberekre van szükség a sikeres elnökségi munka elvégzéséhez. A képzési terv összeállítása során az a cél lebegett a szemünk előtt, hogy a képzésben részt vevő minden egyes kolléga a lehető legtöbbet profitáljon a képzésből, és egy megfogható, gyakorlati tudással is rendelkezzen, magabiztosan képviselje a magyar álláspontot, valamint jól átlássa az ebben az időszakban különösen kiélezett intézményi és politikai folyamatokat is.

A képzési időszak befejeztével elmondhatjuk majd, hogy közel 900 elnökségi feladatot ellátó képzését bonyolítottuk le. A képzéseknek és az elnökségi feladatok ellátásának köszönhetően magasan képzett, több nyelvet beszélő, az uniós intézményrendszert és döntéshozatali folyamatokat is jól ismerő uniós szakemberekkel számolhatunk. Az EU-elnökségi képzés egy hosszú távú befektetés és lehetőség is egyben, amely hozzájárulhat az európai uniós személyzetpolitikai céljaink megvalósításához, hosszú távon pedig a központi közigazgatás hatékonyságának növeléséhez a felkészült és tapasztalt személyi állomány révén.

Megtisztelve érzem magam, hogy immáron második alkalommal segíthetem a magyar EU-elnökség sikerét. 2011-ben, az első magyar EU-elnökség alatt szakpolitikai területen dolgozhattam Brüsszelben, ez alkalommal pedig Budapesten a felkészülésben vehetek részt. Hiszem, hogy az elnökségbe fektetett sok erőfeszítés és munka eredményesen járul hozzá az Európai Unió erősebbé válásához, valamint hazánk érdekeinek hatékony képviseletéhez.

Felhasznált irodalom

GYŐRI Enikő et al. (2014): A magyar EU-elnökség tapasztalatai. In MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 163–182. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100407/533.pdf?sequence=1>

Egyéb források

1350/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a 2024. másodík félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról

1351/2022. (VII. 21.) Korm. határozat az EU-elnökség Kormánybizottság létrehozásáról

2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerológálati Egyetemről, valamint a közizgazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról

Az Európai Unió Tanácsa [é. n.]: *Az Európai Unió Tanácsa elnökségeinek jegyzéke*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/timeline-presidencies-of-the-council-of-the-eu/

Európai Parlament [é. n.]: *Európai választások: az Ön lehetősége arra, hogy véleményt nyilvánítsón*. Online: www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/elections

Vákát

Az elnökségi stáb kiválasztása és a magyar EU-elnökség személyügyi szervezeti keretfeltételeinek kialakítása

Bevezetés

Magyarország immár második alkalommal látja el az Európai Unió Tanácsának elnökségi feladatait – a Spanyolországból, Belgiumból és hazánkban álló elnökségi trió¹ utolsó tagjaként – 2024. július 1. és 2024. december 31. között. Az elnökséggel járó teendők sikeres és színvonalas ellátása érdekében a Magyar Kormány közvetlenül a 2022. májusi országgyűlési választásokat követően megkezdte az érdemi előkészítést.

Első lépésként a miniszterelnök vezetésével megalakult az elnökség stratégiai és politikai irányítását ellátó EU-elnökség Kormánybizottság,² illetve – az európai uniós ügyek koordinációjáért való általános felelőssége keretében – az igazságügyi minisztert jelölték ki az elnökségi feladatok ellátására és politikai koordinációjára.³ Az előkészítő munka strukturálásához fontos volt továbbá, hogy a Kormány 2022 júliusában meghatározta az elnökségi előkészítés menetrendjét rögzítő főbb feladatokat és azok ütemezését.⁴ Ez az ütemterv – többek között – tartalmazta a politikai és operatív irányítási struktúrák létrehozását, felhívta a tárcákat az elnökségi prioritások stratégiai irányainak elkészítésére, az elnökséggel összefüggő informális ülésekre és rendezvényekre vonatkozó koncepció és az elnökségi költségvetés kidolgozására, továbbá az elnökség személyügyi szervezeti feltételeinek kialakítására.

Figyelemmel a tagállami gyakorlatra – beleértve a 2011. első félévi magyar EU-elnökséget is – a Kormány az elnökségi struktúra kialakításakor egy, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós ügyekért felelős államtitkára által irányított kétpilléres szerkezet létrehozása mellett döntött. Ennek megfelelően az elnökséghez kapcsolódó tartalmi feladatokért, azaz kiemelten a kormányzati intézkedések koordinálásáért, az elnökségi és trióprioritások stratégiai irányainak előkészítéséért, az EU-elnökség Kormánybizottsággal összefüggő feladatokért, valamint a személyi állomány kiválasztásáért

¹ Az elnökséget betöltő tagállamok hármas csoportokban, az úgynevezett elnökségi triókban szorosan együttműködnek egymással, amely rendszert a Lisszaboni Szerződés vezetett be 2009-ben. A trió tagjai hosszú távú célokat tűznek ki, és közös programot készítenek, amelyben meghatározzák azokat a témákat és lényeges kérdéseket, amelyekkel a 18 hónapos időszak során a Tanács foglalkozni fog. Az elnökségi trió intézménye továbbá abban a kölcsönös segítségnyújtásban is kifejeződik, amelyet a csoport tagjai egymásnak nyújthatnak.

² Az EU-elnökség Kormánybizottság létrehozásáról szóló 1351/2022. Korm. határozat.

³ 2023. augusztus 1-jén a Kormány létrehozta az Európai Unió Ügyek Minisztériumát, így ezeket a feladatokat azt követően az európai uniós ügyekért felelős miniszter látja el.

⁴ A 2024. második félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 1350/2022. Korm. határozat.

az Európa-politikáért felelős helyettes államtitkár felelt az Igazságügyi Minisztériumban. Míg az operatív feladatok koordinálására, azaz az elnökséggel összefüggő informális ülések és rendezvények kiválasztására és lebonyolítására, illetve az elnökségi költségvetés elkészítésére és végrehajtására külön kormánybiztos kinevezésére került sor az Igazságügyi Minisztériumban.

Az elnökséghez kapcsolódó tartalmi kérdések közül az egyik legelső és legfontosabb feladatként jelentkezett 2022 őszén a magyar EU-elnökség sikeres lebonyolítása érdekében szükséges, az elnökségi feladatok ellátásában részt vevő tisztviselők létszámának meghatározása. A folyamat részeként ezért az Igazságügyi Minisztérium – a tárcákkal szorosan együttműködve – felmérte, hogy melyek az elnökségi feladatok, továbbá azt, hogy azok konkrétan milyen teendőket rónak a magyar államigazgatásra.

Az elnökségi feladatkör

Az Európai Unió Tanácsának soros elnökeként Magyarország elsődleges feladata, hogy az Európai Unió napirendjén szereplő ügyeket egyfajta pártatlan közvetítőként (*honest broker*) a tagállamok közös érdekeinek megfelelően alakítsa, valamint biztosítsa a Tanácson belül a jogalkotási munka folytonosságát. Ennek keretében irányítania kell a Tanács álláspontjának kialakítását, és el kell látnia az álláspont képviselését a többi uniós intézménnyel folytatott tárgyalások során. Ez egy olyan sokrétű feladat, amely a Tanács üléseinek tervezésén és elnöklésén túl (beleértve a Magyarországon sorra kerülő informális üléseket is) magában foglalja a tanácsi munkacsoportok és előkészítő bizottságok tervezését és elnöklését is, valamint az uniós álláspont koordinálását a nemzetközi relevanciával bíró szakterületeken egyes nemzetközi szervezetekben. A 2011. első félévi magyar elnökséghez képest érdemi különbség ugyanakkor, hogy az utóbbi évek gyakorlatának megfelelően 2024. második felében Magyarország is informális állam- és kormányfői ülésnek adhat majd otthont.

A hatályos uniós szerződések értelmében a Tanács tíz különböző formációban ülésezik, amelyeket – a Külügyek Tanácsa kivételével – a Tanács féléves elnökségét ellátó tagállam elnököl.⁵ Az egyes tanácsi formációk között nincsen alá-, illetve fölérendeltségi viszony, ugyanakkor az Általános Ügyek Tanácsa különleges koordinációs szerepet tölt be, így – többek között – gondoskodik az Európai Tanács üléseinek előkészítéséről és nyomon követéséről, továbbá feladatkörébe tartoznak a szervezeti, az igazgatási és a horizontális ügyek is. Az egyes tanácsi formációk maguk is gyakran különböző összetételben üléseznek, tehát egy-egy formációnak a gyakorlat szerint több elnöke is

⁵ A tanácsi formációk a következők: Általános Ügyek Tanácsa (ideértve a kohéziós politikát is); a Külügyek Tanácsa (ideértve az európai biztonság- és védelempolitikát, a kereskedelempolitikát és a fejlesztési együttműködést is); a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ideértve a költségvetést is); a Bel- és Igazságügyi Tanács (ideértve a polgári védelmet is); a Mezőgazdasági és Halászati Tanács; a Versenyképességi Tanács (belső piac, ipar, kutatás, úrpolitika és turizmus); a Közlekedési, Távközlési és Energia Tanács; a Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács; a Környezetvédelmi Tanács; valamint az Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport Tanács (ideértve az audiovizuális ügyeket is).

lehet. A Tanács ülésein a tagállamok miniszteri szintű képviselői, azaz miniszterek vagy államtitkárok vesznek részt, így a tanácsi formációkat kizárólag miniszter vagy államtitkár elnökölheti. A Külügyek Tanácsát az unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője elnökli. A főképviselőt szükség esetén a Tanács féléves elnökségét ellátó tagállamot képviselő tagja is helyettesítheti, amire az elmúlt évek gyakorlata alapján általában akkor kerül sor, amikor a Tanács közös kereskedelempolitikával kapcsolatos ügyeket tárgyal. Állandó gyakorlat továbbá, hogy a Tanács elnökségei nem hivatalos (informális) miniszteri üléseket is szerveznek, jellemzően a soros elnökséget ellátó országban. Ezek az ülések hivatalosan nem számítanak a Tanács üléseinek, céljuk elsősorban a közös gondolkodás és a véleménycseré elősegítése, mindezt formális keretek nélkül.

A Tanács üléseit tanácsi munkacsoportok és előkészítő bizottságok készítik elő. Ezek egy része állandó és folyamatosan működő testület, a tényleges számuk ugyanakkor az unió napirendjén szereplő kérdések függvényében folyamatosan változik. Az egyes munkacsoportok ülésezési gyakorisága is jelentősen eltér egymástól egyrészt a napirenden szereplő dossziék számától, másrészt az adott munkacsoport gyakorlatától függően. A Tanácsnak jelenleg mintegy 137 tanácsi munkacsoportja és előkészítő bizottsága van,⁶ ezek közül több olyan is akad, amelynek keretében számos alcsoport működik a szakpolitika részterületeinek tárgyalására. Az állandó vagy választott elnökkel működő tanácsi munkacsoportok és előkészítő bizottságok száma jelenleg összesen 32. Ez utóbbiak esetében az elnökséget adó tagállamnak nincsen kiemelt szerepe, mindazonáltal ezek a munkacsoportok is többletfeladatot jelentenek a soros elnökség számára, ugyanis neki kell biztosítani a koordinációt a tanácsi döntéshozatal egésze részére. Mindezek alapján Magyarországnak összesen mintegy 157 tanácsi előkészítő grémiumot (az almunkacsoportokat is beleértve) kell majd elnökölnie 2024-ben.

Hasonlóan a 2011. első félévi magyar EU-elnökséghez, továbbra is vannak olyan tanácsi munkacsoportok, amelyeknek elnökléséhez Magyarországon csak korlátozottan áll rendelkezésre szakértelm (jellemzően a halászati és a tengerpolitikát érintő kérdésekben). Ez esetben lehetőségként adódik a tanácsi munkacsoport elnöklésének átadása egy másik tagállamnak, elsősorban a triópartner Spanyolország és Belgium, vagy pedig a magyar EU-elnökséget követő lengyel elnökség jöhet itt számításba. Ezen túlmenően az uniós intézmények is nyitottak arra, hogy tisztviselőiket az elnökség idejére kikölcsönözzék az elnökséget adó tagállamnak, ezzel is segítve a soros elnökséget a sokrétű feladatok ellátásában. A Tanács főtítkársága jellemzően két főt legfeljebb kilenc hónapra, az Európai Bizottság pedig öt-tíz főt legfeljebb nyolc hónapra kész kirendelni az elnökséget adó tagállam számára. Az Európai Parlamentből, más uniós intézményektől, de akár nemzetközi szervezetektől is lehet ideiglenesen, az elnökségi feladatok ellátására szakértőket felkérni. Ezzel a lehetőséggel Magyarország 2024-ben is élni fog, hasonlóan a 2011. első félévi elnökségünkhöz.

⁶ A Tanács 2009. december 1-jei 2009/937/EU határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról (HL L 325., 2009. december 11., 35.), a 2022. július 18-i (EU) 2022/1242 határozattal (HL L 190., 2022. július 19., 137.) módosított szövegváltozatban.

Az elnökségi stáb

Az elnökségi feladatokban a központi közigazgatás teljes vertikuma részt vesz, figyelemmel arra, hogy az a tanácsi munkacsoportok és előkészítő bizottságok elnöklésétől a Tanács formációinak elnökléséig sokféle tevékenységet jelent. Tekintettel arra, hogy az egyes tanácsi formációk és a hazai kormányzati struktúra felelősségi rendje eltér egymástól, az elnökségi előkészületek megfelelő előrehaladásának biztosítása érdekében a Kormány 2023 júniusában döntött arról, hogy az egyes tanácsi formációk elnöklését mely tárcák biztosítják majd 2024 második felében. Ennek megfelelően – egy-két kivétellel – gyakorlatilag a magyar Kormány összes tagja érdemben részt vesz majd az EU-elnökségből fakadó feladatok ellátásában, többen közülük pedig több tanácsi formációt is elnökölnek majd jövőre.

Az EU-elnökség sikeres lebonyolítása érdekében elengedhetetlen az elnökségi feladatokat ellátó tisztviselők, azaz az elnökségi stáb megfelelő kiválasztása, akiknek egy része az Európai Unió melletti Állandó Képviseleten Brüsszelben, másik része pedig Budapesten a központi közigazgatásban tevékenykedve jár majd el az elnökség előkészítése és lebonyolítása során. A 2022 őszén az Igazságügyi Minisztérium által kialakított humánpolitikai koncepció vezérlőelve az volt, hogy az elnökség sikeres ellátásához kulcsfontosságú a tanácsi előkészítő formációkat, munkacsoportokat olyan tisztviselőknek elnökölni, illetve azok munkájában olyanok vegyenek részt, akik az adott szakterület kiváló ismerői, többéves hazai közigazgatási és uniós tapasztalattal rendelkeznek, valamint képesek angolul tárgyalást vezetni (jóllehet számos munkacsoport esetében a francia nyelvtudás is követelmény). Ennek megfelelően az elnökség alatt a munkacsoportok munkájában részt vevő személyi állomány alapját elsődlegesen az Európai Unió melletti brüsszeli Állandó Képviseleten és a hazai minisztériumokban, háttérintézményeknél dolgozó kormánytisztviselők adták.

Az elnökségi stáb kiválasztásánál további fontos szempont volt, hogy az egyes tanácsi munkacsoportok és előkészítő bizottságok, illetve gyakran az ezek keretében működő almunkacsoportok esetében az elnökségi feladatok ellátásához mindenképp szükség van egy elnökre, egy elnökhelyettesre és további egy főre, aki az elnök munkáját segíti, az üléseken pedig hazánk képviselőjeként van jelen (a Magyarország tábla mögött ül). Ezen a minimumlétszámon felül azonban a munkacsoportok jelentős részében ennél több személy közreműködése szükséges, figyelemmel az ülésezési gyakoriságra vagy a munkacsoport által tárgyalt dossziék számára, kiemelt jelentőségére, azok szerteágazó voltára. Ennek megfelelően 2023. október végére összesen mintegy 750 fő alkotta azt az elnökségi stábot, akik egyrészt majd a tanácsi döntéshozatal különböző szintjein, másrészt a központi és tárcák közötti koordinációban látják el a feladatokat az EU-elnökségünk alatt.

Az adott területért felelős minisztériumok tettek javaslatot a tanácsi munkacsoportokban és előkészítő bizottságokban majdan feladatot ellátó szakértők személyére azzal, hogy a végső döntést a tárcák az – elnökségi feladatok ellátásáért és politikai koordinációjáért felelős – Igazságügyi Minisztériummal közösen hozták meg. Fontos vezérlőelv

volt ugyanakkor, hogy a létszámot és az összetételt rugalmasan kell kezelni annak érdekében, hogy a feladatok időközben történő esetleges módosulása vagy a főbb hangsúlyok eltolódása esetén a létszámot és az összetételt szintén módosítani lehessen.

Az Európai Unió melletti brüsszeli Állandó Képviselet

Az EU-elnökséggel kapcsolatos feladatok számottevő része Brüsszelben jelentkezik, ezért a mindenkori elnökségek ideiglenesen, általában az elnökség kezdete előtt egy évvel jelentősen megnövelik az EU melletti Állandó Képviseletük létszámát (diplomata és adminisztratív-technikai állomány tekintetében egyaránt). Ennek megfelelően az Igazságügyi Minisztérium 2022 őszén a tárcákkal együttműködésben felmérte a magyar EU-elnökség lebonyolításához szükséges emberierőforrás-igényt, aminek alapján a Kormány döntött az EU melletti brüsszeli Állandó Képviselet létszámának határozott időre történő megemeléséről.⁷ Ennek eredményeképpen a 2024. második félévi magyar elnökség kezdetéig – hasonlóan a 2011. évi elnökségünkhöz – gyakorlatilag megduplázódik az Állandó Képviselet állománya.⁸

Az elnökségi bővítés alá eső diplomataállomány túlnyomó részét 2023. szeptember 1-jével helyezték ki annak érdekében, hogy biztosított legyen a trióelnökség minél szélesebb körű együttműködése. Az elnökségi feladatokat majdan ellátó személyek időben történő kihelyezése azért indokolt, hogy még az elnökség előtt kiépíthessék az elnökség ellátásához szükséges kapcsolatrendszert, továbbá a lehető legjobban kiismerjék az uniós intézmények működését és a tárgyalások dinamikáját. Ezzel szemben az adminisztratív és technikai személyzet létszámbővítésére mindössze az elnökség előtt néhány hónappal kerül majd sor.

A brüsszeli munkafolyamatokhoz szorosan kapcsolódik az elnökség idején a Tanács nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviselendő álláspontjának kialakítása. Az elnökségi feladatok keretében a nemzetközi szervezetekben, elsősorban az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) esetében jelentkezik jelentős többletfeladatként az uniós álláspont kialakításának koordinációja. Mindezekre figyelemmel a Kormány arról is döntött, hogy a brüsszeli EU melletti Állandó Képviselet mellett további három kiemelt jelentőségű multilaterális külképviseleten, az ENSZ melletti Állandó Képviseleten New Yorkban, az ENSZ, WTO és más nemzetközi szervezetek melletti Állandó Képviseleten Genfben, valamint az ENSZ Élelmizésiügyi és Mezőgazdasági Szervezete melletti Állandó Képviseleten Rómában is sor kerül majd határozott idejű létszámbővítésre az elnökség idejére. Ezzel összefüggésben érdemes azt is megemlíteni, hogy az elnökségi státuszok határozott idejű státuszok, amelyek esetében a kihelyezés időpontja – a bevett tagállami

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége lebonyolításához szükséges emberierőforrás-igényt biztosításával kapcsolatos feladatokról szóló 2089/2023. Korm. határozat.

⁸ Az Európai Unió melletti brüsszeli Állandó Képviselet állománya az EU-elnökségi felkészülés kezdetén, azaz 2022-ben közel 100 diplomatából és mintegy két tucat adminisztratív-technikai munkatársból, illetve helyi alkalmazottból állt.

gyakorlatnak megfelelően – főszabály szerint 2023. szeptember 1., a berendelés időpontja pedig – figyelemmel az elnökséggel kapcsolatos utómunkálatok elvégzésének szükségességére – 2025. június 30.

A központi közigazgatás

Az elnökség sikeres lebonyolítása az EU melletti brüsszeli Állandó Képviselőtanács és a multilaterális külképviseleteken dolgozók mellett a központi közigazgatás budapesti részeinek, azaz a minisztériumoknak és háttérintézményeknek is számottevő többletfeladatot jelent. Ez egyrészt magában foglalja a Tanács mintegy 137 munkacsoportja és előkészítő bizottsága munkájában történő feladatok ellátását. A Brüsszelbe kihelyezett elnökségi stábtagnak (azaz az elnökök, az elnökhelyettesek és a „Magyarország” tábla mögött ülők) mellett ugyanis ezt a feladatot részben a Budapestről alkalmanként kiutazó kormánytisztviselők végzik majd el. Ez jelentős feladatnövekményt eredményez számukra, hiszen meg kell szervezni az üléseket, egyeztetni kell a tagállamokkal és az uniós intézményekkel, elő kell készíteni a munkacsoport, illetve előkészítő bizottság által tárgyalandó dokumentumokat. Másrészt az EU-elnökség központi irányítását és koordinációját, az elnökségi tevékenység koherenciájának biztosítását, valamint az ezekkel kapcsolatos magas szintű stratégiai és politikai egyeztetéseket az európai uniós ügyekért való felelőssége keretében az Igazságügyi Minisztérium (2023. augusztus 1-jét követően az Európai Unió Ügyek Minisztériuma) látja el, az Európa-politikáért felelős helyettes államtitkárság által. Harmadrészt az egyes tanácsi formációk tevékenységének koordinációját (ideértve a Tanács formális és informális üléseivel kapcsolatos feladatokat) valamennyi tárcának el kell látnia annak biztosítása érdekében, hogy egy-egy szakterületen az elnökségi tevékenység koherens és egységes legyen. Negyedrészt minden tárcánál vannak olyan kormánytisztviselők, akik fő feladata nem az uniós ügyek vitele, de szakterületükön az elnökségen kívüli időszakban is részt vesznek egy-egy uniós javaslat tárgyalásában, az elnökség során pedig a munkacsoport, illetve előkészítő bizottság elnökének munkáját segítik.

A fentiekben felvázolt feladatokra tekintettel az Igazságügyi Minisztérium 2022 őszétől kezdve több körben egyeztetett valamennyi tárcával az EU-elnökségi többletfeladatokból adódó és a tárcák által indokoltnak tartott létszámbővítésről. A több hónapos egyeztetések eredményeként, az EU-elnökségi feladatok munkaterhét és az ezek alapjául szolgáló objektív támpontokat figyelembe véve,⁹ valamint a költségvetési szempontokat tiszteletben tartva a Kormány 2023 augusztusában döntött arról, hogy a magyar EU-elnökség hazai feladatainak ellátása érdekében összesen legfeljebb 230 határozott idejű álláshelyet létesít 2023. szeptember 1. és 2025. június 30. között. Ez a létszámbővítés tartalmazza az olyan kiemelt jelentőségű nemzetközi konferenciákon ellátandó elnökségi

⁹ Ezek elsősorban a tárcák főfelelősségébe tartozó tanácsi (al)formációk, tanácsi munkacsoportok, (al)munkacsoportok és előkészítő bizottságok számosságára, illetve üléseik – elnökségi félév során – várható számára terjedtek ki, valamint arra, hogy az adott tárca előreláthatóan mekkora munkateherrel szembesül, azaz mekkora a magyar EU-elnökségi félév alatt várhatóan napirendre kerülő dossziék mennyisége.

feladatok létszámigényét is, amelyek kifejezetten a 2024. második félévi magyar EU-elnökséggel összefüggésben jelentkeznek. Ezek közül jelentőségüknél fogva kiemelkedik az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Feleinek 29. Konferenciája vagy az ENSZ Biológiai Sokféleség Keretegyezmény Részes Feleinek 16. Konferenciája. Ezeken az – akár több hétig tartó, alkalmanként eltérő helyszíneken rendezett – nemzetközi találkozók az elnökség feladata az EU álláspontja kidolgozásának koordinálása és képviselése, azaz az EU és tagállamai nevében történő tárgyalás a nemzetközi egyezményekkel kapcsolatos nemzetközi döntéshozó üléseken.

Ahogy az EU melletti brüsszeli Állandó Képviselő létszámbővítése esetén, itt is fontos további szempontként jelentkezett az elnökségi tervezés azon alapelve, miszerint az előre nem látható, illetve váratlan helyzetekre, feladatokra is fel kell készülni, azokra megfelelő stratégiával, szervezetrendszerrel és azonnal mozgósítható személyi állománnyal kell rendelkezni. Erre figyelemmel a fenti létszám egy mindösszesen 30 fős tartalék álláshelyet is tartalmaz, amelynek tényleges betöltésének szükségességéről az elnökség kezdő időpontjához közeledve lesz majd indokolt dönteni. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a fenti létszám nem tartalmazza az Igazságügyi Minisztériumon belül az elnökségi operatív stáb, valamint a törzsfőosztályok megerősítésére még 2022-ben, az elnökségi struktúra felállításakor igényelt mintegy 60 fős többletlétszámot.

Az elnökségi stáb képzése

A 2024. második félévi magyar EU-elnökségi feladatok ellátása jól szervezett, a magyar nemzeti érdekek iránt elkötelezett, azokat megfelelően képviselni tudó és felkészült kormánytisztviselői karral lehet csak sikeres. Az elnökségi feladatok az Európai Unió intézményeit és működését jól ismerő, az adott terület tekintetében releváns ágazati ismeretekből jól felkészült, az unió minél több hivatalos nyelvén, de legalább angol nyelven tárgyalóképes kormánytisztviselőket feltételeznek. Fontos az is, hogy a kormánytisztviselők szakértelmük és nyelvtudásuk mellett az elnökség kezdetére az elnökségi feladatokhoz megfelelő képességekkel is rendelkezzenek.

Az elnökségi feladatok ellátása minden tagországban az abban részt vevő kormánytisztviselők módszeres felkészítését feltételezi, amelyet jellemzően az elnökség előtt két-három évvel kezdenek meg. A magyar EU-elnökséghez kapcsolódó humánpolitikai felkészülés céldátumának a magyar Kormány 2024. január 1-jét határozta meg. Ennek megfelelően 2022 őszén megkezdődött a humánpolitikai felkészülés, az elnökségi feladatokban részt vevő kormánytisztviselők kiválasztásával és képzésével. Ehhez igazodott a 2024. második félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 1350/2022. Korm. határozat 4. pontja, amely meghatározta, hogy az EU-elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítési és képzési tervét 2022. december 31-ig szükséges elkészíteni.

Az elnökségi képzési terv legfontosabb célja a magyar EU-elnökségi felkészülésre és munkavégzésre célzottan szabott képzések kialakítása és azok lebonyolítása volt. Az Igazságügyi Minisztérium a magyar uniós elnökségi feladatokat ellátó személyek

felkészítését, továbbképzését egy külön erre a célra létrehozott programban valósította meg a Nemzeti Közszerológati Egyetemmel szorosban egyttműködve.¹⁰

Az elnökségi időszak közeledtével a Tanács Főtitkársága is egyre jobban bekapcsolódik az elnökségi stáb felkészítésébe. Ennek keretében 2023 júniusában magas szintű felkészítő előadásra került sor Budapesten kifejezetten a tanácsi formációk elnökei számára, ahol kiscsoportos, interaktív megbeszélésen lehetőség nyílt az elnökségi szerepkör főbb elemeinek és az azokkal kapcsolatos legjobb gyakorlatoknak az áttekintésére. A Főtitkárság ezen túlmenően támogatást nyújt a sajtóval és kommunikációval kapcsolatban felmerülő elnökségi feladatok tekintetében is (például beszédelemek a tanácsulést követő sajtótájékoztatóra), illetve igény szerint Brüsszelben vagy Budapesten szakterületükhöz igazodó személyes elnökségi felkészítést biztosít az elnökség kezdete előtti hónapokban a tanácsi formációt elnöklőknek és az általuk kiválasztott politikai felsővezetőknek.

Az elnökségi stáb ösztönzése

Az EU-elnökségi feladatok végrehajtása ugyanakkor nemcsak a szakmai munkában jelent számottevő kihívást az érintettek számára, hanem az elnökségből származó többletfeladatok ellentételezése érdekében, a humán erőforrás megfelelő motiváltságának fenntartása végett különös hangsúly helyeződik a támogató humánpolitikai rendszerek megfelelő és fenntartható színvonalára. Az elnökség eredményes ellátásának előfeltétele a tapasztalt, jól képzett, elhivatott és motivált tisztviselői kar. Az elnökségi feladatok ellátása ugyanis nemcsak nagy kihívás és feladat az abban részt vevők számára, hanem kiemelt felelősséget és jelentősen megnövekedett munkaterhet is jelent.

Az elnökségi feladatok hatékony és eredményes ellátása érdekében a magyar Kormány elfogadta a magyar elnökséggel kapcsolatos feladatok ellátására irányuló jogviszonyról szóló 2023. évi IX. törvényt,¹¹ amely új jogviszonytípusként létrehozta az úgynevezett EU-elnökségi jogviszonyt. Ez utóbbi a tágabb értelemben vett közszerférában dolgozó – a törvény által megjelölt alapjogviszonyban álló – szakemberek esetében lehetővé teszi, hogy az elnökség alatt ellátandó feladattól, illetve az illetményüktől függően többletjavadalmazásban részesüljenek.

A Kormány 2023. augusztusi döntése értelmében 2023. szeptember 1. és 2025. február 28. között legfeljebb mintegy 450 EU-elnökségi jogviszony létesítésére kerül sor, lefedve ezzel az elnökségi stáb túlnyomó részét. Ebből az egyes tárcák, az EU-elnökségi feladatok során jelentkező többletmunkaterhek alapján jellemzően mintegy 20 és 50 közötti EU-elnökségi jogviszonyt oszthatnak szét az elnökségi stábban részt vevő kormánytisztviselők között. Az EU-elnökségi jogviszony rendelkezésre álló

¹⁰ Az elnökségi képzés részletesen *A 2024-es magyar EU-elnökség előkészítése a képzés és a társadalmasítás szemszögéből* című tanulmányban szerepel.

¹¹ 2023. évi IX. törvény az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével kapcsolatos feladatok ellátására irányuló jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó rendelkezésekről.

keretszámainak tárcák közötti elosztására az Európai Unió Ügyek Minisztériuma tett javaslatot, amely során ugyanazokat a fent már ismertetett objektív támpontokat vette alapul, mint az elnökségi többletfeladatok miatt indokolt hazai létszámbővítés megállapításakor. Fontos megjegyezni továbbá, hogy az EU-elnökségi jogviszony létesítésére az adott tárcánál a tárca közigazgatási államtitkárának javaslata alapján kerül sor oly módon, hogy az érintettel az Európai Unió Ügyek Minisztériuma kijelölt állami vezetője köti meg a szerződést, míg az Európai Unió Ügyek Minisztériuma foglalkoztatottja esetén ez a Miniszterelnöki Kabinetiroda kijelölt állami vezetője.

Összegzés

Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége alatt rendkívül sokrétű feladatot kell hazánknak ellátnia, és abban a központi közigazgatás teljes egészének részt kell majd vállalnia. A feladatok sikeres ellátása jól szervezett, a magyar nemzeti érdekek iránt elkötelezett, azokat megfelelően képviselni tudó és felkészült kormánytisztviselői kart feltételez. Olyan szakembereket, akik jól ismerik az Európai Unió intézményeit és működését, az adott terület tekintetében releváns és naprakész ismeretekkel rendelkeznek, legalább angol nyelven tárgyalóképesek, továbbá képesek az EU napirendjén szereplő ügyeket pártatlan közvetítőként és a tagállamok közös érdekeinek megfelelően alakítani. A magyar Kormány mindezek érdekében már 2022-ben megkezdte a magyar EU-elnökség lebonyolításához szükséges emberierőforrás-igény felmérését, amelynek eredményeképpen 2023. szeptember 1-jével jelentősen megnövekedett az EU melletti brüsszeli Állandó Képviselő létszáma. Ezzel párhuzamosan a központi közigazgatásban is létrejöttek az elnökségi többletfeladatok ellátását biztosító ideiglenes státuszok, majd ezt követően megindult az elnökségi feladatokat ellátó tisztviselők, azaz az elnökségi stáb kiválasztása. Az elnökségi stáb képzésén túl az elnökségből származó többletfeladatok ellentételezése, illetve az elnökségi stáb megfelelő motiváltságának fenntartása érdekében létrejött az úgynevezett EU-elnökségi jogviszony. Mindezen lépések eredményeképpen minden esély adott arra, hogy 2024 elejére, azaz fél évvel az elnökségünk kezdete előtt biztosítottá váljanak az EU-elnökség személyügyi feltételei, ami nélkülözhetetlen a sikeres magyar elnökséghez.

Felhasznált irodalom

2023. évi IX. törvény az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével kapcsolatos feladatok ellátására irányuló jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó rendelkezésekről
A 2024. második félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 1350/2022. Korm. határozat

- A Tanács 2009. december 1-jei 2009/937/EU határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról (HL L 325., 2009. december 11., 35.), a 2022. július 18-i (EU) 2022/1242 határozattal (HL L 190., 2022. július 19., 137.) módosított szövegváltozatban
- Az EU-elnökség Kormánybizottság létrehozásáról szóló 1351/2022. Korm. határozat
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *Az EU Tanácsának elnöksége*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/
- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége lebonyolításához szükséges emberierőforrás-igény biztosításával kapcsolatos feladatokról szóló 2089/2023. Korm. határozat

Egyszerre magyar és európai – a nemzeti és európai identitás összefüggéseinek vizsgálata

Bevezetés

„Az elnökségi feladatok ellátása a tagállami adminisztráció számára az integrációs intézményrendszerben való működés csúcspontja”,¹ jelentős megmérettetés, hiszen a tanácsi formációk működtetése, a döntés-előkészítés koordinációja összehangolt tervezést és pontos kivitelezést igényel. Amikor egy tagállam e szerepben először debütál, ahogy Magyarország is tette 2011-ben, azt szokás mondani, hogy elérte a nagykorúságot, megfelelő gyakorlatot szerzett az uniós döntéshozatalban ahhoz, hogy a Tanács soros elnökségét működtetni tudja. Az elnökség azonban nemcsak operatív munkát, de kiemelt porondot, különleges reflektorfényt is jelent Magyarország és a magyarok számára, hiszen ilyenkor az adott tagállamra fókuszál az egész Európai Unió és valamennyi tagállama, beleértve a hazai közvéleményt is. 2024-ben immár másodszorra, húsz évvel az Európai Unióba történő belépésünk után töltjük be újra trióban a soros elnökséget. Vajon hogyan vesszük majd ezt az akadályt? Az elnökség már nem a nagykorúságunk tesztje lesz, hanem sokkal inkább egy permanens, többszintű válságban² és átalakuló világpolitikai és világgazdasági környezetben működő Európai Unió agendájának és döntéshozatalának irányítására való képességünket mutatja majd meg.

E fejezet a kötet többi tanulmányával ellentétben a politikai rendszer legkisebb, mégis legfontosabb szereplőit, az egyéneket, a hazai uniós polgárok felől tekint rá Európára. Azt a kérdést járja körül, hogy vajon az eltelt húsz év alatt a polgárok is közelebb kerültek-e Európához? Vajon a nemzeti és egyéb kötődéseik mellett az európai uniós azonosságtudatuk is létrejött? Az elméleti megközelítések bemutatása után, a közvélemény-kutatási adatok eredményeire támaszkodva, a nemzeti és európai identitás összefüggéseit mutatjuk be a magyar példán keresztül.

Elméleti magyarázatok³

Az identitáselmélet magyar nyelvű irodalmának megalapozója, Pataki Ferenc az identitást az egyén és a közösség, vagy különböző közösségek közötti kapcsolatot leíró fogalomként

¹ ARATÓ–KOLLER 2019: 215.

² KOLLER 2021: 6.

³ Az identitáselméletek és a nemzet és nacionalizmus fogalmára vonatkozó tudományos diskurzus megközelítéseinek bemutatása során ebben a részben építünk korábban megjelent publikációim következtetéseire, az azokban részletezett elméleti iskolákra. Lásd KOLLER 2006; 2022.

határozta meg.⁴ Identitásunk számtalan elemből tevődik össze, amelyek közül érdemes az egyéni és a társadalmi, vagy másképpen nevezve, az úgynevezett kollektív elemeket világosan elkülöníteni.⁵ Amikor a nemzeti és európai identitás összefüggéseit vizsgáljuk, értelemszerűen utóbbiakra fókuszálunk.

Az egyes közösségek, társadalmi csoportok összetartozását segítik az olyan közös meggyőződések, mint a közös értékek, célok és ideológiai elemek azonosítása, amelyek hatással vannak az egyén identitásformálásának folyamatára.⁶ Az identitáselméleti teoretikusok rávilágítottak arra, hogy a saját csoport, a „mi” meghatározása során az egyén jellemzően pozitív irányba torzítja a véleményét a csoportról, pozitív önértékelésének a védelmében, de képes az egyes csoporttagok egyediségét is meglátni.⁷ A külső csoportokat, más közösségeket ezzel szemben homogénebbnek feltételezi, és attól függően, hogy mennyire veszélyeztetik a saját csoportját, a külső csoportok megítélése a gyanakvástól az ellenszenven és ellenségeskedésen át egészen a diszkriminációig, kirekesztésig, akár a konfrontációig is terjedhet.⁸ A külső csoportokat, vagyis az „ők” kategóriát tehát az egyén eltérő módon kezeli a saját csoportjától, a „mi”-től.⁹

Az identitásformálás folyamatának alapvető jellemzője, hogy az egyén saját csoporttagságát állandóan összehasonlítja másokéval, és identitását is e folyamat révén alakítja. Az egyén társadalmi identitása a „saját társadalmi pozíciója értékelésének is a funkciója”.¹⁰ Ahhoz, hogy saját magunkat meg tudjuk határozni, azt is képesnek kell lennünk megmondani, hogy melyek azok a csoportok, ahova nem tartozunk, amivel nem azonosulunk.¹¹ „Az identitás alapvető jellemzője, hogy az azonosításnak csak mindig valamivel szemben van értelme.”¹² „Az identitás meghatározása úgy értelmezhető, mint egy reprezentációs küzdelem eredménye, amelynek tárgya mindig a csoportok vagy az egyének ama képessége, hogy megismertessék saját különösségüket másokkal.”¹³

Anthony D. Smith a nemzeti identitáson a „közös történelmi terület, közös mítoszok és történelmi emlékezet, közös tömegkultúra, illetve közös gazdaság, és minden egyes egyénre kiterjesztett jogok és kötelezettségek létezését” érti.¹⁴ Európa történetében a nemzetnek kitüntetett szerep jutott, és ma is a nemzet jelenti az európai polgárok számára társadalmi identitásuk egyik legfontosabb közösségét.¹⁵ A nemzet fogalmának tartalmában azonban már eltérőek az egyes definíciók. Egyes szerzők a származási,¹⁶

⁴ KOLLER 2006: 45.

⁵ Pataki is tipologizálta a különböző identitáselemeket, és (1) antropológiai, (2) pozicionális vagy szerep és csoport, (3) társadalmi minősítési műveletek és beszédaktusok révén elsajátított, (4) ideologikus, valamint emblematikus identitáselemeket különített el. Lásd PATAKI 1986.

⁶ BAR-TAL 2000.

⁷ SMITH–MACKIE 2004: 339.

⁸ SMITH–MACKIE 2004: 339.

⁹ KOLLER 2022: 368.

¹⁰ SARBIN–SCHEIBE 1983: 5–30.

¹¹ KOLLER 2006: 50.

¹² KOLLER 2006: 50.

¹³ HANÁK 1997.

¹⁴ SMITH 1991: 14.

¹⁵ KOLLER 2006: 11–44.

¹⁶ VAN DEN BERGHE 1978.

mások a kulturális¹⁷ és ismét mások a múltbéli szimbólum- és mítoszrendszer jelentőségét emelik ki a nemzeti közösséget összetartó erők közül.¹⁸ Az etnoszimbolisták állítják, hogy közös etnikai múlt, a közös történelemben gyökerező mítoszok és szimbólumok szükségesek a sikeres nemzetépítéshez, és a kollektív emlékezet révén ezek az elemek alkotják az egyének identitását. Ezért közös etnikai múlt hiányában az identitásformálás nem is lehet sikeres.¹⁹ Velük szemben állnak a konstruktivisták, akik a nemzetek konstruált szimbólumait hangsúlyozzák, és amellett érvelnek, hogy a nemzetek kitárlt, konstruált entitások, úgynevezett elképzelt közösségek.²⁰ Érvelésük szerint az értelmiségnek és az eliteknek kulcsszerepük volt a nemzeti szimbólumok megalkotásában. A 19. században „a filológusok, a nyelvészek, a folkloristák, a publicisták és a zeneszerzők” voltak az akkori véleményvezérek, akik ábrázolták a dicső múlt „aranykorait”, amely így a mindennapi emberek számára is befogadhatóvá vált, és nagyobb tömegek váltak részesévé az „elképzelt közösségnek”, a nemzetnek.²¹ Anderson elméletét a jelen korunkra alkalmazva ma már a politikai elit szereplői, a politikai pártok, a média, a civil szervezetek, és az érdekképviselők, de maga az Európai Unió is kulcsszereplők az identitásformálás folyamatában. Mind ágensek a kollektív identitások megalkotásában.

A nemzeti identitás alapkérdése, vagyis a „ki vagyok én?” kérdés megválaszolására csak a nacionalizmus- és nemzetépítési típusok azonosítása után kerülhet sor. A csoportkategóriák ugyanis a nemzet mint „elképzelt közösség” esetében is léteznek, és az egyének a nemzet vonatkozásában is folyamatosan értékelik, értelmezik saját csoporttagságukat.²²

A legtöbb mai nemzetnél mind a múltbéli gyökerek, mind pedig a konstruált identitásszimbólumok megtalálhatók. Azt azonban érdemes hangsúlyozni, hogy Európa nemzetei különböző nemzetfejlődési utakat jártak be, és az ezek közötti különbségek mind a mai napig meghatározzák és egyedivé teszik identitásukat.²³ E különbségek könnyen azonosíthatók az eltérő nemzetkoncepciókban. Friedrich Meinecke német történész a 20. század elején két nemzettípust különböztetett meg: az államnemzetet, amely adott területet, jog- és intézményrendszert, valamint politikai eszközökkel megteremtett nemzetet jelent, illetve a kultúrnemzetet, ahol a nemzeti közösséget a származási és a kulturális elemek határozzák meg.²⁴ A Meinecke által megfogalmazott két nemzettípus a később megalkotott nemzettipológiákban is megjelent, földrajzi dimenziókkal felruházza,²⁵ valamint az állampolgári és etnikai nemzetkoncepciók megkülönböztetésére.²⁶ A franciák vagy az angolok esetében a területiális önmeghatározás a hangsúlyosabb. Ennek a következménye az, hogy míg a német szerzőknél számos kultúrnemzet-definíciót

¹⁷ GEERTZ 1973.

¹⁸ SMITH 1986.

¹⁹ SMITH 1982, 1991.

²⁰ HOBBSAWM–RANGER 1983; ANDERSON 1991.

²¹ ANDERSON 1991.

²² KOLLER 2022: 371.

²³ KOLLER 2022: 369.

²⁴ MEINECKE 1969 [1907].

²⁵ COBBAN 1944; KOHN 1955.

²⁶ SMITH 1992.

találunk, a francia és angolszász szerzők inkább az államnemzet koncepciót veszik nemzetmeghatározásuk alapjául.²⁷

A magyar nyelvben használt nemzetfogalom a némethez hasonlóan a kultúrnemzeti értelemben használatos, tehát elkülönül az állam fogalmától, kulturális és származási közösséget jelent.²⁸

A közép-európai nemzetfejlődési mintázatok további unikális jellemzőkkel írhatók le.²⁹ Brubaker hármas nacionalizmus tipológiája például jól alkalmazható az etnikai és kulturális értelemben is rendkívül sokszínű közép-európai térség identitásainak, így a magyar nemzeti identitásnak a megértéséhez is. E tipológia megkülönbözteti az úgynevezett nemzetépítő nacionalizmus, az anyaországi nacionalizmus, valamint a kisebbségi nacionalizmus típusokat.³⁰ Sajátos jellemző továbbá, hogy a közép-európai térségben a rendszerváltás után megjelent egy úgynevezett újfajta nacionalizmus, hiszen a kommunizmus időszakában csak igen korlátozottan volt lehetőség nemzetépítésre, így amikor ledőlt a vasfüggöny, a közép-európaiak nemzetépítésre való igénye szinte minden államban, de különböző módon a felszínre tört.³¹ Az elismerés ebben a térségben nem csupán a szuverenitás elismerésén alapul, hanem „olyan értékeken, mint a büszkeség, méltóság és tekintély”, amelyeket a nyugati világ a közép-európaiak vonatkozásában sokáig figyelmen kívül hagyott.³²

Eddig a nemzetre mint a kollektív identitásunk kiemelt közösségére történő utaláson kívül nem szóltunk egyéb közösségeinkről, társadalmi csoportjainkról, amelyek a kollektív azonosságtudatunk részei. A nemzeti identitáson túl egyéb kollektív közösségek is részei az identitásunknak: a helyi, regionális vagy az európai identitásunk is.³³ Vajon milyen kapcsolat képzelhető el az egyes kötődések között? Kimondható-e például, hogy a nemzet jelenti a kollektív identitásunk legfontosabb közösségét, vagy elképzelhető az is, hogy a nemzeti, regionális és lokális, valamint az európai kötődések egymás mellett létező kategóriák?³⁴ Vannak olyan szerzők, akik az identitáselemek között hierarchiát feltételeznek, és úgy vélik, hogy fontossági sorrend határozható meg az egyes kollektív kötődések között.³⁵ Más szerzők a kollektív identitáselemek együttes létezését hangsúlyozzák, és koncentrikus körökkel,³⁶ többszintű struktúrákkal vagy úgynevezett identitásháló

²⁷ GIDDENS 1995.

²⁸ ROMSICS 1998: 9–10.

²⁹ DIÓSZEGI 1991: 131–142.

³⁰ BRUBAKER 1996.

³¹ ÖRKÉNY 2005.

³² BRIX–BUSEK 2019: 111.

³³ KOLLER 2022: 372.

³⁴ Az *Eurobarometer* közvélemény-kutatások eredményei alapján az már bizonyítást nyert, hogy nem minden európai uniós polgár számára a nemzetéhez való kötődése a legerősebb, a lokális közösségekhez vagy akár a régióhoz való kötődés is megelőzheti azt. Lásd KOLLER 2006: 129.

³⁵ PATAKI 1986.

³⁶ José Miguel Salazar a kollektív identitásszintek közötti hierarchiát megkérdőjelezi, a kollektív identitások koncentrikus köreiben gondolkodik. Elméletében a koncentrikus körök az egyén azonosságtudatának egy-egy szintjét jelképezik. A kötődés annál erősebb, minél közelebbi földrajzi egységről beszélünk. Lásd SALAZAR 1998.

modellel³⁷ gondolják leírhatónak az identitáselemek kapcsolatát. Mindezen elméletekben az a közös, hogy többszintű rendszerben határozzák meg a kollektív identitáselemek kapcsolatát. A társadalom, az intézményes és politikai struktúrák, beleértve a nemzeti és európai uniós intézményeket is, folyamatosan hatnak az identitásformálás folyamatára, aktívan alakítva azt. Ugyanakkor az alulról felfelé irányuló szocializációs folyamatoknak is jelentőségük van a kollektív identitásformálásban,³⁸ vagyis nem minden konstruált identitáselemmel és nem ugyanolyan mértékben rezonálnak az egyének.

Európai (uniós) identitás

Amikor Magyarország a többi kelet-közép-európai országgal együtt 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, már megvoltak azok a konstruált szimbólumok, amelyeket az európai elitek a közösség és az egyén közötti közvetlen kapcsolat megeremtésének, megerősítésének érdekében létrehoztak. Bár fontos hangsúlyozni, hogy az európai identitás fogalma történelmi és kulturális értelemben az uniótól függetlenül is létezik, az Európai Közösségben az 1970-es években fogalmazódott meg először az igény az EK részéről arra,³⁹ hogy az elitek által kitalált európai integráció a polgárokhoz is közelebb kerüljön. Ekkorra ugyanis, főleg gazdasági téren már egy olyan magas szinten valósult meg az integráció, amely nem nélkülözhetette tovább a polgárai nagyobb fokú támogatását, és általuk a politikai közösség legitimációját sem.⁴⁰ Számos teoretikus, köztük Joseph Weiler is az európai politikai rendszer polgárok általi megerősítésében és egy európai démosz létrejöttében látta az integráció jövőjét. Érvelése szerint egy polgári értékekkel rendelkező európai démosz létrejötte biztosíthatja az európai demokrácia működését. E démosz azonban heterogén, megőrzi a különböző nemzetek organikus kultúráit.⁴¹

A 70-es évektől kezdve az Európai Közösség a politikai rendszer kiépítésével párhuzamosan létrehozta az európai uniós állampolgárságot, az Alapjogi Chartában deklarálta az egyének jogait, és olyan szimbólumokat is konstruált, mint a zászló, a himnusz, a közös jelmondat vagy az euró bevezetésével a közös pénz.⁴²

Az európai identitás a közép-európai nemzetek, így Magyarország esetében is az Európai Közösséghez történő közeledésben és a teljes jogú tagság elnyerése célkitűzésének megfogalmazásában minden másnál erősebben jelent meg. A „vissza Európába” csatlakozási narratíva azonban nem elsősorban az integrációs köteléket, hanem sokkal tágabb időperspektívában az ezeréves magyar nemzet megkérdőjelezhetetlen európai identitását és az európai történelem fősodrába történő visszakerülési igényt jelenítette

³⁷ A szerző az *identitásháló* modellt a doktori disszertációjában fejtette ki először, de későbbi munkáiban is erre épített. Lásd KOLLER 2003.

³⁸ RISSE 2005: 295.

³⁹ ARATÓ–KOLLER 2019: 209–236.

⁴⁰ Leo Tindemans korábbi belga miniszterelnök nevéhez fűződő jelentés 1976-ban. Lásd KOLLER 2019b: 174.

⁴¹ WEILER 1997: 97–131.

⁴² KOLLER 2019b: 173–184.

meg. A csatlakozási szerződésről tartott 2003-as népszavazáson a magyar állampolgárok nagy többsége, a résztvevők 83,76%-a szavazott igennel az EU-tagságra.⁴³ Az Európai Unió gyakorlati működésével és az uniós identitással azonban csak a teljes jogú tagság elnyerése után ismerkedtünk meg, az európai uniós identitás strukturális és szimbolikus elemeit is készen kapva az uniótól.

Az Európai Unió politikai közössége speciális közösség. Nemcsak a szerződesei, az intézményei és a szakpolitikái változnak időről időre, de a határai is. Az Európai Unió története egyrészt a sorozatos bővítések és az Egyesült Királyság kilépése óta már területvesztések története is. Az uniós polgárok számára ezért az öndefiníció mindig kihívások elé van állítva. Maradva a bővítéseknél, a kívülről jövők befogadása nem konfliktusmentes folyamat. „Egy új tagállam csatlakozásával az Európai Unióban inklúziós kényszer jön létre.” A csoportidentitások definíciójában újra meg kell alkotni a válaszokat a „ki vagyok én?”, „mit jelent európainak lenni?” kérdésekre. Néha gyorsabban azonosulnak a már benn lévő régi tagállamok polgárai az újonnan érkezettekkel, vagy éppen ellenkezőleg, egy jó darabig nem azonosítják magukat velük. Nemcsak a befogadás, hanem a megérkezés is kihívásokat rejt magában, a teljes jogú tagság elnyerése nem szükségképpen jelenti az európai dimenzió megjelenését is az identitáselemek között. De az is előfordulhat, hogy a teljes jogú tagság elnyerése ellenére is kívülállónak, másnak tekintik magukat az újonnan európai polgárokká avanzsált egyének.⁴⁴

A közép-európaiak és Magyarország esetében is elmondható, hogy a belépés utáni időszakban a régi tagállamok polgárai részéről késleltetett volt a befogadás, és még egy jó darabig úgynevezett új tagállamokként (*New Member States*) tekintettek a térségi tagokra. A kollektív identitás „mi” kategóriájába tehát még évekig nem tartoztak bele a közép-európaiak.⁴⁵ Ezzel párhuzamosan zajlott az a folyamat is, amelyben a közép-európai államok egy része, beleértve Magyarországot is, az Európai Unió működését és a játékszabályokat megtanulva az európaizáció⁴⁶ csupán felülről vezérelt iránytát kezdték átfordítani, az adaptív együttműködési módokat maguk mögött hagyni, és élesebben harcba szálltak nemcsak a nemzeti érdekeik érvényesítése, hanem az Európai Unió közös agendájának meghatározása érdekében is. Az „adaptív fázisból” kiábrándult közép-európaiak ezzel úgymond „emancipálódtak”, és maguk is alakítani kívánták és kívánják azóta is az Európai Unió egészének működését és jövőjét. E fordulat időben valahol a kétezres évek első évtizedének vége felé következett be a közép-európai államokban, így Magyarországon is, teret engedve az úgynevezett bottom-up európaizációs törekvések

⁴³ Országos Választási Iroda 2003.

⁴⁴ KOLLER 2019b: 177.

⁴⁵ Hasonló a többi bővítési kör megvalósulása után is megfigyelhető volt az európai integrációban. Például az 1981-es görög tagság után is számos régi tagállambeli polgár vélte úgy, hogy Görögországot kár volt felvenni az EK-ba.

⁴⁶ Az európaizáció egy komplex fogalmi keret az európai integrációs szakirodalomban, főként az integráció tagállamokra gyakorolt hatásának a leírására. Számos szerző definiálta az uniós intézmények felülről vezérelt irányítását hangsúlyozva, mások az úgynevezett bottom-up irányt is bemutatva. Lásd LADRECH 1994; BÖRZEL 1999; RADAELLI 2003; GRAZIANO–VINK 2008; CAPORASO 2008; KOLLER 2019a.

érvényesülésének. Ha elfogadjuk Fukuyama tézisé,⁴⁷ amely szerint az elismerésért való küzdelem mozgatja a történelmet, akkor mindenképpen elmondható, hogy a teljes jogú tagság elnyerését követően a közép-európaiak egyenjogú uniós tagokként történő elismerésre való törekvése egyre erőteljesebb igényként jelentkezett, és jelentkezik mind a mai napig. De vajon hogyan nyilvánult meg mindez a polgárok Európai Unióhoz való viszonyulásában?

A hazai közvélemény és az EU

A magyarok európai integrációról alkotott véleményének bemutatására az Európai Bizottság által finanszírozott, reprezentatív mintavételre alapozott, standardizált *Eurobarometer*-felmérések és a hazai közvélemény-kutatók mérései is rendelkezésre állnak. Az európai uniós tagság megítélése, a nemzeti és európai identitás és állampolgárság érzete, az uniós és nemzeti intézményekbe vetett bizalom is kiolvashatók belőlük.

A közvetlenül a belépésünk után végzett felmérés eredménye szerint hazánkban 2004-ben a lakosság 64%-a csak nemzeti állampolgárnak tartotta magát,⁴⁸ és 32% válaszolta azt, hogy magyarnak és európainak is érzi magát.⁴⁹ Amikor tehát a nemzeti és európai dimenzió együttes jelenlétére kérdeztek rá a felmérések, a magyarok a nemzeti állampolgárságukat részesítették előnyben. Érdekes módon ugyanekkor az identitás érzelmi dimenziójára, vagyis az európai büszkeségre kérdező felmérések esetében a magyarok között voltak a legtöbben (87%) az Európai Unióban, akik büszkék voltak európaiságukra, szemben az uniós átlag 68%-kal. A csatlakozás évében tehát a magyarok többsége számára a nemzeti identitás volt az elsődleges kollektív identitáselem, de a lakosság egy részének kollektív identitásában már megjelent az európai dimenzió is.⁵⁰

Immár eltérő kérdésfeltevést használva, a 2020-as speciális *Eurobarometer*-felmérés már eltérő eredményt hozott. Eszerint a magyarok 87%-a válaszolta azt, hogy a nemzettel azonosul, amely a huszonehét uniós tagállam közül (Portugália után) a második legmagasabb érték az EU-ban. Amikor az európai identitásra kérdeztek rá, kiderült, hogy Magyarországon vannak az unióban a legtöbben, akik európaiként (is) határozzák meg magukat, a lakosság 76%-a.⁵¹ V4-es összehasonlításban is elmondható, hogy mindegyik visegrádi államban többen választották azt, hogy rendelkeznek európai identitással, mint az EU27 átlaga. A magyar állampolgárok nemzeti és európai identitása a V4-ek között is a legerősebb.

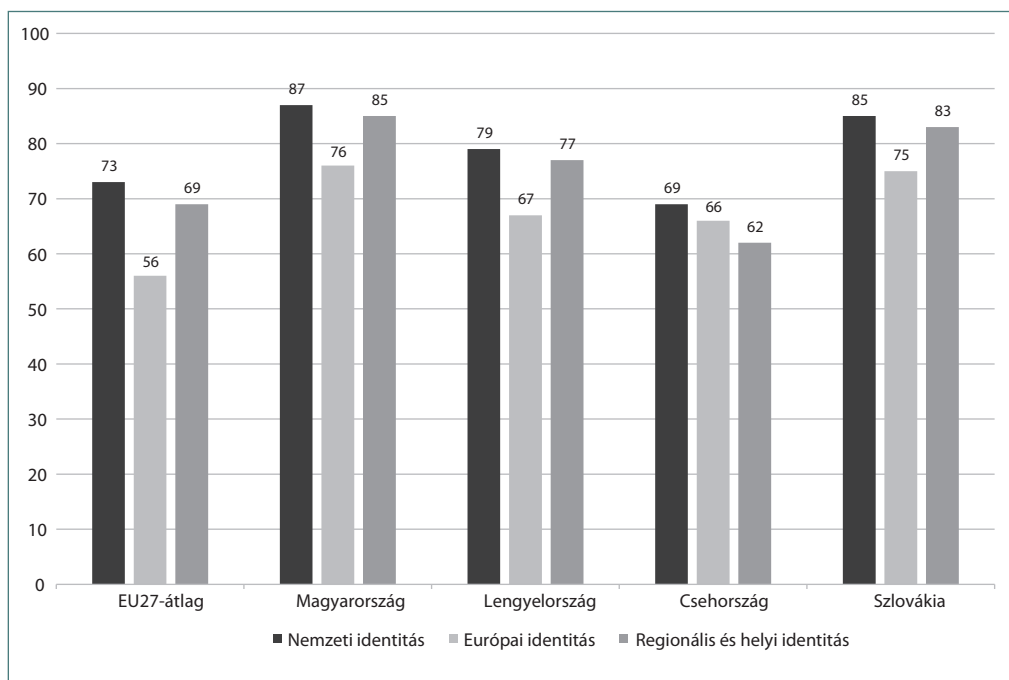
⁴⁷ FUKUYAMA 2018: 10.

⁴⁸ Ugyanebben a felmérésben az uniós polgárok átlagosan 47%-a nemzeti és európai állampolgárnak is érezte magát, 7% európainak és nemzetinek, és 3% csak európainak (ez összesen a lakosság 57%-a), szemben azzal a 41%-kal, aki csak nemzeti állampolgárnak tartotta magát. (Standard Eurobarometer 62. 2004.)

⁴⁹ Standard Eurobarometer 62. 2004.

⁵⁰ ARATÓ–KOLLER 2019: 234.

⁵¹ BECUWE–BANETH 2021.



1. ábra: Az európai uniós állampolgárok és a V4 állampolgárainak nemzeti, európai és regionális/lokális kötődései, 2021 (%)

Forrás: BECUWE–BANETH 2021 alapján a szerző szerkesztése

A legfrissebb, 2023-as felmérések eredményei is azt mutatják, hogy a magyar lakosság mintegy 80%-a uniós állampolgárnak is tartja magát.⁵² A magyarok tehát az erős nemzeti kötődésük mellett ma már erős európai identitással is rendelkeznek. Továbbá azt is hangsúlyozni kell, hogy a közvetlen lakóhelyhez, a városhoz vagy faluhoz való kötődés is rendkívül fontos. A magyarok nagy többsége kötődik a közvetlen lakóhelyéhez is.⁵³ Következésképpen a nemzeti és európai identitáson túl más közösségek is részei a magyarok kollektív, többes identitásának, ami a többszintű identitáselméletek téziseit a magyar példa alapján is igazolja.

Magyarország európai uniós tagsága a lakosság többségének a támogatását 20 évvel a belépésünk után is élvezzi. A Policy Solutions felmérése alapján egy európai uniós tagságról tartandó népszavazás esetén a magyar lakosság 72%-a voksolna igennel a tagságra, szemben azzal a 13%-kal, akik a kilépést támogatnák.⁵⁴ Ugyanakkor az Európai Unióban zajló folyamatok tekintetében a magyar lakosság véleménye már inkább borúlátó.

⁵² Standard Eurobarometer 99. European citizenship 2023.

⁵³ Standard Eurobarometer 99. European citizenship 2023.

⁵⁴ BÍRÓ-NAGY et al. 2023: 15.

2023-ban a magyar lakosság 47%-a szerint rossz irányba mennek a dolgok az unióban, szemben azzal a 44%-kal, akik jónak látják az EU működését.⁵⁵

Az intézmények iránti bizalom megítélése a polgárok kötődéseinek vizsgálatakor jelentős összefüggésekre világíthat rá.⁵⁶ Az, hogy a polgárok mennyire bíznak az őket körülvevő intézményes struktúra egyes szereplőiben, jól jelzi, hogy mennyire hiszik el, hogy az őket érintő ügyek intézése és a problémák orvoslása jó kezekben van. Az *Eurobarometer*-felmérések eredményei alapján az utóbbi tizenöt évben jelentős bizalomvesztés volt tapasztalható mind az Európai Unió, mind pedig a hazai intézmények irányába.⁵⁷ Az egyéneket körülvevő intézmények, szervezetek közül a magyar állampolgárok a 2023-as felmérés eredményei szerint leginkább a rendőrségben és a regionális és helyi hatóságokban bíznak, legkevésbé pedig a politikai pártokban és a médiában. Az Európai Unió és a hazai politikai intézmények is e két végpont között helyezkednek el. A magyar lakosság 54%-a bízik az Európai Unióban, 41%-a a nemzeti kormányban és 38%-a a nemzeti parlamentben. Az Európai Unió speciális többszintű kormányzási rendszerében tehát eltérő bizalomszinteket lehet azonosítani a magyarok esetében is, de az is kijelenthető, hogy jelenleg az unióban magasabb a bizalom, mint a legtöbb hazai politikai intézményben.⁵⁸ A magyar állampolgárok tehát nemcsak azonosulnak az unióval, de az európai uniós politikai rendszer részének is tekintik magukat.

Összegzés

A nemzeti és európai identitások vizsgálata a hazai európai uniós polgárok esetében megmutatta, hogy a magyarok erős nemzeti és egyúttal európai kötődésekkel is rendelkeznek, valamint a lakóhelyükhöz kötődő identitásuk is erős. A magyarok európai identitása a huszonhét tagú unióban és a visegrádi négyeken belül is a legerősebb. Bár az európai identitás fogalma az Európai Unión kívül is értelmezhető, a húszéves tagságunk hozzájárult ahhoz, hogy a magyarok többes identitásstruktúrájában az európai dimenzió is megerősödjön. Magyarországon az uniós tagság támogatottsága magas, de a lakosság abban a kérdésben már megosztott, hogy jó vagy rossz irányba mennek-e az integráció ügyei. Bár európai démosz létrejöttéről még nem beszélhetünk, és számos jel utal arra is, hogy az utóbbi időben a polgárok egy részének bizalma a hazai és az európai uniós intézményekben is megrendült, a közvélemény-kutatási adatok megmutatták, hogy a magyarok többsége bízik az Európai Unióban.

⁵⁵ BÍRÓ-NAGY et al. 2023: 40.

⁵⁶ KOLLER 2019b: 178.

⁵⁷ KOLLER 2019b: 178.

⁵⁸ Standard Eurobarometer 99. Public opinion in the European Union 2023.

Felhasznált irodalom

- ANDERSON, Benedict (1991): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London – New York: Verso.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2019): Magyarország az Európai Unió intézményeiben – az Európai Unió Magyarországon. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 209–236.
- BAR-TAL, Daniel (2000): *Shared in a Society: Social Psychological Analysis*. Thousand Oaks: Sage.
- BEUWE, Nicolas – BANETH, Olivia (2021): *Special Eurobarometer 508 on Values and Identities of EU Citizens*. Publications Office of the European Union. Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126943>
- BÍRÓ-NAGY András et al. (2023): *Milyen Európát szeretnénk? A magyar társadalom és az Európai Unió 2023-ban*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions. Online: www.policy-solutions.hu/userfiles/Policy_Solutions_Milyen_Europat_szeretnenk_2023_Final.pdf
- BÖRZEL, Tanja (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 573–596.
- BRIX, Emil – BUSEK, Erhard (2019): *Közép-Európa újragondolása. Miért Közép-Európában dől el Európa jövője?* Köszeg: Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete (iASK).
- BRUBAKER, Rogers (1996): *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAPORASO, James A. (2008): The Three World of Regional Integration Theory. In GRAZIANO, Paolo R. – VINK, Maarten Peter (szerk.): *Europeanization: New Research Agendas*. London: Palgrave Macmillan, 23–35.
- COBBAN, Alfred (1944): *National Self-determination*. London: Oxford University Press – Cumberlege.
- DIÓSZEGI István (1991): A nemzetek Európája. In SOMOGYI Éva (szerk.): *Polgárosodás Közép-Európában. Tanulmányok Hanák Péter 70. születésnapjára*. Budapest: MTA Történettudományi Intézet, 131–142.
- FUKUYAMA, Francis (2018): *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. London: Profile Books.
- GEERTZ, Clifford (1973): *The Interpretation of Cultures*. London: Fontana.
- GIDDENS, Anthony (1995): *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- GRAZIANO, Paolo R. – VINK, Maarten Peter (2008): *Europeanization: New Research Agendas*. London: Palgrave Macmillan.
- HANÁK Péter (1997): A nemzeti identitás konstrukciója. *Európai Szemle*, 8(3), 63–68.
- HOBBSAWM, Eric – RANGER, Terence (1983): *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOHN, Hans (1955): *Nationalism: Its Meaning and History*. New York – Toronto – London: D. Van Nostrand Company.
- KOLLER Boglárka (2003): *A poszt-nemzeti identitás-struktúra dinamikus modellje az európai uniós állampolgárok azonosságtudatának vizsgálata alapján*. PhD-értekezés. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- KOLLER Boglárka (2006): *Nemzet, identitás és politika Európában*. Budapest: L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola.

- KOLLER Boglárka (2019a): Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 16–30.
- KOLLER Boglárka (2019b): Európai uniós polgárok mint a politikai rendszer szereplői. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 173–185.
- KOLLER Boglárka (2021): Politikai unió vagy nemzetek Európája? A millió dolláros kérdés margójára. *Európai Tükör*, 24(3), 5–32. Online: <http://doi.org/10.32559/et.2021.3.1>
- KOLLER Boglárka (2022): „Vágyódás az elismerésre” – Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma. In KOLTAY András – GELLÉR Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 365–375.
- LADRECH, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69–88.
- MEINECKE, Friedrich (1969 [1907]): *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*. München: Oldenburg.
- Országos Választási Iroda (2003): *Népszavazás az EU-tagságról Magyarországon*. 2003. április 12. Online: <https://static.valasztas.hu/nepszav03/hu/index.html>
- ÖRKÉNY Antal (2005): Hungarian National Identity: Old and New Challenges. *International Journal of Sociology*, 35(4), 28–48. Online: <https://doi.org/10.2753/IJS0020-7659350402>
- PATAKI Ferenc (1986): *Identitás, személyiség, társadalom*. Budapest: Akadémiai.
- RADAELLI, Claudio (2003): The Europeanization of Public Policy. In FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27–56.
- RISSE, Thomas (2005): Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 291–309. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500044033>
- ROMSICS Ignác (1998): *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és 20. században*. Budapest: Napvilág.
- SALAZAR, José Miguel (1998): Social Identity and National Identity. In WORCHEL, Stephen et al. (szerk.): *Social Identity*. London: Sage, 114–123.
- SARBIN, R. Theodore – SCHEIBE, Karl E. (1983): A Model of Social Identity. In SARBIN, R. Theodore – SCHEIBE, Karl E. (szerk.): *Studies in Social Identity*. New York: Praeger, 5–30.
- SMITH, Anthony D. (1986): *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell.
- SMITH, Anthony D. (1991): *National Identity*. London: Penguin Books.
- SMITH, Eliot R. – MACKIE, Diane M. (2004): *Szociálpszichológia*. Budapest: Osiris.
- Standard Eurobarometer 62. 2004. Online: www.europakommissionen.no/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_en.pdf
- Standard Eurobarometer 99. 2023. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- VAN DEN BERGHE, Pierre (1978): Race and Ethnicity: a Sociobiological Perspective. *Ethnic and Racial Studies*, 1(4), 401–411.
- WEILER, J. H. H. (1997): The Reformation of European Constitutionalism. *Journal of Common Market Studies*, 35(1). 97–131. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00052>

Vákát

II. rész

Kiemelt fontosságú szakpolitikai kérdések a magyar EU-elnökség idején

Vákát

Az EU versenyképessége és kereskedelempolitikája a 2024-es magyar soros elnökség megközelítéséből

A tanulmány a magyar soros elnökséghez kapcsolódóan vizsgálja az Európai Unió versenyképességének és kereskedelempolitikájának vetületeit. Elsősorban a magyar EU-elnökség e két területhez kapcsolódó helyzetének, problématerületeinek és lehetőségeinek feltárását célozza meg. Áttekintést ad a megelőző soros elnökségi periódusok e két témakörrel kapcsolatos prioritásairól és kapcsolódó eredményeiről. A versenyképesség átfogó, az Európai Bizottság több működési területét átszövő és összekötő gyűjtőfogalom, így bemutatja ezen területek kapcsolódási hálóját, különös tekintettel a kereskedelempolitikai vonatkozásokra. A versenyképesség és a kereskedelempolitika jelenlegi európai kihívásai megteremtik az aktív elnökségi tevékenység folytatásának lehetőségét e két területen. Ezek közé sorolhatók az EU–Kína közötti konfliktusok a vállalati támogatás terén, a keleti nyitás felhasználása a leválás (*decoupling*) ellensúlyozására, a szén-dioxid-kvóták betartatása, nemzeti torzítások, kis- és nagyvállalatok támogatása, innovációs klaszterek, nemzetközi kereskedelmi tárgyalások, munkaigényes agrárágazatok kereskedelmi pozíciójának javítása.

Bevezetés

A fejezet elsősorban arra törekszik, hogy átfogó képet adjon a magyar uniós elnökség számára a versenyképesség és a kereskedelempolitika helyzetéről, valamint azonosítsa a problémás területeket és a lehetőségeket. Áttekintést ad a megelőző soros elnökségi periódusok e két témakörrel kapcsolatos prioritásairól és kapcsolódó eredményeiről. A versenyképesség átfogó, az Európai Bizottság több működési területét átszövő és összekötő gyűjtőfogalom, így bemutatja ezen területek kapcsolódási hálóját. Megfogalmazza a versenyképesség és a kereskedelempolitika azon aktuális európai kihívásait, amelyek lehetőséget teremtenek egy soros elnökségi időszak aktivizmusára: EU–Kína-konfliktusok a vállalati támogatás terén, keleti nyitás felhasználása a leválás (*decoupling*) ellensúlyozására, szén-dioxid-kvóták betartatása, nemzeti torzítások, kis- és nagyvállalatok támogatása, innovációs klaszterek, nemzetközi kereskedelmi tárgyalások, munkaigényes agrárágazatok kereskedelmi pozíciójának javítása.

A megelőző évek elnökségi prioritásai és eredményei

Az EU Tanácsának soros elnöksége triók rendszerében működik a Lisszaboni Szerződés óta. A soros elnökség biztosítja a stabilitást, a folyamatosságot, a szabályszerűséget a jogalkotás terén, az együttműködést és koordinációt a tagállamok között, illetve az uniós

intézményekkel.¹ Ezzel összefüggésben a soros elnökség fontos tényezőnek tekinthető az uniós prioritások előrehaladásában, elősegíti azok koordinációját és megvalósulását. A soros elnökségnek fontos szerepe van az EU-ügyek és -politikák nyilvánosság irányába történő képviseletében is. Emellett játékelméleti megközelítésen alapuló vizsgálat szolgált empirikus bizonyítékot arra vonatkozóan is, hogy a soros elnökség fontos lehetőséget rejt magában arra, hogy az együttdöntési eljárás során a Bizottság a döntéshozatali kezdeményezésben betöltött monopóliumával stratégiaiilag fontos pozíciót szerezzen. A soros elnökségi programok ismeretében ugyanis a Bizottság a preferenciáihoz közel álló programok függvényében kezdeményező magatartást folytathat. A vizsgálatok szerint a konzultáció során – miután jelentős napirendi meghatározással rendelkezik – a Bizottságnak erre nincs szüksége.²

2020 óta sorrendben Horvátország, Németország, 2021-ben Portugália és Szlovénia, 2022-ben Franciaország, majd Csehország, 2023-ban Svédország, továbbá Spanyolország töltötte be a soros elnöki pozíciót. A sor tartalmaz nagy és kisebb tagállamokat, így mind a nagyok prioritásai, mind a Magyarországhoz hasonló súlyú országok eredményessége előrevetíthető.

A versenyképesség megjelenési formái és eredményei a megelőző évek elnökségei alatt

Horvátország 2020-as EU-elnökségében a főszerepet a Covid–19-válságkezelés kapta, így ebben a keretrendszerben értelmezhetők az előzetesen meghatározott prioritások is. Az EU versenyképességének erősítése érdekében olyan célokat fogalmaztak meg, mint az egységes piac további mélyítése, a digitalizáció ösztönzése, a K+F-be történő beruházások elősegítése, különös tekintettel a kkv-szektor versenyképességének erősítésére. Ugyanúgy hangsúlyos szerepet kapott a jövő munkahelyeihez alkalmazkodó új készségek fejlesztésének támogatása, a magas hozzáadott értékű ágazatokba történő beruházások ösztönzése, valamint az új, zöld, innovatív technológiák fejlesztése. A prioritások között a befolyásos Európa (*influential Europe*) víziója is megjelent, amelynek érdekében célul tűzték ki az unión belül az infrastruktúra minőségének fejlesztését, továbbá a közlekedés, az energia, valamint a távközlési és digitális hálózatok elérhetősége tekintetében a meglévő különbségek csökkentését.³

Az eredmények között említhető meg a Helyreállítási Terv (*Recovery Plan*) módosított verziójának elfogadása, illetve megtörtént a többéves pénzügyi keret (MFF-et) érintő 1074,3 milliárd euró összértékű megállapodás is. Kiemelendő továbbá a 750 milliárd eurós Next Generation EU kezdeményezés is, amely a pandémia utáni helyreállást hivatott szolgálni, a zöld és digitális átállás szellemében. A horvát elnökség értékelésekor

¹ Európai Tanács 2023a; 2023b.

² VAN GRUISEN – CROMBEZ 2021.

³ Croatian Presidency of the Council of the European Union 2020a; 2020b.

tehát kiemelhető a közös krízis-válaszmechanizmus megvalósítása.⁴ Az elnökség során előrehaladás történt az EU stratégiai menetrendjében (*EU Strategic Agenda*), amelynek szintén fontos pillére Európa versenyképességének erősítése, a világban betöltött szerepének erősítése, és a jólét növelése.⁵

2020 második felében *Németország* még mindig a Covid-19-válságkezelés szellemében kényszerült ellátni az elnökségi feladatait. Kulcsmotívumokként jelentek meg az olyan szempontok, mint a vállalkozások tevékenységének fellendítése, a stratégiai európai értékláncok megerősítése, a szuverenitás elérése a digitalizáció területén. Mindezek révén pedig felgyorsítani a fenntartható és digitális átmenetet. Elkötelezettséget mutattak tehát egy innovatív Európa irányába, amelyben központi szerepet kap a térség versenyképességének erősítése. Horvátországhoz hasonlóan a prosperitás alapjaként itt is megjelenik az egységes piac fontossága, s fontos szerepet kap az egységes piac szabályainak betartatása és a hatékony implementáció. A versenyképes európai ipari szektorban meghatározó szerepe van a kkv-vállalatoknak, s digitális átállásuknak. Az EU strukturális politikáját érintően pedig az európai régiók versenyképességének erősítését, a válságokhoz kapcsolódóan pedig azok rezilienciáját emelték ki a prioritások között. A hangsúly az innovatív gazdasági változáson van, a környezeti szempontok figyelembevétele és a foglalkoztatás védelme mellett.⁶

A német soros elnökség eredményeit tekintve a digitális szuverenitás és a versenyképesség további fejlesztése emelhető ki. Mindez kiegészülve a megfelelő pénzügyi architektúrával támogatta az erősebb és innovatívabb Európát. A digitalizáció kapcsán kiemelhető, hogy fontos előrehaladások történtek a digitális cselekvési képességének terén, ideértve az infrastruktúra és az adatpolitika területét, valamint a szabványok megerősítését.⁷ Felkérték a Bizottságot a „digitális iránytű” 2021 márciusáig történő kidolgozására, amely a 2030-ra elérendő digitalizációhoz kapcsolható konkrét törekvéseket határozza meg az EU számára. „Az uniós vezetők megállapodtak arról, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak legalább 20%-a áll majd rendelkezésre a digitális átállás céljaira, és ezt többek között a kkv-k is felhasználhatják.”⁸ Európai referenciakeretet hoztak létre a biztonságos és megbízható adatinfrastruktúra számára. Elindították a processzorokra és félvezető technológiákra vonatkozó európai kezdeményezést azzal a céllal, hogy csökkentsék Európa függőségét a nem tagországokból származó mikrochipektől. 2020 decemberében megjelent a berlini nyilatkozat a digitális társadalomról és az értékalapú digitális kormányzásról. Ez a digitális közszolgáltatásokra vonatkozóan, illetve az európai értékeken alapuló, értékalapú digitális átállás ösztönzése érdekében fogalmaz meg hét alapelvet. Emellett megtörtént a kiberbiztonsági szektor erősítése az Európai Kiberbiztonsági Kompetencia Központ létrehozását érintő fejlemények révén.

⁴ Európai Bizottság 2020a.

⁵ Európai Tanács 2019.

⁶ Germany's Presidency of the Council of the European Union 2020.

⁷ Európai Bizottság 2020a.

⁸ European Commission 2023b.

A szlovén elnökség⁹ eredményei között említhető meg az európai gazdaság kilábalásának felgyorsítása. A pénzügyminiszterek 22 nemzeti, helyreállítást és rezilienciát érintő tervet fogadtak el. Összesen 291 milliárd euró értékben fogadtak el támogatásokat, és 154 milliárd euró értékben hiteleket. Az elsődleges célok között szerepelt a zöld átállás, digitalizáció, innováció ösztönzése, a gazdaság versenyképesebbé tétele, és ezzel összefüggésben az életszínvonal javítása. A reziliencia erősítését szolgálták a kiberbiztonságra vonatkozó intézkedések is. Októberben az Európai Unió Tanácsa javaslatokat fogadott el a közös kiberbiztonsági egységben rejlő lehetőségek feltárásáról.

A digitalizáció kapcsán megállapodás született a mobil roaming kapcsán, amely lehetővé teszi, hogy az EU-n belül további díjak nélkül, az otthonival megegyező áron lehessen mobilszolgáltatásokhoz hozzáférni. A szlovén elnökség megkezdte a mesterséges intelligencia alkalmazásának és használatának szabályairól szóló első törvény megalkotását.

Az EU Tanácsa jóváhagyta az Európai Parlamenttel folytatott tárgyalásokra vonatkozó felhatalmazást a digitális pénzügyi csomaggal kapcsolatos javaslatokról, nevezetesen a kriptoeszközök piacairól (MiCA¹⁰) és a pénzügyi szektor digitális működési rugalmasságáról (DORA¹¹) szóló rendeletről. Céljuk, hogy kedvező környezetet teremtsenek az innovatív vállalatok számára, miközben fenntartják a pénzügyi stabilitást, és csökkentik a befektetők és fogyasztók kockázatait.

A szlovén elnökség kiemelten foglalkozott Európa védelmi technológiai és ipari bázisának a kis- és középvállalkozások bevonásával történő megerősítésével is. A szlovén elnökség új megállapodást kötött az Európai Kutatási Térség irányításáról, amely növeli a kutatás és az innováció hatékonyságát, lehetővé teszi számunkra, hogy gyorsabban reagáljunk társadalmunk kulcsfontosságú kihívásaira.

A francia elnökség tevékenysége három emblematisz fogalom köré épült: *klíma, társadalmi, digitális*. A francia elnökségben is központi szerepet kap a zöld és digitális átmenet, amely lényegében a globális innováció központi elemeként is értelmezhető. A versenyképesség szempontjából kiemelt szereppel rendelkező digitalizáció kapcsán a prioritás a különféle felületek gazdasági szabályozására és elszámoltathatóságára helyeződött. A DSA-szabályozás lényege, hogy korlátozza az illegális tartalmak és termékek online terjesztését (lásd gyűlöletbeszéd). A DMA lényege a nagy digitális platformok gazdasági dominanciájának megszüntetése és a fogyasztók választási szabadságának megerősítése.

Megemlíthető továbbá az innováció és a várhatóan gyors növekedést produkáló vállalatok növekedésének támogatása intézményi befektetők mozgósításával (3,5 milliárd eurót mozgósítottak a Scale up kezdeményezéshez).¹²

⁹ Slovenian Presidency of the Council of the European Union 2021a; Európai Tanács 2021.

¹⁰ Európai Bizottság 2020b.

¹¹ Európai Bizottság 2020c.

¹² European Commission 2022a; French Presidency of the Council of the European Union 2022.

Csehország prioritásai három pillér köré épültek: *1. rugalmas és nyitott Európa, 2. versenyképes és fenntartható Európa, 3. Európa dinamikus munkaerőpiaccal*. Az üzleti prioritások között hangsúlyt kap a versenyképesség, a növekedés, a rugalmasság elősegítése, valamint a munkaerőpiac fokozott rugalmasságának támogatása. Célul tűzték ki az európai ipar versenyképességének növelését és a stratégiai területeken a saját termelés erősítését. A zöld átállás megvalósítása olyan módon kell történnjen, hogy az megfelelően támogassa az EU globális versenyképességét. Hangsúlyozták a Fit for 55 csomag realisztikus kezelését, vagyis hogy ne egyes tagállamok versenyképességének rovására történjen az ökológiai átállás.¹³

Svédország prioritásai között emelhető ki a versenyképesség, a zöld és energiaátmenet, a demokratikus értékek és a jogállamiság. A versenyképesség kapcsán kiemelték, hogy a legsürgetőbb politikai figyelmet szükségszerűen az ukrajnai háborúnak és annak rövid távú következményeinek szentelik. Európa ereje, ellenálló képessége és globális helyzete gazdasági teljesítményunktől függ, amely szorosan összefügg az egységes piaccal és a globális kereskedelmi lehetőségekkel.¹⁴

Az eredményeket tekintve kiemelték a jobban működő, mélyebb egységes piacot, a kutatásba és az innovációba való megnövekedett befektetéseket, az EU digitális átállásának felgyorsítását, a jobb és egyszerűbb szabályozást, valamint a kevesebb beszámolási kötelezettséget a vállalkozások számára, illetve a beruházások szintjének növekedését és a magántőkéhez való jobb hozzáférést. A svéd elnökség alatt az EU továbbá egy politikai egyezményen keresztül megerősítette az egységes piacot az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz (SMEI) keretében.

Fontos lépéseket tett az európai ipar megerősítése érdekében olyan intézkedések révén, mint például a félvezetőkhöz való hozzáférés biztosításáról szóló megállapodás, amely kritikus fontosságú a zöld átállás szempontjából. Ezenkívül a Tanács politikai megállapodásra jutott a kritikus nyersanyagokra vonatkozó jogi eszközről szóló, nemrégiben benyújtott javaslatról.

Jelentős előrelépést ért el a digitális területen folytatott tárgyalások során, beleértve az Európai Parlamenttel az adattörvényről és az európai digitális identitásról (eIDAS¹⁵) szóló javaslatról szóló megállapodásokat. A Tanács háromoldalú egyeztetéseket is kezdeményezett az Európai Parlamenttel az MI-törvényről (Artificial Intelligence Act¹⁶).¹⁷

Spanyolország esetében az elsődleges prioritások az újraiparosítás, a zöld átállás, a társadalmi és gazdasági igazságosság és az európai egység erősítése köré összpontosulnak. Mivel nem fogalmaztak meg konkrét, versenyképességhez kapcsolódó pontokat, így ezek további tárgyalására nem tér ki a jelen írásunk.

¹³ Czech Presidency of the Council of the European Union 2022.

¹⁴ Swedish Presidency of the Council of the European Union 2023a.

¹⁵ Európai Bizottság 2021a.

¹⁶ Európai Bizottság 2021b.

¹⁷ Swedish Presidency of the Council of the European Union 2023b.

*A kereskedelempolitika megjelenési formái és eredményei
a megelőző évek elnökségei alatt*

A horvát EU-programban fontos szerepet kaptak a Svájchoz (elsősorban intézményi kérdésekben), illetve az Egyesült Királysághoz fűződő kapcsolatok. Utóbbi a brexit utáni jövőbeni kapcsolatokra irányult az EU és az Egyesült Királyság között.¹⁸ A kereskedelempolitika terén a horvát program elsődlegesen a protekcionizmus veszélyeire hívta fel a figyelmet a világgazdaságban. A program fő eleme a globális kereskedelem nyitottságának elősegítése, amely magába foglalja az EU WTO reformjában betöltött vezető szerepének megőrzését, a transzatlanti kereskedelmi kapcsolatok, valamint a Kínával folytatott kapcsolatok erősítését, illetve a harmadik országokból származó áruk és szolgáltatások hozzáféréseivel kapcsolatos szabályok kidolgozását az EU belső közbeszerzési piacaihoz. Emellett a vámunió tekintetében a vámszabályoknak a vámhatároknál történő alkalmazásának hatékonyabb érvényesítését irányozták elő.

A horvát EU-elnökséget számottevően befolyásolta a Covid-19-járvány. Ennek ellentéte a kereskedelempolitikai oldalról is számos eredmény kiemelhető, mint például a rendezett brexit esete.¹⁹ Fontos eleme volt az elnökségnek az EU–Nyugat-Balkán zág-rábi csúcstalálkozó, ahol a koronavírus kapcsán előtérbe került a járvány időszakában is fontos kereskedelmi csatornák biztosítása, valamint a válságkezelés során egy, a régióra vonatkozó beruházási terv. Ez utóbbi a gazdasági és beruházási ösztönzés mellett kiterjedt arra is, hogy annak eredményeként a Nyugat-Balkán képes legyen teljes mértékben kapcsolódni az EU belső piacához.²⁰ Emellett fontos elem volt az EU-elnökség alatt a járvány következtében a globális kereskedelem és a globális értékláncok fenntarthatóságának biztosítása, valamint az ezek irányába tett erőfeszítések.²¹

A transzatlanti kereskedelmi kapcsolatok erősítése a német programban is megjelent, valamint szintén hangsúlyos szerepet töltött be az EU és az Egyesült Királyság kapcsolatai mélységének és szélességének elősegítése. Emellett Kínával minden szakpolitikai területen a kölcsönös viszonyosságot, valamint az egyenlő kereskedelem előmozdítását célozták. A program hangsúlyos eleme az afrikai kapcsolatok előmozdítása is, amelynek keretében EU–Afrika-csúcstalálkozóinak témáit illetően többek között megjelenik a cotonoui megállapodást követően az Afrikai Kontinentális Szabadkereskedelmi Övezet – African Continental Free Trade Area (AfCFTA), amely a járványkezelésben és az azt követő helyreállításban is fontos szerepet tölthet be. Kereskedelempolitikai oldalról a horvát programhoz hasonlóan hangsúlyosan megjelenik a nyitott és szabályalapú nemzetközi kereskedelempolitika előmozdítása, kiegészülve azzal, hogy ez a koronavírus-járványra is egyfajta megoldást kínálhat. Továbbá fontos elem a szabadkereskedelmi és beruházásvédelmi megállapodások elősegítése, amely a globális értékláncok rugalmasságát és a növekedést is ösztönözheti. Emellett a program kiemeli

¹⁸ Croatian Presidency of the Council of the European Union 2020c.

¹⁹ Croatian Presidency of the Council of the European Union 2020b.

²⁰ European Council 2020.

²¹ Croatian Presidency of the Council of the European Union 2020c.

a WTO modernizációs menetrendjét is, valamint a különböző megállapodások fontosságát az egyes területeken, például a digitális kereskedelemben. Emellett az elnökség támogatásáról biztosította a Mercosurral történő megállapodás gyors véglegesítését (ami azóta is függőben van), továbbá a Mexikóval kötött megállapodás modernizációját, valamint az Európai Bizottság Új-Zélanddal és Ausztráliával való tárgyalásait.²²

Kereskedelempolitikai oldalról a *szlovén* elnökség programjában is sarokpontként a transzatlanti kapcsolatok (az Egyesült Államokkal és a NATO-val), illetve az EU–Nyugat-Balkán közötti együttműködés erősítése szerepel.²³ A transzatlanti kapcsolatok terén a meglévő kereskedelmi viták rendezése, illetve a kereskedelmi akadályok lebontása áll. Az Egyesült Államokkal és Kanadával kapcsolatban is a kereskedelem és a technológia terén mutatkozó kapcsolatok állnak középpontban.²⁴

A *francia* elnökség idején fogadták el az Oroszországgal szembeni első szankciókat. Az elnökségi célkitűzések mentén az eredmények között említhető, hogy a kereskedelempolitikai megállapodásoknál erősebben jelenjenek meg a környezetvédelmi és társadalmi követelmények. Emellett bevezették a tükörmértékeket az EU-ban gyártott és importált termékek esetében, ami az azonos gyártási szabványok kialakítását célozza.²⁵

A *cseh* elnökség célul tűzte ki, hogy az EU kereskedelempolitikája és más politikák közötti koherencia növekedjen, ami elősegítheti a versenyképesség növekedését és az EU prioritásainak megvalósulását. Emellett a széles körű megoldásokon alapuló nemzetközi konszenzusok elősegítése is megjelenik (például az OECD-n belüli adózás kérdésköre). Ösztönözni kívánták a kereskedelempolitikai megállapodások ratifikálását, valamint azok hatókörének reális meghatározását, s gazdasági céljainak deklarálását. Emellett a transzatlanti kapcsolatok prioritása itt is hangsúlyos elemként jelenik meg, valamint a WTO támogatása és korszerűsítése.²⁶

Kereskedelempolitikai oldalról a *svéd* elnökség célul tűzte ki a nyitott, fenntartható külkereskedelem megvalósítását és fejlesztését, illetve az egységes belső piac mélyítését. Emellett a programban hangsúlyozzák Ukrajna újjáépítését a kereskedelempolitika szempontjából is. A svéd elnökségi program részét képezi, hogy a fontos partnerekkel (Egyesült Államok, beleértve a Kereskedelmi és Technológiai Tanácsot, és Egyesült Királyság) erősítse a kapcsolatokat a reziliencia növelése érdekében. Az elnökség célul tűzte ki, hogy fejlessze az EFTA-tagokkal az együttműködést, valamint Andorra, San Marino és Monaco esetében a társulási megállapodások elősegítését. Továbbá intézkedéseket tesz a vámunió reformjának elősegítése érdekében. A külkereskedelem terén törekednek a szabadkereskedelem és a partnerségen alapuló megállapodások kiterjesztésére, amelynek az elnökség ideje alatt fő irányvonalát az indo-csendes-óceáni térség és Latin-Amerika képezi. Ehhez kapcsolódóan az elnökség törekszik folytatni a vámok eltörlését vagy mérséklését a fejlődő térségek vonatkozásában, valamint a gazdasági kényszer elleni védekezéstről szóló tárgyalásokat. Cél továbbá a tárgyalások folytatása

²² Germany's Presidency of the Council of the European Union 2020.

²³ Slovenian Presidency of the Council of the European Union 2021b.

²⁴ Slovenian Presidency of the Council of the European Union 2021a.

²⁵ French Presidency of the Council of the European Union 2022.

²⁶ Czech Presidency of the Council of the European Union 2022.

egy többoldalú befektetési bíróság (*multilateral investment court*) kialakítása céljából. A svéd elnökségnél is megjelenik a WTO reformjához való hozzájárulás, illetve a kereskedelempolitika oly módon történő kialakítása, hogy az a digitális átállással és a fenntarthatósággal koherens legyen. Ehhez kapcsolódóan a programban megjelent a digitális kereskedelem elősegítése is kétoldali megállapodások és a WTO e-kereskedelmi szabályozása révén. A belső piacra vonatkozóan pedig a kereskedelmi akadályok további felszámolását emelték ki az áruk és szolgáltatások terén.²⁷ A svéd elnökség ideje alatt valósult meg az EU és Ukrajna közötti árufuvarozás liberalizációja.²⁸

A *spanyol* elnökséghez kapcsolódóan a kereskedelempolitika az újraiparosítás, versenyképesség javítását célzóan kerül előtérbe, amelyet elősegíthetnek a latin-amerikai és karibi térséggel kötött megállapodások.²⁹ Az EU–CELAC-csúcstalálkozóra 2023 júliusában került sor, ahol a bilaterális együttműködések megerősítették. A Global Gateway Investment Agenda elindításának előmozdításával párhuzamosan 45 milliárd eurós befektetési kötelezettségvállalás történt (ebből Spanyolország 9,4 milliárd eurót vállal). Mindez kiterjesztett partnerséget eredményezett számos szektorban, például energiaszektor, közlekedés és infrastruktúra, oktatás és kutatás, digitalizáció, egészségügy.³⁰

Versenyképesség a közös politikák rendszerében

A versenyképesség önmagában nem közösségi szakpolitikai terület, ugyanakkor szoros szimbiózisban fonódik össze a szakpolitikákkal. Egyes szakpolitikák célja explicit módon az EU világgazdasági pozíciójának erősítése és az EU gazdasági szereplőinek egységes belső piaci érvényesülésének támogatása, azaz az EU gazdaságának versenyképességét kell hogy erősítsék végső soron, hogy az hozzá tudjon járulni a növekedési és jóléti célkitűzéshez. Ugyanakkor a versenyképesség alakulása visszahat a szakpolitikák hatékonyságára, erőforrásaira, végrehajthatóságára.

Az EU a hosszú távú fenntarthatóságban találta meg versenyképességi stratégiáját, amely így folyamatos koordinációt igényel az Európai Bizottság olyan szakpolitikai területei között, mint a klíma- és környezetvédelem (DG-Clima, DG-Environment), a versenyszabályozás (DG-Competition), a gazdaságpolitika (DG-ECFIN), a foglalkoztatási és szociális ügyek (DG-Employment), az energiaszektor (DG-Energy), a külkereskedelem (DG-Trade), valamint az iparpolitika (DG-GROW), nem is beszélve a többi szakterületről.

Ketels és Porter,³¹ a vállalati alapú versenyképességi szakirodalom meghatározó alakjai szerint az általános és generikus uniós szintű versenyképességi prioritások helyett a vállalati szintű innováció erősítését a specifikus tényezők és képességek elmélyítésével

²⁷ Swedish Presidency of the Council of the European Union 2023a; 2023b.

²⁸ Swedish Presidency of the Council of the European Union 2023c.

²⁹ Spanish Presidency of the Council of the European Union 2023b.

³⁰ Spanish Presidency of the Council of the European Union 2023a.

³¹ KETELS–PORTER 2019.

lehet elérni, ami kizárólag úgy valósítható meg, hogy a specifikumok meghatározásában a helyi és nemzeti vezetésre (*local and national leadership*) hagyatkozunk. Az EU szintjén az egységes piac intézményi működésének biztosítása az elsődleges feladat. Ugyancsak kiemelik, hogy az európai integráció egészében is kihívásokkal küzd, így az egységes piac is sok esetben töredezett. E nézőpontból következik, hogy a versenyképesség javítása két dimenzióban is alulról felfelé építkező legyen, azaz egyrészt a vállalati szintről indulva, másrészt a helyi és nemzeti döntéshozói kompetenciák erősítésén kell hogy alapuljanak a mechanizmusok. A megfelelő szemlélet szerintük az, ha az integráció mélyítése nem a még több bürokrácia és még több ellenőrzés irányába mozdul el, hanem a makrogazdasági koordináció hatékonyságát javítja. Az Európai Bizottság kilenc egymást erősítő tényezőben állapítja meg versenyképességének pillereit.

- „– Működő egységes piac annak kiszélesítésével és elmélyítésével, valamint a szolgáltatások integrációjának előmozdításával;
- Magántőkéhez és befektetésekhez való hozzáférés a tőkepiaci unió elmélyítésével és a bankunió kiteljesítésével, valamint a vállalkozásokat támogató uniós adó- és pénzügyi szolgáltatások szabályozási kereteinek kialakítása;
- Az állami beruházások és infrastruktúra az európai gazdaságirányítási keret reformján keresztül;
- Kutatás és innováció: adókedvezmények, köz- és magánszféra közötti partnerségek és nagyszabású projektek révén az innovációba történő befektetések kockázatának csökkentése érdekében, különösen a tiszta technológia, a digitális és a biotechnológia kulcsterületein;
- Energia: a megújuló energiaforrások gyors elterjesztésén, az energiarendszerek és az energiátároló létesítmények digitalizálásán keresztül;
- Körköröség: a körkörösebb gazdaságra való átmenet elősegítésével az EU-ban;
- Digitalizáció: a digitális eszközök széles körű elterjedésével a gazdaságban, valamint a kulcsfontosságú digitális technológiák – például a mesterséges intelligencia, a kvantum-számítástechnika, a mikroelektronika, a web 4.0, a virtuális valóság és a digitális ikerprogramok, valamint a kiberbiztonság vezető szerepének fokozottabb támogatása;
- Az oktatás és készségek fejlesztése és elismerése: a vonzó, minőségi munkahelyek kulcsaként szolgáló készségek, a nők, a fiatalok és a harmadik országbeli állampolgárok munkaerőpiaci részvételének növelése, valamint a szakoktatás és -képzés előmozdítása révén;
- Kereskedelem és nyitott stratégiai autonómia azáltal, hogy folytatja a piacok megnyitását az uniós vállalatok számára a szövetségesekkel és kereskedelmi partnerekkel fennálló kapcsolatok elmélyítése, a tisztességes kereskedelem elveinek megőrzése és a kockázatok célzott kezelése révén.”³²

³² European Commission 2023b.

A 2024-es magyar elnökség idején is érvényben lévő Európai Unió Iparstratégia (Investing in a smart, innovative and sustainable industry. A renewed EU Industrial Policy Strategy³³) a következő hármas célkitűzésre koncentrál:

1. Az európai ipar globális versenyképességének fenntartása és egyenlő versenyfeltételek biztosítása.
2. Klímasemleges európai gazdaság kialakítása 2050-ig.
3. Európa digitális jövőjének kialakítása.

A célok elérése területén az EU jelentős lemaradásban van. Az European Round Table for Industry (ERT) 2022-es versenyképességi jelentése³⁴ alapján az EU kifejezetten rosszul áll a versenyképességi és technológiai indikátorokban a világ többi erőközpontjához képest (USA, Kína, Dél-Korea, Japán). A feldolgozóipar továbbra is kivonulóban, valamint a közepes és csúcstechnológiai feldolgozóipari termelésben a részesedés csökkenő, a high-tech tartalmú exportban csökken a világszintű részesedése, a Fortune Global 500 legnagyobb vállalatok listáján kiszorulóban van, az 5G távközlési technológia elterjedtségében hátrányban van, a GDP-arányos K+F-költségek tekintetében a legrosszabb, az ipari tőkefelhalmozásban (GFCF) szintén lemarad. Mindössze a megújulóenergia-beruházásokban és a fenntarthatósági indikátorokban vezető.

Az EU versenyképességi és kereskedelempolitikai kihívásai

Külföldi támogatások szabályozása

Az EU Külföldi Támogatások Rendelete (EU Foreign Subsidy Regulation – FSR; 2022/2560. EU rendelet³⁵) azt célozza 2022 óta, hogy az EU piacát ne tudják torzítani a nemzetközi nagyvállalatok az EU-ban tevékenykedő leányvállalataiknak nyújtott támogatásokon keresztül. A szabályozás lényege, hogy be kell jelenteni a leányvállalatoknak EU-n kívülről adott támogatásokat és pénzáramlásokat, amelyeket a Bizottság megvizsgálhat, és akár az ügyletet le is tilthatja, ha azt piactorzítónak értékeli. A rendelet alkalmazása során a Bizottság folyamatos konzultációra kell hogy törekedjen a vállalatokkal, illetve a támogatásszabályozás kapcsán az uniós kívüli országokkal. Ugyanakkor ezek a szabályok nem vonatkoznak az államok által adott támogatásokra. Utóbbi esetben eddig csupán az EU-tagállamok által adott támogatásokat szabályozta rendelet, de a harmadik országok által adott állami támogatás még napirenden lévő vitakérdés. Probléma elsősorban azokkal a támogatásokkal van, amelyeket a kínai állam olyan állami tulajdonú vállalatoknak nyújtott, amelyeknek leányvállalatai működnek az EU belső piacán. Az EU-tagállamok körében ez jelenleg is piactorzító állami támogatásnak minősül. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok azonban nem vonatkoznak a harmadik államok által nyújtott ilyen pénzügyi

³³ Európai Bizottság 2017.

³⁴ ERT 2022.

³⁵ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2022/2560 rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról.

hozzájárulásokra. Továbbra is fennáll tehát az a probléma, hogy a külföldi támogatások egyenlőtlen versenyfeltételeket teremthetnek az EU belső piacán, és nem csupán a külföldi támogató miatt. Az európai székhelyű anyavállalatokra ugyanis az uniós állami támogatási jog vonatkozik, míg a harmadik országbeli támogatásban részesülőkre egyelőre nincsen korlátozó szabályozás. Így a jelenlegi helyzet kétszeresen is hátrányos helyzetbe hozza az európai cégeket, hiszen egyszerre teremt versenyelőnyt a kínai cégeknek és versenyhátrányt az európai cégeknek. 2023-ban elsősorban a kínai elektromos járművek állami támogatáson keresztül szerzett versenyelőnye adta a legfőbb témát a vállalati támogatások okozta piactorzítás terén.³⁶ E tekintetben a magyar elnökség a külföldi cégeknek adott külföldi állami és nem állami támogatásokkal kapcsolatos szabályozási kérdések ügyének aktív továbbvivője lehet, amihez könnyedén megnyerheti a magállamok támogatását is, és ez lehetőséget ad eredményesség felmutatására.³⁷ A magyar–kínai kapcsolatok lehetőségét teremtenek a tekintetben is, hogy az EU által szorgalmazott, Kínával folytatott intenzív dialógus a témában felgyorsuljon, és esetleg eredményre is vezessen. Magyarországot érdekelt is az szolgálja, ha a kínai állami támogatásokból nem kereskedelmi háború, büntetővámok és leválasztás (*decoupling*) alakulna ki, hanem kölcsönös engedmények sorozata és a kereskedelmi/beruházási kapcsolatok fennmaradása.

Stratégiai autonómia, leválasztás (decoupling), közvetítő zónák

A fent felvázolt Kína–EU-konfliktus, valamint az orosz–ukrán háború következtében bevezetett EU-s szankciók Oroszország ellen oda vezettek, hogy Közép- és Kelet-Közép-Európa jelentős mértékben le lett választva az elérhetősége miatt olcsóbb orosz energiahordozókról és az orosz felvevőpiacok jelentős részéről. Emellett az EU–Kína kereskedelmi kapcsolatrendszer a kereskedelmi háború felé tolódik el a szabad(abb) kereskedelem felől, a kétosztatú világrend irányába mutató USA–Kína-konfliktus farvizén.³⁸ Amennyiben az EU-nak egyre inkább oldalt kell választania,³⁹ abban az esetben szükséges lesz olyan kereskedelemközvetítő országok és térségek kialakítására, amelyek már most is működnek az elszigetelt EU–Oroszország-viszonylatban, például India⁴⁰ vagy a posztszovjet közép-ázsiai és kaukázusi térség⁴¹ esetében.

Az EU és az USA által bevezetett Oroszország elleni szankciók folyamatosan bővülő köre és jelentőségének növekedése ellenére azok eredményességének értékelése meglehetősen komplex feladat. Míg a szankciók gazdasági hanyatláshoz vezettek az országban, az életszínvonalban a csökkenés már nem volt egységesen érezhető az orosz társadalmon belül, és a költségvetési helyzet sem tekinthető kritikussnak. Azonban bizonyos szankciók erőteljesebben fejtik ki hatásukat, különösen az exportkorlátozások, amelyek egyes

³⁶ GT staff 2023; LIBOREIRO 2023; WHITELAW–TORSOLI–NARDELLI 2023.

³⁷ NAGY 2021; SCHONBERG 2022; HORNKOHL 2023; BOSCHIERO–SILINGARDI 2023.

³⁸ SMITH 2023; WALT 2020; BEKKEVOLD 2022; MANNING 2023; WYNE 2020; JOHNSON–GRAMER 2020.

³⁹ ESTEBAN – OTERO-IGLESIAS 2020; GOULARD 2020; GARCÍA-HERRERO – TAN 2020; SCHÜLLER 2023.

⁴⁰ GAVIN 2023.

⁴¹ Hirado.hu – Die Welt 2023.

szegmenseket érintően hiányt okoznak az olyan kritikus iparágakban, mint a védelmi ipar. A szankciók időigényesen fejtik ki hatásukat, ám jellemzően azok hosszú távúak lesznek, és nehezen visszafordíthatók. Mindezek ellenére összességében beláthatóvá vált, hogy ezek az intézkedések képesek Oroszországot gazdaságilag korlátozni a háború finanszírozásában.⁴²

A magyar elnökségnek lehetősége lesz a keleti nyitás eredményeképpen az ezekben rejlő lehetőségekre alapozva közvetítő térségi célú együttműködések kezdeményezni európai szinten is. Ez az EU számára is lehetőséget teremt arra, hogy ne kelljen leválnia a kínai gazdaságról, és Magyarország befolyását is növelhetné az EU-ban megfelelő kezdeményezés esetén.⁴³ Ez hozzásegítené az EU-t az úgynevezett Sinatra-doktrína érvényesítéséhez, amely elkerülné az USA Kína-politikájának szolgai másolását és a teljes leválást.⁴⁴

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet célja, hogy a külföldi befektetésekre való nyitottság mellett a potenciálisan felmerülő veszélyek is körültekintően figyelembe legyenek véve. A rendelet biztosítja annak lehetőségét, hogy közrendi okokból a harmadik országokból származó közvetlen befektetéseket átvilágítsák. Ezáltal lehetővé válik a kritikus fontosságú területeket (technológiák, MI, infrastruktúra, energia, élelmezésbiztonság stb.) érintő várható hatások előzetes számbavétele és az észrevételek megfogalmazása.⁴⁵

Szén-dioxid-kvóták betartása és betartatása külföldi szereplőkkel

A szén-dioxid-kvóták betartása a kereskedelempolitikához, illetve a versenyképességhez az úgynevezett szén-dioxid-áthelyezés (*carbon leakage*) jelenségén keresztül kapcsolódik. (Bár ezt cáfoló tanulmány is létezik.⁴⁶) Az EU felismerte, hogy az európai vállalatok úgy játsszák ki a szén-dioxid-kvótákat, hogy áthelyezik a termelést olyan országokba, ahol nem kell ezeket betartani, vagy nem túl hatékony a szén-dioxid-árazás. E termékek EU-ba történő importálása szintén piactorzítónak minősül az EU-ban termelt termékekkel szemben az EU felfogásában. Ennek következtében az EU elindított egy kezdeményezést a nemzetközi fórumokon, amelynek végcélja az, hogy bevezesse az úgynevezett szén-dioxid-kiegyenlítési mechanizmust (*Carbon Boarder Adjustment Mechanism*), amely vám/adó formájában költséggel terhelné az importált termékeket a gyártásuk során

⁴² CSEHES et al. 2023; PORTELA-KLUGE 2022.

⁴³ UMBACH 2021; FELBERMAYR et al. 2021; LI-HE 2022.

⁴⁴ European External Action Service 2020.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról.

⁴⁶ BRANGER et al. 2016.

kibocsájtott szén-dioxid mennyiségének függvényében. 2023 végével lezajlik az átállás első köre, 2024-től pedig ez kiterjed a cement, a vas, az acél, az alumínium, a műtrágya, a villamos áram és a hidrogén előállítására is.⁴⁷ A magyar elnökség időszakában számolni kell további termékcsoporthoz bevonásával és nyilván felmerülő nemzetközi ellenvéleményekkel, konfliktusokkal, a fejlődő országok tiltakozásával az őket érintő kedvezőtlen jövedelmi hatások miatt és a CBAM-vámtól érintő kereskedelmi tárgyalásokkal.⁴⁸ A CBAM-vám első köre által leginkább érintett országok Kína, Törökország, Ukrajna, Oroszország, az Egyesült Királyság és Norvégia.⁴⁹

Nemzeti torzítások az egységes piacon

A polikrízis időszaka felértékelte a tagállami szintű gazdaságpolitikai döntéseket, amelyek a gazdagabb és eladósodásra képesebb tagállamokat hozták kedvezőbb helyzetbe, ami végül az egységes piacon is megjelenik versenytorzító hatásként. Az például, hogy Németország a saját költségvetésébe be tudott vonni 200 milliárd eurónyi adósságot a Covid-válság kezelésére,⁵⁰ majd a háborús fenyegetettség ellen is további 200 milliárd eurós energiaköltség-finanszírozási⁵¹ és 100 milliárd eurós haderőfejlesztési csomagot⁵² fogadott el, jelentős előny a német vállalatok számára a lassan csordogáló uniós Next Generation Covid-válság elleni alapra váró tagállamokkal szemben, vagy a fegyverkezés kapcsán inkább Ukrajnát, mint a tagállamokat finanszírozó uniós forrásokkal szemben. Sőt, mindezekén túl, 2022-ben az EU által engedélyezett sürgősségi vállalati támogatás címén Németország 270 milliárd eurót osztott ki a német vállalatoknak. (Németország az összes támogatás 50%-át, Franciaország a 30%-át fizette ki saját cégeinek az EU-ban.)⁵³ A gyors nemzeti támogatások és a lassú uniós válságkezelő alapok kettős torzítást visznek az egységes piacba.⁵⁴ A magyar elnökség kezdeményezhetné az ilyen esetek jövőbeni szabályozását, valamilyen kompenzációs mechanizmus kialakítását, amely nyitva hagyja a lehetőséget a gyors nemzeti szintű gazdaságpolitikai reagálásra, ugyanakkor később kompenzálja a többi tagállamot a kimutatható belső piaci torzulások alapján.

⁴⁷ European Commission 2023a; AMBEC 2022.

⁴⁸ BATRA 2023; TASTAN 2022; ZHONG-PEI 2022; HUFBAUER et al. 2022.

⁴⁹ WOLF 2021; PETERSEN-WALKENHORST 2023; ÜLGEN 2023.

⁵⁰ SZABÓ 2020.

⁵¹ Valóban aláásná Németország gigantikus energiacsomagja az EU egységét? 2022.

⁵² Rábólintott Németország a 100 milliárd eurós haderőfejlesztési programra 2022.

⁵³ A németek és a franciák szép csendben megölik az EU legfőbb értékét 2023; HANKE VELA 2023.

⁵⁴ MOTTA-PEITZ 2020; CRESPI-SCHRAMM 2021; HORNSKOHLE 2023.

Versenyképesség és iparpolitika

Globális oligopóliumok támogatása vagy EU-s vállalatok támogatása

Az iparpolitikának folyamatosan fel kell oldania azt a dilemmát, hogy a nagy, nemzetközi oligopóliumokat támogatja, amelyek koncentrálják a tudás-, tőke- és technológiaigényes ágazatok és tevékenységek erőforrásait, így magasabb termelékenységet, jobb hatékonyságot és gyorsabb eredményességet elérve, vagy a kis- és közepes vállalatokat (kkv), amelyek a foglalkoztatottságot jobban növelik a termelékenység és a kibocsátás rovására. Az EU kkv-stratégiája⁵⁵ is kimondja, hogy a digitalizáció, a zöld átállás megvalósítása és elterjesztése a kkv-k tömegein keresztül lehetséges. Az innováció és szabadalom-fejlesztés egy jelentős része is jellemzően a startup jellegű kkv-ken keresztül realizálódik, amelyeket azután a globális nagyvállalatok felvásárolnak.

Az európai nagyvállalatok terén az EU legfőbb kihívásai közé tartozik,⁵⁶ hogy hogyan tartsa meg az európai globális vállalatokat az értékláncok és technológialáncok csúcán, azaz hogyan maradhatnak ezek a cégek a termelés-szervezés, a technológiai irányok, a beruházási lokációk, a kereskedelmi csatornák legmeghatározóbb vállalatai között, miközben kizorulóban vannak az említett Fortune 500 listáról. Továbbá az európai nagyvállalatok gyengén teljesítenek a kapcsolatteremtő jellegű tevékenységekben (platformgazdaság), szemben az amerikai Facebook, Uber stb. cégekkel, és a mesterséges intelligencia fejlesztésében sem tűnnek vezetőnek. Habár számos folyamatban lévő antitörőszteljárás említhető meg, amely nem európai vállalatokkal szemben⁵⁷ indult meg, az EU jelenleg túlzottan a belső piaci hatásokra koncentrál, így az antitörőszteljárásokkal és fúzió-ellenőrzésekkel inkább rontja az európai vállalatok globális pozícióit. Ugyancsak védekező pozícióban van a külföldi globális vállalatokkal szemben is elsősorban szintén belső piaci megfontolásokból. A védekező pozíció helyett érdemes lenne beruházás- és innovációösztönző iparpolitikát folytatni a nagyvállalatok esetében. Az uniós jogot ugyanis nem tudja alkalmazni az unión kívül az államilag pénzügyi támogatásban bővelkedő kínai vagy a hatékonyabb támogatási, támogatás-ellenőrzési és szabályozási környezetben működő amerikai vállalatokkal szemben, akik így összességében versenyelőnyre tesznek szert. Továbbá a 2%-os K+F-költséget is a nagyvállalatok ösztönzésén keresztül kellene megdupláznia. Mindezek alapján továbbra is hangsúlyos, hogy a külkereskedelmi nyitottság támogatásának úgy kell megvalósulnia, hogy fenntartható legyen a hazai és külföldi termelők közötti tisztességes verseny. Az EU folyamatosan fejleszti a külkereskedelmi védelmi eszközeit, amelyek közül a legjelentősebbek

⁵⁵ Európai Bizottság 2020a.

⁵⁶ WOLFF–PETROPOULOS 2019.

⁵⁷ Köztük például a Google, vagy az Amazonhoz köthető Amazon Marketplace és a Buy Box, valamint a Facebook Marketplace. A Bizottság kifogásolja, hogy a Google domináns pozícióval rendelkezik a hirdetési szektorban, s gyakorlatilag a hirdetéstechnológiai (*adtech*) ellátási lánc minden szintjén jelen van. European Commission 2022d; 2023d. Az egyes antitörősztelintézkedések eseteit lásd bővebben: European Commission 2023c.

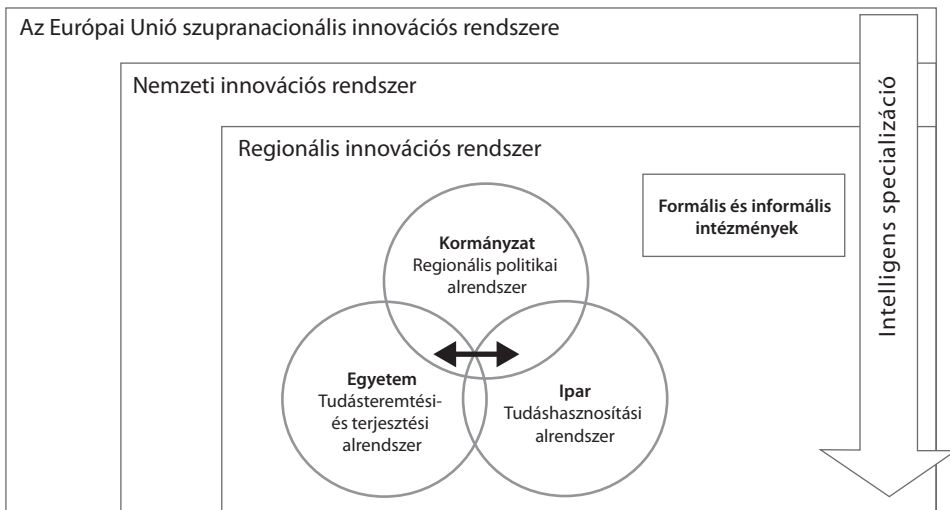
az antidömping, a szubvencióellenes intézkedések és piacvédelmi eszközök (*safeguards*). Ezen intézkedések jelentősége a továbbiakban is kulcsfontosságúnak tekinthető.

A fentiek alapján az a következtetés fogalmazható meg, hogy az EU használja a belső piaci folyamatok és célok erősítésére elsősorban a kkv-kat, míg a nagyvállalatokat a globális versenypozíciók erősítése érdekében használja, és ne a belső piaci kudarcokat verje le rajtuk.

Kutatás – innováció – oktatás és vállalati együttműködés, klaszterek erősítése

Mind a vállalatok innovációs lemaradásából, mind az európai egyetemek rangsorokban való hátraszorulásából⁵⁸ adódik az a felvetés, hogy az EU katalizátorként segítse elő, ösztönözze és támogassa egyrészt az iparági klaszterek erősödését és létrejöttét az EU területén, valamint a termelő cégek és a K+F területén mozgó kutatói és egyetemi hálózatok és intézmények együttműködését és egymásra épülését. Ez az innovációs hálózat javíthatja a globális vállalattá válás esélyét, felgyorsítja a technológiai fejlődést és az innováció terjedését.⁵⁹

Az egyetemekkel és kutatóhelyekkel való vállalati együttműködés katalizátora és elősegítője lehet az EU az intelligens szakosodási (*smart specialisation*) megközelítés alapján.⁶⁰



1. ábra: Egyetemi és ipari együttműködés a szupranacionális innovációs rendszer keretében és kapcsolata az intelligens specializációval

Forrás: LILLES–RÖIGAS–VARBLANE 2020: 177

⁵⁸ Shanghai Ranking (2023).

⁵⁹ SEPPo et al. 2014; CALOGHIROU et al. 2001; LILLES–RÖIGAS–VARBLANE 2020.

⁶⁰ European Commission 2022c.

„Az intelligens szakosodási megközelítés magja a helyi vállalkozói készség versenyképességének növelése a meglévő erősségeik ötvözésével a különböző egyetemekkel és kutatóintézetekkel való együttműködés során megszerzett kulcsfontosságú alaptermotechnológiák alkalmazásával.⁶¹ Felvevőképességet feltételez a helyi vállalkozások oldaláról. Másrészt a helyi egyetemeknek és kutatóintézeteknek is képesnek kell lenniük arra, hogy biztosítsák a kért ismereteket a kulcsfontosságú alaptermotechnológiák használatáról ezekben az iparágakban, amelyek relevánsak a régió számára.”⁶²

Külkereskedelmi lehetőségek a soros elnökség számára

Elhalt nemzetközi kereskedelmi tárgyalások és egyezmények: Az utóbbi évtizedben elindult kereskedelmi társulási egyezmények közül nem mind jutott el az alkalmazás fázisáig, sok esetben lelassult vagy megált a folyamat: TTIP, EU–India-egyezmény,⁶³ EU–Mercosur-egyezmény.⁶⁴ Amely esetben a magyar érdek is azt diktálja, a magyar elnökség szószólójává válhat az adott egyezmények életbe léptetésének vagy a tárgyalások folytatásának. Az európai klaszterek vezető szerepet játszanak a kkv-k bevonásában, a határon átnyúló és az ágazatok közötti együttműködésben, a nagy volumenű európai innovációs projektek kivitelezésében.⁶⁵

Munkaigényes agrárágazatok kereskedelmi pozíciójának erősítése: Az európai és ezen belül a magyar mezőgazdaság és az erre épülő élelmiszeripar globális versenyképessége nem alapozható a mennyiségi alapú, skáláhozadékként jellegű költségelőnyökre, köszönhetően egyrészt a globális összehasonlításban elaprózott birtokszerkezetnek, másrészt az európai fogyasztókat védő magas minőségi és eljárási uniós követelményeknek. Ezzel szemben viszont a minőségi alapú, termékdifferenciálás stratégiáján alapuló, GMO-mentes és kevésbé vegyszerezett európai (és magyar) mezőgazdasági és élelmiszeripari piacokat képes találni a prémium vevők körében, mind a fejlett, mind a fejlődő piacokon. Érdekes ezért a munkaintenzív mezőgazdasági ágazatok (öntözéses gazdálkodás, kertészet, külterjes állattartás, biogazdálkodás) és a kézműves jellegű vagy munkaintenzív mezőgazdasági alapanyagokból készülő élelmiszerek előállítására esetében kezdeményezéseket tenni az exportfejlesztésre.

Szakpolitikai javaslatok a magyar soros elnökség prioritásaihoz

- A korábbi soros elnökségek folytatásaképpen a digitalizáció további terjedésének/terjesztésének újabb programjait szinte kötelező kidolgoznia és képviselnie az elnökségnek.

⁶¹ FORAY 2016.

⁶² KEMPTON et al. 2014; LILLES–RÖIGAS–VARBLANE 2020: 175.

⁶³ European Commission 2022a.

⁶⁴ European Commission 2022b.

⁶⁵ European Clusters Alliance 2021.

- A zöldítés összekapcsolása a versenyképességgel és a digitalizációval ugyancsak kötelező elemnek tekinthető.
- Az innováció területén az EU számos dimenzióban megfigyelhető lemaradásának ledolgozása lehetőséget teremt a programadásra.
- Afrikai kereskedelmi megállapodások (EU–AfCFTA) folytatása annak érdekében, hogy a gazdasági migráció mérsékelhető legyen.
- A Nyugat-Balkán uniós pozícióinak erősítése a kereskedelempolitikán keresztül.
- Az Oroszország elleni kereskedelmi szankciók felülvizsgálata, megújítása hatékony módon, vagy legalább ennek a vitának a megnyitása az EU-ban.
- Az ukrajnai háború kiindulási alap lehet egy fegyverkezési programon keresztül megvalósított növekedési és innovációs programnak.
- A Kínáról való stratégiai leválás nem érdeke a magyar kormányoknak. Akkor lassíthatja vagy fordíthatja meg a folyamatot a soros elnökségen keresztül, ha képes érdemi előrelépést elérni a külföldi államok (értsd: Kína) által Európában megjelenő vállalataiknak (értsd: kínai cégeknek) adott állami támogatások semlegesítése ügyében, valamint abban a megegyezési folyamatban, amelyet az EU folytat más államokkal, főleg Kínával a szén-dioxid-kiegyenlítési mechanizmus ügyében.
- A Covid-válság és az energiaár-infláció nemzeti kezelésének aránytalanságaiból kiindulva kezdeményezhető lenne, hogy az ilyen gyors nemzeti helyreállítási akciók ne az egységes piacon tett erőszak formáját öltse, hanem legyenek szabályozva és legalizálva, de ilyen esetekben legyen középtávú kompenzációs/ kiegyenlítő mechanizmus, amelynek során a bőséges költsékezésre hajlamos államok utólag befizetnek a torzítások kisimítására. A Covid-válság kezelése kapcsán hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a Bizottság ideiglenes szabályozási keretet hozott létre, amely könnyebbé tett az Európai Unió Szerződés (Treaty of European Union, TEU) alapján a tagállamok támogatásában.⁶⁶
- A soros elnökség kezdeményezzen olyan módosításokat a nagyvállalatokat és a kkv-kat szabályozó folyamatokban, amelyek a piacvédő és védekező megközelítés helyett a nagyvállalatokat a globális versenypozíciók javítására használja és kondicionálja (innováció, beruházás, fúzió stb.), míg a kkv-kon keresztül próbál elsősorban hatni a belső piaci célok érvényesítésére.
- A soros elnökség dolgozzon ki olyan javaslatokat, amelyek az EU globális innovációs hátrányainak ledolgozására, az innovációs klaszterek és a vállalatok, illetve az egyetemek innovációs együttműködésének promotálására és finanszírozására irányulnak.
- A soros elnökség megvizsgálhatja, hogy mely nemzetközi kereskedelmi egyezmények folyamata akad el, és ebből melyet érdemes felgyorsítani, újraindítani. Ugyanígy az integrációs folyamat tagfelvételi és schengeni övezeti folyamatai is felülvizsgálhatók, felgyorsíthatók.

⁶⁶ Erről lásd bővebben European Commission 2020.

- A mezőgazdaság és élelmiszeripar munkaigényes ágazatainak kereskedelmi pozícióinak erősítésére szolgáló javaslatok és programok kidolgozása ajánlott. Cél, hogy erősödjön Európa globális versenyképessége, és a termékdifferenciálás, valamint a minőségi piaci résekre való pozicionálása révén fel tudja venni a versenyt a tömegtermeléssel előállított élelmiszer-alapanyagokkal szemben.

Felhasznált irodalom

- AMBEC, Stefan (2022): *Impact and Challenges of Carbon Border Adjustments*. Toulouse School of Economic, 2022. július 6. Online: www.tse-fr.eu/impact-and-challenges-carbon-border-adjustments
- A németek és a franciák szép csendben megölik az EU legfőbb értékét. *Portfolio*, 2023. január 12. Online: www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230112/a-nemetek-es-a-franciak-szep-csendben-megolik-az-eu-legfobb-erteket-589968
- BATRA, Amita (2023): EU Carbon Tariffs are Bad Trade Policy. *East Asia Forum*, 2023. július 27. Online: www.eastasiaforum.org/2023/07/27/eu-carbon-tariffs-are-bad-trade-policy/
- BEKKEVOLD, Jo Inge (2022): 5 Ways the U.S.-China Cold War Will Be Different From the Last One. *Foreign Policy*, 2022. december 29. Online: <https://foreignpolicy.com/2022/12/29/us-china-cold-war-bipolar-global-order-stability-biden-xi/>
- BOSCHIERO, Nerina – SILINGARDI, Stefano (2023): The EU Trade Agenda – Rules on State Intervention in the Market. *German Law Journal*, 24(1), 151–178. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.5>
- BRANGER, Frédéric – QUIRION, Philippe – CHEVALLIER, Julien (2016): Carbon Leakage and Competitiveness of Cement and Steel Industries Under the EU ETS: Much Ado About Nothing. *The Energy Journal*, 37(3), 109–135. Online: <https://econpapers.repec.org/article/aenjournal/ej37-3-branger.htm>
- CALOGHIROU, Yannis – TSAKANIKAS, Aggelos – VONORTAS, Nicholas S. (2001): University-Industry Cooperation in the Context of the European Framework Programmes. *The Journal of Technology Transfer*, 26, 153–161. Online: <https://doi.org/10.1023/A:1013025615518>
- CRESPY, Amandine – SCHRAMM, Lucas (2021): Breaking the Budgetary Taboo: German Preference Formation in the EU's Response to the Covid-19 Crisis. *German Politics*, 33(1), 46–67. Online: <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2020253>
- CSEHES András et al. (2023): Hogyan hatnak a szankciók Oroszországra, és hogyan védekezik ellenük? *Külügyi Szemle*, 22(2), 43–77. Online: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2023.2.3
- ERT (2022): *European Competitiveness and Industry. Benchmarking Report 2022*. Online: <https://ert.eu/wp-content/uploads/2022/06/ERT-Benchmarking-Report-2022-LR.pdf>
- ESTEBAN, Mario – OTERO-IGLESIAS, Miguel (2020): *Europe in the Face of US-China Rivalry*. French Institute of International Relations. Online: www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_report_us-china-europe_january_2020_complete.pdf
- European Clusters Alliance (2021): *Industrial Clusters for an Innovative and Competitive Europe*. Online: <https://clustersalliance.eu/-cms/wp-content/uploads/2021/02/20200102-ECA-Position-Paper-v15.pdf>
- European External Action Service (2020): *The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US–China Competition*. Brüsszel. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us%E2%80%93china-competition_en

- FELBERMAYR, Gabriel et al. (2021): Decoupling Europe. *Kiel Policy Brief*, 153. Online: www.econstor.eu/bitstream/10419/242494/1/KPB-153.pdf
- FORAY, Dominique (2016): On the Policy Space of Smart Specialization Strategies. *European Planning Studies*, 24(8), 1428–1437. Online: <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1176126>
- GARCÍA-HERRERO, Alicia – TAN, Junyu (2020): *Deglobalisation in the Context of United States-China Decoupling*. Bruegel. Online: www.jstor.org/stable/pdf/resrep28508.pdf
- GAVIN, Gabriel (2023): Ukraine Cries Foul as Fuels Refined from Russian Oil Pour into the EU. *Politico*, 2023. augusztus 30. Online: www.politico.eu/article/ukraine-russia-fuel-oil-eu-sanction/
- GOULARD, Sebastien (2020). The Impact of the US–China Trade War on the European Union. *Global Journal of Emerging Market Economies*, 12(1), 56–68. Online: <https://doi.org/10.1177/0974910119896642>
- GT staff (2023): EU Weighs up Economic Security Strategy amid Global Tensions; ‘De-Risking may Aggravate Bloc’s Internal Conflicts, Undermine Unity’. *Global Times*, 2023. október 6. Online: www.globaltimes.cn/page/202310/1299330.shtml
- HANKE VELA, Jakob (2023): Brussels Playbook: Europeans back Ukraine – Hijacking Single Market – Arena Quits. *Politico*, 2023. január 12. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/europeans-back-ukraine-hijacking-single-market-arena-quits/
- Hirado.hu – Die Welt (2023): Európa a szankciók miatt közvetítők révén kereskedik Oroszországgal. *Hirado.hu*, 2023. június 29. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2023/06/29/europa-a-szankciok-miatt-kozvetitok-reven-kereskedik-oroszorszaggal>
- HORNKOHL, Lena (2023): Protecting the Internal Market from Subsidisation With the EU State Aid Regime and the Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin? *Journal of European Competition Law and Practice*, 14(3), 137–151. Online: <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpad005>
- HUFBAUER, Gary Clyde et al. (2022): *EU Carbon Border Adjustment Mechanism Faces Many Challenges*. Peterson Institute for International Economics Policy Brief 22-14. Online: <https://ssrn.com/abstract=4262951>
- JOHNSON, Keith – GRAMER, Robbie (2020): The Great Decoupling. *Foreign Policy*, 2020. május 14. Online: <https://foreignpolicy.com/2020/05/14/china-us-pandemic-economy-tensions-trump-coronavirus-covid-new-cold-war-economics-the-great-decoupling/>
- KEMPTON, Louise et al. (2014): *Universities and Smart Specialisation*. Seville: Institute for Prospective and Technological Studies, Joint Research Centre, JRC Technical Reports. Online: http://eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/207075/07816E14-DD1F-4ACC-80AA-43675426EA92.pdf
- KETELS, Christian – PORTER, Michael E. (2019): *Towards a New Approach for Upgrading Europe’s Competitiveness*. Harvard Business School. Online: www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/19-033_18bbdc9b-9310-48db-b8a3-aea4f462dd62.pdf
- LI, Yuan – HE, Zhigao (2022): The Remaking of China–EU Relations in the New Era of US–China Antagonism. *Journal of Chinese Political Science*, 27, 439–455. Online: <https://doi.org/10.1007/s11366-022-09792-5>
- LIBOREIRO, Jorge (2023): Everything we Know about the EU Inquiry into Chinese Electric Cars. *Euronews*, 2023. szeptember 14. Online: www.euronews.com/my-europe/2023/09/14/everything-we-know-about-the-eu-inquiry-into-chinese-electric-cars
- LILLES, Alo – RÖIGAS, Kärt – VARBLANE, Urmas (2020): Comparative View of the EU Regions by Their Potential of University-Industry Cooperation. *Journal of the Knowledge Economy*, 11, 174–192. Online: <https://doi.org/10.1007/s13132-018-0533-1>

- MANNING, Robert (2023): Washington's Supposed Consensus on China Is an Illusion. *Foreign Policy*, 2023. június 27. Online: <https://foreignpolicy.com/2023/06/27/united-states-china-consensus-competition-diplomacy-hawks/>
- MOTTA, Massimo – PEITZ, Martin (2020): State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles. *Intereconomics*, 55, 219–222. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0902-4>
- NAGY, Csongor István (2021): Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions. *Central European Journal of Comparative Law*, 2(1), 147–162. Online: <https://doi.org/10.47078/2021.1.147-162>
- PETERSEN, Thieß – WALKENHORST, Peter (2023): The EU Carbon Border Adjustment Mechanism. What Does it Mean for the Rest of the World? *Global Europe*, 2023. május 16. Online: <https://globaleurope.eu/europes-future/the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-what-does-it-mean-for-the-rest-of-the-world/>
- PORTELA, Clara – KLUGE, Janis (2022): *Slow Acting Tools, Evaluating EU Sanctions Against Russia After the Invasion of Ukraine*. European Union Institute for Security Studies. Online: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_11_Sanctions_0.pdf
- Rábólíntott Németország a 100 milliárd eurós haderőfejlesztési programra. *Privátbankár*, 2022. június 10. Online: <https://privatbankar.hu/cikkek/makro/rabolintott-nemetor-szag-a-100-milliard-euros-haderofejlesztesi-programra.html>
- SCHONBERG, Morris (2022): The EU Foreign Subsidies Regulation: Substantive Assessment Issues and Open Questions. *European State Aid Law Quarterly*, 21(2), 143–152. Online: <https://doi.org/10.21552/estal/2022/2/5>
- SCHÜLLER, Margot (2023): Disengagement from China: United States and European Union Policies Compared. *GIGA Focus Asia*, 1. Online: <https://doi.org/10.57671/gfas-23012>
- SEPPO, Marge – RÖIGAS, Kärt – VARBLANE, Urmas (2014): Governmental Support Measures for University–Industry Cooperation–Comparative View in Europe. *Journal of the Knowledge Economy*, 5, 388–408. Online: <https://doi.org/10.1007/s13132-014-0193-8>
- Shanghai Ranking (2023): *2023 Academic Ranking of World Universities*. Online: www.shanghai-ranking.com/rankings/arwu/2023
- SMITH, Reid (2023): Why the U.S.-China 'Cold War' Framing Is So Dangerous. *Foreign Policy*, 2023. június 7. Online: <https://foreignpolicy.com/2023/06/07/us-china-cold-war-competition-history/>
- SZABÓ Zsuzsanna (2020): Koronavírus: gigahiánnyal számolnak a németek. *Economx*, 2020. június 15. Online: www.economx.hu/nemzetkozi-gazdasag/koronavirus-jarvany-gazdasag-hiany-deficit-nemetorszag.708153.html
- TASTAN, Kadri (2022): The Challenge of Decarbonisation and EU-Turkey Trade Relations. A Long-term Perspective. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. Online: <https://doi.org/10.18449/2022C66>
- UMBACH, Frank (2021): EU–China Relations at a Crossroads: Decoupling or a European “Sinatra Doctrine”? *East Asian Policy*, 13(1), 47–64. Online: <https://doi.org/10.1142/S1793930521000040>
- ÜLGEN, Sinan (2023): A Political Economy Perspective on the EU's Carbon Border Tax. *Carnegie Europe*, 2023. május 9. Online: <https://carnegieeurope.eu/2023/05/09/political-economy-perspective-on-eu-s-carbon-border-tax-pub-89706>
- Valóban aláásná Németország gigantikus energiacsomagja az EU egységét? *Portfolio*, 2022. október 6. Online: www.portfolio.hu/uzlet/20221006/valoban-alaasna-nemetorszag-gigantikus-energiacsomagja-az-eu-egyseget-571365
- VAN GRUISEN, Philippe – CROMBEZ, Christophe (2021): The Commission and the Council Presidency in the European Union: Strategic Interactions and Legislative Powers. *European Journal of Political Economy*, 70, 102040. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102040>

- WALT, Stephen M. (2020): Everyone Misunderstands the Reason for the U.S.-China Cold War. *Foreign Policy*, 2020. június 30. Online: <https://foreignpolicy.com/2020/06/30/china-united-states-new-cold-war-foreign-policy/>
- WHITELAW, Kevin – TORSOLI, Albertina – NARDELLI, Alberto (2023): EU Escalates China Tensions with Probe to Ward Off Cheap EVs. *Bloomberg*, 2023. szeptember 13. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2023-09-13/eu-starts-anti-subsidy-probe-into-chinese-electric-vehicles
- WOLF, Michael (2021): Giving Green a Chance. Climate Change Mitigation Will Alter Global Trade. *Deloitte*, 2021. április 15. Online: <https://www2.deloitte.com/x/en/insights/economy/eu-climate-change-carbon-tariff-global-trade.html>
- WOLFF, Guntram – PETROPOULOS, Georgios (2019): What Can the EU do to Keep its Firms Globally Relevant? *Bruegel*, 2019. február 15. Online: www.bruegel.org/comment/what-can-eu-do-keep-its-firms-globally-relevant
- WYNE, Ali (2020): How to Think about Potentially Decoupling from China. *The Washington Quarterly*, 43(1), 41–64. Online: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2020.1735854>
- ZHONG, Jiarui – PEI, Jiansuo (2022): Beggar Thy Neighbor? On the Competitiveness and Welfare Impacts of the EU's Proposed Carbon Border Adjustment Mechanism. *Energy Policy*, 162, 112802. Online: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112802>

Egyéb források

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról. HL L 79I., 2019. március 21., 1–14.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról. HL L 330/1, 2022. december 23., 1–45.
- Croatian Presidency of the Council of the European Union (2020a): *A Strong Europe in a World of Challenges*. Online: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf
- Croatian Presidency of the Council of the European Union (2020b): *Minister Grlić Radman Presents Report on Activities and Results of EU2020HR*. Ministry of Foreign and European Affairs of the Republic of Croatia. Online: www.consilium.europa.eu/media/56252/2020-jan-jun-hr-results.pdf
- Croatian Presidency of the Council of the European Union (2020c): *Foreign Affairs Council in the Trade Configuration Discussed COVID-19 and WTO*. Online: <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=335>
- Czech Presidency of the Council of the European Union (2022): *Cz Pres 2022 – Confederation of Industry During the Czech EU Council Presidency*. Online: www.spcr.cz/files/cz/media/CZ_PRES_2022_SPCR_brochure.pdf
- Európai Bizottság (2017): *Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba*. COM(2017) 479 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0479>
- Európai Bizottság (2020a): *Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért*. COM(2020) 103 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2020%3A103%3AFIN>

- Európai Bizottság (2020b): *Javaslat — Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a kriptoeszközök piacairól és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról*. COM(2020) 593 végleges. 2020. szeptember 24. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0593>
- Európai Bizottság (2020d): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról és az 1060/2009/EK rendelet, a 648/2012/EU rendelet, a 600/2014/EU rendelet, valamint a 909/2014/EU rendelet módosításáról*. COM(2020) 595 végleges. 2020. szeptember 24. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0595>
- Európai Bizottság (2021a): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a 910/2014/EU rendeletnek az európai digitális személyazonosság keretének létrehozása tekintetében történő módosításáról*. COM(2021) 281 végleges. 2021. június 3. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281>
- Európai Bizottság (2021b): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról*. COM(2021) 206 végleges. 2021. április 21. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>
- Európai Tanács (2021): *Achievements of the Slovenian Presidency of the Council of the European Union*. Online: www.consilium.europa.eu/media/56261/2021-jul-dec-sl-results.pdf
- Európai Tanács (2023a): *Az EU Tanácsának elnöksége*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/
- Európai Tanács (2023b): *Mivel jár az, ha egy ország az EU Tanácsának soros elnöke?* Online: www.consilium.europa.eu/en/presidency-council-eu-hu/
- European Commission (2020): *Temporary Framework for State Aid Measures to Support the Economy in the Current COVID-19 Outbreak*. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03))
- European Commission (2022a): *EU-India Free Trade Agreement, Investment Protection Agreement and Geographical Indications Agreement*. Online: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreement_en
- European Commission (2022b): *EU-Mercosur Trade Agreement*. Online: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- European Commission (2022c): *University-business Cooperation. Why have Closer Cooperation Between Universities and Business?* Online: <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/innovation-in-education/university-business-cooperation>
- European Commission (2022d): *Antitrust: Commission Accepts Commitments by Amazon Barring it from Using Marketplace Seller Data, and Ensuring Equal access to Buy Box and Prime*. 2022. december 20. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7777
- European Commission (2023a): *Carbon Border Adjustment Mechanism*. Online: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- European Commission (2023b): *EU Competitiveness Beyond 2030: Looking ahead at the Occasion of the 30th Anniversary of the Single Market*. 2023. március 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1668
- European Commission (2023c): *Latest updates on Antitrust & Cartels*. Online: <https://competition-cases.ec.europa.eu/latest-updates/AT>

- European Commission (2023d): *Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Google over Abusive Practices in Online Advertising Technology*. 2023. június 14. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3207
- European Council (2020): *EU-Western Balkans Zagreb Summit*, 6 May 2020. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2020/05/06/
- French Presidency of the Council of the European Union (2022): *Six Months of French Presidency at the Service of Europe*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20221120104912/https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/vpcfzwo/main-results-of-the-french-presidency.pdf>
- Germany's Presidency of the Council of the European Union (2020): *Together for Europe's Recovery*. Online: www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf
- Slovenian Presidency of the Council of the European Union (2021a): *Maintaining and Strengthening Strong Transatlantic Ties*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20220122091733/https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/key-topics/maintaining-and-strengthening-strong-transatlantic-ties/>
- Slovenian Presidency of the Council of the European Union (2021b): *Priorities*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20220404151519/https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>
- Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023a): *EU-CELAC Summit Renews Partnership Between the Two Regions*. 2023. július 18. Online: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/summit-eu-and-celac-july-18-brussels/>
- Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023b): *Programme*. Online: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/the-spanish-presidency-programme/>
- Swedish Presidency of the Council of the European Union (2023a): *Programme of the Presidency*. Online: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme-of-the-presidency/>
- Swedish Presidency of the Council of the European Union (2023b): *Programme*. Online: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/ntkerqpw/the-swedish-presidency-programme.pdf>
- Swedish Presidency of the Council of the European Union (2023c): *Results of the Presidency*. Online: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/results-of-the-presidency/>

Vákát

A pronatalista családpolitika mint az Európai Unió Tanácsa második soros magyar elnökségének az európai demográfiai kihívásra megfogalmazott válasza

Magyarország olyan időszakban veszi át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, amikor az Európára nehezedő demográfiai kihívások jelentősen felerősödtek, amikor egyetlen uniós országban sem születik elég gyermek a természetes reprodukcióhoz, Európa öregszik, és ezzel párhuzamosan a népessége fogy. Globálisan ez a három tény az Európai Unió gazdasági potenciáljának, versenyképességének folyamatos csökkenését vonja maga után. A demográfiai tél kihívása olyan tény, amely kellő figyelmet kell hogy kapjon az uniós döntéshozatali szinteken. Az európaiak többsége számára a család kiemelt jelentőségű, amelynek támogatására jelentős az igény, Európa polgárai a demográfiai kihívásokat, a népességfogyást a családok megerősítésével és nem a migráció ösztönzésével gondolják kezelni. Magyarország ahogy 2011-ben, első elnöksége idején, úgy 2024-ben is fontosnak tartja, hogy a népesedési kihívások kezelésében az európai gyermekek születésének ösztönzése kerüljön előtérbe.

Bevezetés

2023. július 1-jével megkezdődött a spanyol–belga–magyar elnökségi trió munkája az Európai Unió intézményrendszerének történetében, immár második alkalommal biztosítva a három tagállamnak, hogy egymást követő féléves időszakokban ellássák az Európai Unió Tanácsának elnöki feladatait. Ez Magyarország számára 2024. július 1-jétől, az európai parlamenti választásokat követően az európai intézményrendszer megújulásának politikailag érzékeny időszakában biztosít lehetőséget arra, hogy érdemben gyakoroljon ráhatást az európai folyamatok és döntéshozatal működésének megújítására. Ennek keretében az Európai Bizottság felállításának és az egyes biztosok portfóliója meghatározásának kérdései közvetlenül is érintik a demográfiai kihívásokra adott európai válaszok jövőjét. Miközben Európa a demográfiai tél fenyegetésével kénytelen szembenézni, a hagyományos értékeken nyugvó népesedéspolitikai-képzés és a migráció ösztönzésére irányuló politikai elképzelések vitáznak egymással. Ezen viták keretében Magyarország kész ismételtelen ráirányítani a döntéshozók figyelmét arra, hogy az uniós tagállamok lakosságának több mint kétharmada nem az erőltetett migrációban, hanem a családok támogatásában látja az unió demográfiai kihívásainak megoldását.

Az Európai Uniónak és tagállamainak fokozniuk kell ellenálló képességüket, és a világgazdaság többi nagy szereplőjéhez viszonyítva közösségként meg kell erősíteniük stratégiai autonómiájukat. Az ellenálló képesség növelése érdekében az elnökségi trió programjának elfogadását követően a három ország elkötelezte magát amellett, hogy ezt Európa szociális dimenziójának megerősítése révén, többek között az EU előtt álló

demográfiai kihívás kezelése útján fogják elősegíteni.¹ Ennek keretében pedig különös figyelem fog irányulni az EU előtt álló demográfiai kihívás kezelési módjainak feltárására.² Ez a fajta megközelítés önmagában is rámutat arra, hogy Európa számára nem egy, hanem több megoldás is rendelkezésre áll ahhoz, hogy az előreagedési és népességsökkenési kihívásokkal szembenézzen, azokra adekvát megoldásokat találjon. Ez kellő alapot ad arra, hogy a részletesebb magyar elnökségi program és az annak alapján elindított folyamatok jól érzékelhető hangsúlyt helyezzenek a demográfiai kihívások érdemben történő kezelésére, építkezve a magyar családpolitikai rendszer sikereire is.³

A családpolitika mint szakpolitika alakulása

A családpolitika mint szakpolitika hazai történeti fejlődése

Amikor ma Európában családpolitikáról beszélünk, nem meglepő módon az Európai Unióra jellemző sokszínű és alapvetően eltérő megközelítések ütközésével találkozunk. Ezért összetett kérdésnek tekinthető, hogy mit is értünk ezen a szakpolitikán.

Magyarország első uniós elnökségének idején még messze nem kristályosodott ki az az önálló értelmezés, amely a 2008-ban kirobbant és tovaggyűrűző hatásokkal járó gazdasági válság által a családok helyzetében okozott sérülések átfogó kezelésének és gyógyításának igényével került volna a hosszú távú nemzeti célkitűzések középpontjába. Mindazonáltal az Európai Unió Tanácsának 2011. évi magyar elnöksége mégis azonnal a fontos feladatok közé helyezte a munka és a családi élet összeegyeztetésének lehetséges demográfiai hatásait.⁴

A második elnökségi periódusunk előtt azonban már nagyon tisztán kirajzolódik az az alap, amelyre építkeznünk kell az európai közgondolkodás és az európai intézményrendszer döntéshozói attitűdjeinek megújításában. A demográfiai kérdések elnökségi programban vállalt elemzéséhez magyar részről a kellő kiindulási alapot a magyar család- és népesedéspolitika alapelvei adják meg.

Hazánkban 2010-től elindult egy jól beazonosítható fejlődési ívet megrajzoló folyamat, amely a rászorultsági elvű és a segélyezés alapelvén nyugvó szociálpolitikát elválasztotta a családok támogatásának politikájától. Ennek a folyamatnak az elvi alapja az volt, hogy a család támogatása nem szociálpolitikai, felzárkóztatási kérdés, nem a hátrányos helyzet, a társadalom perifériájára kerülés, az elszegényedés megakadályozásának kérdése.⁵ A családpolitika Magyarországon a családnak mint a társadalom legkisebb építőkövének számító emberi alapközösségnek az átfogó védelmét és támogatását jelenti. Mivel a családpolitika legfőbb célja, hogy elősegítse a családok belső

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2023a: 2.

² Az Európai Unió Tanácsa 2023a: 7.

³ NOVÁK et al. 2017; NOVÁK–FÜRÉSZ 2021; AGÓCS–SZOMSZÉD–FÜRÉSZ 2019; ENGLER–PÁRI 2022.

⁴ Magyarország Kormánya (2011).

⁵ NOVÁK–FÜRÉSZ 2021: 85.

stabilitását, védje autonómiájukat, növelje biztonságukat, ösztönözze a gyerekvállalást, támogassa a gyermeknevelést, erősítse a kapcsolatot a munka világával és előmozdítsa a generációk együttműködését, a családpolitika akkor eredményes, ha egyszerre stabil, komplex, célzott és rugalmas,⁶ ezért annak szociálpolitikai megközelítése nem is lehet eredményes. A családpolitikai megközelítés akkor vált végleg a kormányzati politika önálló célkitűzésekkel rendelkező alrendszerévé, és vált el véglegesen a szociálpolitikától, amikor kellően kikristályosodott, hogy a családokat támogató rendszerek és politikák legfontosabb célja nem a pusztán szociális transzfer, hanem az, hogy az emberek szabad, kényszermentes döntéseket hozhassanak családjuk megalapítása, a vállalt gyermekek száma és a gyermekek felnevelése dolgában.⁷ Minderre figyelemmel a családpolitika 2014–2018 között Magyarországon formálisan egy megújult és önálló szakpolitikává, ágazattá vált, önálló államtitkársági vezetéssel.⁸ Ennek eredményeképpen a források juttatásán túl a családok életkörülményeit jelentős minőségben meghatározó társadalmi környezetet is megújító, családközpontú kormányzás elérte, hogy a családbarát hozzáállás nemcsak az állam működésében és működtetésében látható ma már, hanem egy sokkal szélesebb kontextusban is. Tisztán érzékelhető az önkormányzatok, a társadalmi-gazdasági szervezetek, az egyházak és a média világában, a társadalom egészében is. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a hazai családpolitika szükségszerűen ne lenne figyelemmel a hátrányos helyzetű családokra, és ne lenne igen jelentős szegénység-megelőző szerepe is, de mind elvi alapjai, mind hatóterülete messze túlmutat azon, hogy csak ezt a funkciót töltse be.

A családpolitika fogalmi és intézményi rendszerének változása az Európai Unióban

Amikor a családpolitika területén az uniós politikaképzést és fellépéseket vizsgáljuk, fontos kiemelni a nemzeti hatáskör és a szuverenitás kérdését. Az Európai Unió fejlődése az uniós kompetenciák bővülésével és a szupranacionális szint erősödésével jellemezhető. Általában igaz, hogy ez a trend érvényesül a szociálpolitika terén is. Az azt meghatározó uniós hatáskörök elsődlegesen a közös piachoz, a foglalkoztatáspolitikához, a munkajogi szabályozáshoz, a munkahelyi biztonság és érdekegyeztetés különböző aspektusaihoz kötődtek⁹ – a szűkebb értelemben vett szociálpolitikai intézményrendszer működtetése és finanszírozása azonban egyértelműen tagállami hatáskörben maradt. Érdekes tehát figyelemmel lenni arra is, hogy a jóléti rendszerek, a hozzájuk tartozó intézmények és szolgáltatások fenntartása, működtetése, ennek keretében pedig a szűkebb értelemben vett családpolitika is tagállami kompetencia maradt, azaz az uniós hatáskörmegosztás rendszerében a szubszidiaritás elve továbbra is érvényesül a legtöbb

⁶ LAKNER 2012; NOVÁK–FÜRÉSZ 2021: 85.

⁷ FARKAS 2012; NOVÁK–FÜRÉSZ 2021: 85.

⁸ NOVÁK–FÜRÉSZ 2021: 83.

⁹ FÜRÉSZ 2019: 10; GYULAVÁRI 2014.

olyan területen, amely családpolitikának tekinthető.¹⁰ A tagállamok ragaszkodnak ahhoz, hogy a szociálpolitika és így a családpolitika nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésként ilyennek meg is maradjon.

Az Európai Unió hosszú múltra tekint vissza a demográfiai, a jövedelmekkel, a szülői foglalkoztatással és a nők és férfiak közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos célkitűzések terén; miközben az egyes intézkedéseket gyakran családpolitikai keret nélkül hajtja végre.¹¹

Családpolitikai kérdésekben azonban a nemzeti döntéshozatal szabadsága mégis korlátos, nem tekinthető teljes körűnek az uniós jogkörök bővülése és az intézményi fellépések hatására. Ennek a látszólagos ellentmondásnak a megértéséhez az uniós intézkedések és szabályozások, a politikaképzés történeti fejlődésében a következőkre érdemes figyelemmel lenni.

A családpolitikai tárgykörbe tartozó, a családi ellátások koordinációjára vonatkozó *hard law* (kötelező jogi norma) területén az Európai Unió jogfejlődése különösen fontos. A munkavállalók szabad mozgásának jogát biztosító rendelkezések – hosszú ideig kizárólag – az Európai Unión belüli mozgással kapcsolatosan egyértelműen szükségesek és előremutatóak voltak a mozgás jogával élők és családtagjaik védelme érdekében. A Római Szerződés végrehajtása ugyanis szükségessé teszi, hogy a munkavállaló – felnőtt és gyermek – családtagjainak azon jogait védelemben részesítse a nemzeti és az uniós jog, amely alapján a munkavállalóval együtt egy másik tagállamban tartózkodnak, és hogy ezen tagállamban hozzáférjenek a szociális védelmi ellátásokhoz és szolgáltatásokhoz.¹²

A családi ellátásoknak az elmúlt időszakban igen érzékeny vitákat kiváltó rendelkezéseit az unión belüli szabad mozgást biztosító szociális biztonsági rendszereket koordináló uniós rendeletek szabályozzák.¹³ A rendeletek nagyon konkrét, a tagállami intézmények együttműködését igénylő koordinációs rendelkezések bevezetésével az anyasági és családtámogatási ellátásokat is a hatályuk alá vonják, már csak azért is, mert a családpolitikai ellátások koordinációjának kötelezettségét az Európai Unió működéséről szóló szerződés is rögzíti.¹⁴ Ezek a szabályok ugyanakkor nem azt rögzítik, hogy a nemzeti családpolitikai szabályok milyen konkrét ellátásokat alakítsanak ki, hanem azt, hogy azokhoz az ellátásokhoz, amelyeket a nemzeti szabályok biztosítanak, a szabad mozgás jogával élők is ugyanolyan feltételek mentén férhessenek hozzá. Ezért a koordinációs rendeletek elsődleges célja a tagállami rendszerek közötti átjárhatóság biztosítása. A különböző országokban megszerzett jogosultságok kölcsönös elismerése és a nemzeti jog hatálya alatt nyújtott ellátások megállapításához a jogosultságok figyelembevétele mindenképpen szükséges, hogy a nemzeti hatóságok az uniós koordinációs szabályokat megfelelően alkalmazhassák.

¹⁰ ANDERSON 2015: 4.

¹¹ JENSON 2020: 49.

¹² GELLÉRNÉ LUKÁCS 2018.

¹³ 883/2004/EK és 987/2009/EK rendeletek.

¹⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18. és 45. cikke; a 883/2004/EK rendelet 4. és 67. cikke; a 492/2011/EU rendelet 7. cikke.

A szabályozás mind az EU-n belüli migrációval, mind a harmadik országokból eredő migrációval kapcsolatban komoly kihívások elé állította az Európai Uniót a növekvő mobilitás elmúlt éveiben. A technikai, egyenként jól értelmezhető jogokat lefedő szabályok ugyanis olyan hatásokat generáltak a gyakorlatban, amelyek az előző évtized legmagasabb szinteken is érzékelhető politikai konfliktusáig eszkalálódtak. A szabályozás érzékenysége jó példa a családi ellátások indexálására tett konkrét nemzeti kísérletek (például Ausztria) mellett az is,¹⁵ hogy ennél általánosabban a brexit egyik ideológiai-politikai kiváltó okaként jól be lehet azonosítani a britek külföldiek részére nyújtott (külföldön lakó gyermekek után járó) ellátásainak negatív össztársadalmi megítélését.¹⁶ Egy másik nagyon jelentős kihívás abból fakad, hogy mára a jogi normák fejlődése és a bírósági ítéletek alapján az uniós jog a fenti munkavállalást elősegítő eredeti megközelítésen messze túlmutatóan, a harmadik országokból érkező migránsok jogait általában is nagyon széles körű védelemben részesíti.¹⁷

A családpolitika területén nemcsak közvetlenül alkalmazandó rendeleti szabályokat, hanem irányelveket is találunk. A kötelező jogi szabályozások tárgykörébe tartozó családpolitikai vonatkozású irányelvi szabályozások jellemzően a társadalmi kirekesztés megakadályozását, az esélyegyenlőséget és az egyenlő bánásmódot célozzák.¹⁸ A szociális területen meghatározó a göteborgi Szociális Csúcson 2017-ben elfogadott Szociális Jogok Európai Pillére, amelynek egyik konkrét javaslata volt az anyasági és apasági szabadság mértékét is szabályozó, a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséről szóló irányelv létrehozása.¹⁹

A szabályozási eszközökön túl az úgynevezett *soft law* területére tartozó eszközökről is szólni kell. Az Európai Unió az úgynevezett nyitott koordinációs mechanizmusain²⁰ keresztül e területeken is képes a nemzeti szakpolitikákra hatást gyakorolni, azok befolyásolásával a tagállamok közössége által kitűzött célok elérését elősegíteni.²¹ Ilyen lehet esetleg éppen a gazdasági kormányzást is érintő, az éves országspecifikus ajánlásokban szereplő iránymutatás.²² Így például hazánk esetében a 2023. évi ajánlásokban szerepelt a rezsicsökkentési intézkedések eltörlésére vonatkozó javaslat, amely alapvetően érintené a családok támogatásának kormányzati irányait.²³ Ezért a valóságban az Európai Unió beavatkozása nem zárható ki teljesen a nemzeti családpolitikákba, azok kizárólagos nemzeti hatáskörbe való tartozása ellenére.²⁴

¹⁵ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 41.

¹⁶ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2019; 2022.

¹⁷ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 41.

¹⁸ GALLAI 2001.

¹⁹ (EU) 2019/1158 irányelv.

²⁰ Nyitott koordinációs mechanizmus.

²¹ GALLAI 2019; THÉVENON–NEYER 2014.

²² BIRÓNÉ MALUSTYIK 2022.

²³ A Tanács ajánlása Magyarország 2023. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2023. évi konvergenciaprogramját.

²⁴ FÜRÉSZ 2019: 25.

Nehezen lehet így vitatható, hogy bár a családpolitika valóban nemzeti hatáskörbe tartozó terület, azonban az uniós szabályozás és politikaképzés sok szálon gyakorol rá közvetett és közvetlen hatást.

Emiatt talán nem a földtől elrugaszkodott gondolat az, hogy a családpolitikai nemzeti érdekek is jogszerűen jeleníthetők meg az uniós politikaképzés és normaalkotás folyamataiban. Éppen ezért közvetlenül az uniós politikaképzést és jogalkotást befolyásoló elnökségi célkitűzéseként és hatásként e területeken is van lehetőség érdemben fellépni.

A családpolitikai fellépés mozgásterének háttere

Arra a kérdésre keresve a választ, hogy mi a mozgásterére egy ilyen fellépésnek, érdemes az uniós politikafejlődést és környezetet is figyelembe venni.

Míg Magyarországon a családpolitika önálló szakpolitikaként a szociálpolitikától elvált, addig az uniós intézményekben elfogadott megközelítési trendek ezzel a fejlődési iránnyal éppen ellentétesnek tűnnek. Amint arra Jenson rámutat, míg ma alapvetően a családok támogatása egyáltalán nem szerepel érdemben a politikai döntéshozók napi-rendjén, sokáig nem ez volt a helyzet az Európai Unióban.²⁵

Az EU 1974-ben a Szociális Akcióprogram meghirdetésével olyan útra lépett, amely a családpolitika területére közvetlenül kihatott. Az Európai Bizottság a teljes foglalkoztatásra való törekvés jegyében hirdette meg ezt az akcióprogramot, amelynek keretében számos több új tartalmú irányelvet dolgozott ki,²⁶ és a 70-es évek közepétől egyes részterületeken nagy lendületet vett a szociális jogharmonizáció. Azzal, hogy a Szociális Akcióprogramot útjára indították, lehetővé tették egy, a Római Szerződés rendelkezésein túlterjeszkedő közösségi szociálpolitika és szociális jogalkotás megvalósítását.²⁷ Valójában ehhez az EU intézményrendszere a munkaerőpiacok tekintetében releváns szabályozási hatásköre által biztosított lehetőséget használta fel. A teljes foglalkoztatás elérése érdekében – több más célkitűzés között – megjelent a nők és férfiak közötti egyenlőség megteremtését célzó intézkedések elfogadásának célja, valamint annak biztosítása, hogy minden érintett családi kötelezettségei összeegyeztethetők legyenek a munkahelyi törekvéseikkel.²⁸

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió intézményeinek fellépése a foglalkoztatás területére korlátozódott, a munka és a családi élet összeegyeztetését célzó intézkedések továbbra is szilárdan a szülők (általában az anyák) foglalkoztatására összpontosíthattak. Az 1980-as években azonban az Európai Bizottság elkezdte fontolóra venni egy kifejezett családpolitika kidolgozásának lehetőségét. Ennek kiindulópontját a demográfiát érő kihívások jelentették, ezek ugyanis már akkor jól láthatóan a munkaerőpiacok működését, és egyben a családok jövedelmének biztonságát is fenyegető veszélyként jelentkeztek.²⁹

²⁵ JENSON 2020: 49.

²⁶ A 75/129/EEC irányelv; a 77/187/EEC irányelv; a 80/987/EEC irányelv.

²⁷ GYULAVÁRI 2003: 47.

²⁸ ROSS 2001: 188; JENSON 2020: 49.

²⁹ JENSON 2020: 50.

A családpolitikát lefedő szociális területek közösségi szintű politikaképzése így már a szociális biztonsági koordinációt kodifikáló jogszabályok elfogadásával párhuzamosan megjelent, amikor az Európai Parlament 1983-ban Közösségen belüli családpolitikáról szóló határozatát elfogadta.³⁰ Ebben a politikai döntéshozók javasolták a családokkal kapcsolatos tagállami politikák közösségi szintű összehangolását, azt, hogy a családpolitika váljon valamennyi közösségi politika szerves részévé.³¹

Az Európai Parlament 1983-as határozatának nyomvonalán haladt az Európai Bizottság is egy 1989-es közleményével. A dokumentum átfogó és ambiciózus elemzést mutatott be, „mivel a gyermekek egyre ritkábbak, Európa demográfiai jövője a családon múlik” (EU Bizottság, 1989). A dokumentum „Európa nyugtalanító demográfiai helyzetének” bemutatásával kezdődött, majd „a családnak, mint a társadalom alapvető egységének” és a generációk közötti szolidaritás szempontjából fontos szerepének bemutatásával zárult. A közlemény a gyermekgondozási szolgáltatások uniós szintű támogatását – mint „a családpolitika kulcsfontosságú elemét” látta szükségesnek. A közlemény célja az volt, hogy Európa az új és „megvalósítható” intézkedésekhez egy családpolitikai keretet alkalmazzon.

A közleményt megvizsgálva a Szociális Ügyek Tanácsa azonban óvatosabb megközelítéssel élt a Bizottság kezdeményezését illetően. Uniós célkitűzésként a gyermekneveléssel összefüggő családpolitikai kérdéseket a munka és a család élet „összeegyeztetésének” kérdésére szűkítette, azaz csak az EU foglalkoztatással összefüggő mandátumának szűk értelmezésével hozta meg döntéseit. A Tanács egyetértett abban, hogy az EU lépéseket tehet a szabad mozgás és az esélyegyenlőség tekintetében, a családpolitika területén azonban úgy látta, hogy az EU feladata annyi lehet, hogy az információ gyűjtésével és terjesztésével foglalkozzon. Ezért ennek a mandátumnak a keretein belül maradván, a Bizottság kezdeményezésére figyelemmel egyetértett a Nemzeti Családpolitikák Európai Megfigyelőközpontjának (*European Observatory on Family Policies*) 1989-es felállításával, de további lépéseket nem tett.³² A Tanács összességében ezzel a döntésével és a napközbeni gyermekellátásra vonatkozó 1992-es ajánlásának elfogadásával felzárkózott a többi intézményhez, és így az intézmények mindegyike aktívan kivette a részét az uniós politikaképzés feladatából. Ezeket számos további lépés követte,³³ noha ezek a családpolitikák (szociálpolitikák) nemzeti hatáskörben való megmaradását alapvetően nem érintették.

³⁰ Commission of the European Communities 1989.

³¹ HANTRAIS 1995: 80; JENSON 2020: 50.

³² A Nemzeti Családpolitikák Európai Megfigyelőközpontja 1989-ben kezdte meg az adatgyűjtést (lásd Európai Bizottság 1989: 18), de amint azt a neve is jelezte, az EU szereplői tisztában voltak azzal, hogy a tagállamok között mély ideológiai különbségek vannak, és hogy nem fogják átengedni a szakpolitikai területet az uniónak. Lásd JENSON 2020: 51.

³³ A Parlament családok és gyermekek védelméről szóló 1994-es és 1999-es határozata, az Európai Tanács 2000-es határozata a család és a munka közötti egyensúlyról, az Európai Tanács 2001-es stockholmi felhívása (családpolitikai indikátorok kialakítására) és 2002-es barcelonai célkitűzése (a bölcsődei és óvodai ellátás kapacitásbővítéséről), amikor is célul tűzték, hogy 2010-re mindegyik tagállamban elérjék a bölcsődei férőhelyek a 0–3 éves gyermekek számának 33%-át, az óvodai helyek pedig a 3–6 évesek létszámának 90%-át. (2015-ben mindössze 9 tagállam teljesítette a 2010-es célokat.) A családok éve

Mivel senki sem tagadhatta azokat a demográfiai kihívásokat, amelyeknek gazdasági, társadalmi hatásait már akkor is sejteni lehetett, a Bizottság a következő években több jelentős demográfiai jelentést is közzétett.³⁴ Ez bizakodásra adhatott okot. A Bizottság kezdeményezésére 2006-tól négy európai demográfiai fórumot is rendeztek (2006, 2008, 2010, 2013), azonban az Európai Bizottság 2013 óta nem rendezte meg az uniós kezdeményezésű eseményt. A fórumok számba vették a legújabb demográfiai fejleményeket, és értékelték a demográfiai változásokra adott politikai válaszokat. E fórumokhoz kapcsolódóan két évente európai demográfiai jelentést adtak ki,³⁵ amely azonban később megszűnt. Annak ellenére, hogy azt már 2011-ben, a magyar elnökség idején kezdeményezték, 2014-ben – az európai családszervezetek ajánlása és széles körű társadalmi és politikai támogatás ellenére – „a munka és családi élet összehangolása” végül nem lett az európai év kiválasztott témaköre. Ezzel a biztató jelek ellenére nyilvánvaló töréssel a demográfiai kihívások szakpolitikai kezelése továbbra is elsősorban a munkaerőpiacok működésével és az esélyegyenlőséggel kapcsolatos európai hatáskörökre korlátozódott. Ennek hátterében a 2014-es európai parlamenti választások eredményeképpen kialakuló politikai irányvonalak és hangsúlyok is jól azonosíthatóak.

A központi téma így továbbra is a szülői foglalkoztatás olyan módon történő támogatása maradt, amely lehetővé teszi a munka családi (az EU-s irányelv szóhasználatából már kikerült a „családi”, és egyszerűen a „mágánélet” kapott helyet) élettel való összeegyeztetését, különösen a nők számára.³⁶

További meghatározó fordulatot jelentett, hogy amikor a 2000. évi lisszaboni menetrend a szociálpolitika „modernizálásának” igényével elindította az európai szociálpolitika harmadik „növekedési hullámát”, akkor az már a társadalmi kirekesztést diagnosztizálta fő kihívásként.³⁷ A fő cél innentől a társadalmi befogadás szemléletének elfogadása és eszközrendszerének fejlesztése volt, és a nők és férfiak közötti, valamint az eltérő helyzetű társadalmi csoportok közötti egyenlőségre irányuló figyelem háttérbe szorult.³⁸ Ahogy a 2000-es években ez a szociális fejlesztési perspektíva fejlődött, már nem a családok, hanem az egyes gyermekek kerültek az intézkedések célkeresztjébe.

A „gyermekszegénység” elleni küzdelem kiemelt témává vált az Európai Unió 2008-as megújított szociális menetrendjében. Amikor a Barroso-féle Bizottság közzétette 2013. február 20-án a Social Investment Package: Towards Social Investment for Growth and Cohesion elnevezésű, a szegénység elleni fellépést és a társadalmi befogadást

2004-ben, a Bizottság demográfiai zöld könyve 2005-ből, az Európai Szövetség a Családokért létrehozása 2007-ben, a Demográfiai Tanácsadó Testület létesítése a Bizottság mellett, a nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó 2010–2015-ös stratégia, az Európa 2020 stratégia, a nemek közötti egyenlőségről szóló európai paktum és stratégiai kötelezettségvállalás. Lásd FÜRÉSZ 2019: 26.

³⁴ Commission of the European Communities 1994; Commission of the European Communities 2006.

³⁵ Európai Bizottság 2006; 2007; 2008; 2010.

³⁶ HANTRAIS 1997: 340; JENSON 2020: 51.

³⁷ DALY 2008: 3; JENSON 2020: 52.

³⁸ JENSON 2020: 52; CANTILLON – VAN LANCKER 2013; JENSON 2009; SARACENO 2015.

célzó csomagját,³⁹ az életciklus-alapú megközelítéssel a gyermekek kerültek a középpontba, a gyermekgondozással kapcsolatos intézkedések elsősorban nekik szóltak, és csak másodsorban a szülőknek.⁴⁰ Ebben a jelentős dokumentumban a családok kevés figyelmet kaptak annak ellenére, hogy a gyermekek hátrányos helyzete, szegénysége egyértelműen a családi háttérükből adódik. Egy megjegyzés ugyanakkor figyelmet érdemel, miszerint a megfelelő jövedelem megszerzése kihívást jelent a családok számára, és családbarát munkahelyekre és foglalkoztatáspolitikára van szükség. A „családot” ritkán említették a szociális beruházási csomagban, míg a „gyermek” („gyermekek”) számos említést kapott.

2018-ban, amikor az EU a szociális jogok pillérét 20 alapelvben határozta meg, a családokra ismét alig fordítottak figyelmet.⁴¹ Ugyanakkor az Európai Bizottság bejelentette a szülőkre és a gondozókra vonatkozóan a munka és magánélet egyensúlyáról szóló irányelvet, amely a szülői gondozás tekintetében visszatért a megszokott és szilárd szabályozás és politikai döntéshozatal talajára.⁴² Az irányelv kiterjesztette az apasági szabadságra, a szülői szabadságra, a gondozói szabadságra és a rugalmas foglalkoztatásra vonatkozó jogokat, célja a gondozás nők és férfiak közötti megosztásának ösztönzése és a munkaerőpiaci részvétel arányának fenntartása volt. Az irányelv szilárdan az EU hagyományos keretéhez és a gazdasági növekedésre vonatkozó hatásköréhez kötődött, de csak egy igen szűk megközelítéssel vette figyelembe a családok érdekeit, védelmének szükségességét.

Bár 2017-től az Európai Parlamenti Kutatószolgálat (European Parliamentary Research Service) évente áttekintést ad az EU demográfiai tendenciáiról, ez nem hozta vissza a demográfiai fórumok újította politikai vitateret.⁴³

A családpolitikai fellépés aktorai

A 2019-től felállt Bizottság figyelmet fordít a demográfiára és annak társadalmi következményeire. A családokkal kapcsolatos attitűd megváltozásával szemben ígéretes volt és hasznosnak tűnt ebben a bizottsági periódusban a demográfiáért felelős poszt működtetése, és a biztos bizottsági alelnökké való kinevezése. A Dubravka Šuica által jelenleg betöltött, 2019-ben létrehozott demokrácia és demográfiai biztos poszt⁴⁴ még akkor is képes a változás szükségességére rámutatni, ha a Bizottság nem rendelt működéséhez saját igazgatósági adminisztrációt. Tevékenysége eredményeképpen 2020 júniusában az Európai Bizottság jelentést tett közzé a demográfiai változások hatásáról.⁴⁵ A Bizott-

³⁹ Európai Bizottság [é. n.].

⁴⁰ JENSON 2017: 270.

⁴¹ European Commission 2018.

⁴² DALY 2020a.

⁴³ EATOCK et al. 2017; 2019; KISS et al. 2021.

⁴⁴ Európai Unió 2021.

⁴⁵ European Commission 2020.

ság ebben a dokumentumban kiemelte a demográfiai fejlemények fő mozgatórugóit és azok hatásait az EU-ra. Megjegyzést érdemel továbbá, hogy a Bizottság létrehozott egy új interaktív tudásmenedzsment-eszközt, Demográfiai Atlasz elnevezéssel,⁴⁶ amely az Eurostat hivatalos statisztikáin és előrejelzésein alapul, és amely a demográfiai változások megértését segíti elő.

Végül, de nem utolsósorban az Állam és Kormányfők Tanácsának (EIT) 2023. június 29–30. között tartott ülése során elfogadott következtetések 18. pontjának g) alpontja egyértelműen politikai megrendelést ad egy úgynevezett demográfiai eszköztár (*toolbox*) kialakítására, amelyet az alelnök és szakértői készítenek elő a Bizottságnak jóváhagyására.⁴⁷ Ez a döntés reményt ad arra, hogy a legmagasabb politikai szinten is érdemben napirendre vehessük a demográfiai kihívást a magyar elnökség alatt.

Az új, 2024-ben felálló Európai Bizottságban meg kell erősíteni és nagyobb mozgásteret lenne szükséges biztosítani a demográfiáért felelős biztosnak, önálló, a családok jólétét is magában foglaló feladatot ellátó portfólióval és igazgatósággal. Ezt azért látjuk szükségesnek, mert pillanatnyilag részben elveszi a feladat fókuszát az, hogy a jelenlegi biztosnak a demokrácia témával együtt a portfóliója túl átfogó, és nem tud eléggé célzott maradni a tevékenysége a demográfiai kihívások kezelésére vonatkozó javaslatok tekintetében. Részben pedig eleve korlátozott a mozgástere azáltal, hogy nincs mögötte olyan apparátus (nincs saját igazgatósága), amely a konkrét szakmai javaslatok érdemi kidolgozásában segítené.

A poszt működésével kapcsolatos irány azonban mindenképpen üdvözlendő, mert az uniós döntéshozói szinten a családpolitikai szemlélet megjelenítésére és ezáltal a szociálpolitikai megközelítés újraértelmezésére egy jól felépített portfólió és politika-képzési irányvonal meghatározását követően nagyon is alkalmas lehet. Ha ezt továbbra is alelnökként teheti meg a biztos, akkor tevékenysége a többi szakpolitikán is átívelővé válhat, és horizontálisan képviselheti a család- és népesedéspolitikai érdekeket.

Végül meg kell jegyezni, hogy az Európai Tanács javaslattevő testülete, a Régiók Bizottsága az Európai Unió regionális és helyi önkormányzatai képviselőinek tanácskozása során az elmúlt évtizedben már kétszer is véleményt formált és javaslatot tett demográfia témában az EU legégetőbb népesedési kérdéseiről.⁴⁸ A 2020. évi dokumentum pedig külön kiemelését érdemel, mert egyértelműen ráerősít az európai lakosság többségének körében tapasztalt attitűdre a családok támogatásának igényével kapcsolatban, és számos helyen elismeri a családpolitika eszközrendszerének fontosságát.

⁴⁶ European Commission 2021a.

⁴⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2023b: „felkéri a Bizottságot, hogy terjesszen elő egy olyan eszköztárat, amely a demográfiai kihívásoknak és különösen azok Európa versenyelőnyére gyakorolt hatásainak a kezelését célozza”, ennek alapján 2023. október 11-én az Európai Bizottság közzétette *Demographic Change in Europe: A Toolbox for Action* című dokumentumát, amely a demográfiai változásokat egy komprehenzív megközelítéssel veszi vizsgálat alá.

⁴⁸ A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Az EU válasza a demográfiai kihívásra (2017/C 017/08). A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Demográfiai változások: javaslatok az uniós régiókra gyakorolt kedvezőtlen hatások mérésére és kezelésére (2020/C 440/07).

A dokumentum 20. pontja hangsúlyozza, hogy gazdaságilag lehetővé kell tenni a fiatalok számára, hogy nagy családot alapítsanak. Meg kell teremteni a megfelelő feltételeket ahhoz, hogy azok, akik gyermeket szeretnének, könnyebben és hamarabb vállalhassanak akár több gyermeket is. Bár felismeri, hogy a jövőbeli demográfiai változásokra irányuló politikák korlátozottak, és időbe telik, hogy kifejtsék a hatásukat, amiből következően a hangsúlyt az idősebb népességű EU-hoz való alkalmazkodásra és az átállás gördülékenyebbé tételére kell helyezni, kiemeli, hogy eközben pedig támogatást kell nyújtani a fiataloknak a felnőttkorba való átmenet során és a családoknak, hogy növekedjen a termékenységi ráta az érintett régiókban. Kiemelést érdemel, hogy a dokumentum szerint több beruházásra lenne szükség a munka és a magánélet jobb egyensúlyba hozására, szociális és családbarát infrastruktúra kialakítására.

A 46. pont hangsúlyozza, hogy a gyermekvállalás nem akadályozhatja a szakmai ambíciót, és nem vezethet elszegényedéshez vagy a vásárlóerő csökkenéséhez, különösen a nagycsaládok és az egyszülős családok esetében. A családtervezés hosszú távra szól, ezért olyan stabil és proaktív politikára van szükség, amely magában foglalja a munka és a magánélet összeegyeztetését és az apák családi életben való részvételét. Meg kell könnyíteni, hogy az anyák a szülési szabadság után gyorsan és rugalmas feltételek mellett visszatérhessenek a munkaerőpiacra; az 50. pontban kiemeli, hogy a kutatások alapján előtérbe kell helyezni a fiatalok kiszámítható jövedelemhez és lakhatáshoz való hozzáférést, biztosítva számukra a családalapításhoz szükséges biztonságot.

Mindezekre figyelemmel a dokumentum hangsúlyozza, hogy a Régiók Bizottsága a 29. pont alapján várakozással tekint a jövőbeli gyermekgaranciára vonatkozó európai bizottsági javaslatok elé, prioritásként kezelve a családi összjövedelem növelését és a szülők támogatását célzó intézkedéseket, és úgy véli, hogy a családpolitikákat nem állami költségvetési kiadásnak, hanem inkább a társadalmat szolgáló stratégiai eszközbe való beruházásnak kell tekinteni.

Időközben elfogadták az Európai Gyermekgarancia kezdeményezést Tanácsi Ajánlás formájában,⁴⁹ és abban a családok életkörülményeinek javítása és szociális biztonságának erősítése fontos szempontként jelenik meg, különös tekintettel az alacsonyabb jövedelmű családokra, valamint a Covid-járvány és az egyéb krízisek hatása miatt bevételkieséssel szembesülő közepes jövedelmű családokra.

A Régiók Bizottsága dokumentumának mondatai nagyon jól párhuzamba vonhatók a magyar családpolitikai irányvonalakkal és a konkrét intézkedésekkel, ami reményt ad arra is, hogy a családpolitika, az intézkedések és a támogatások – nemzeti hatáskörben maradó rendszerekként, de akár európai uniós szinten is – fontos és elismert eszközei legyenek a demográfiai kihívások kezelésének, és uniós hatáskörben a támogatásukról is párbeszédet lehessen kezdeni.

⁴⁹ A Tanács (EU) 2021/1004 ajánlása.

A családpolitika megjelenése és a családpolitika eredményei a 2011-es magyar elnökség prioritásai között

Magyarország első uniós elnökségének családdügyi fókuszába a munka és a családi élet összeegyeztetésének lehetséges demográfiai hatásait helyezte.⁵⁰ A magyar elnökségi rendezvények közül kiemelést érdemelnek az alábbiak:

- egy egész hetes rendezvénysorozat, amely 2011. március 28. és április 2. között az „Európa a családokért, a családok Európáért” mottójú népesedési és családpolitikai hétként irányította a figyelmet a családok fontosságára, és egyben a politikai-kormányzati elkötelezettséget is jól mutatta a családpolitikai irányultság megújítására;
- a demográfiaért és családdügyért felelős miniszterek informális ülése;⁵¹
- a Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) 2011. júniusi ülése, amely elfogadta *A munka és a családi élet összeegyeztetésének hatásai a demográfiai folyamatokra* című következtetéseket.⁵² A következtetések megerősítették a demográfiai kihívások elleni fellépés szükségességét a munka és a családi élet összehangolásának javításával, hiszen ennek hiánya egyértelműen megakadályozza, hogy az európai családokban megszülethessenek a tervezett gyermekek.

Az eredmények tekintetében kiemelést érdemel annak az egyetértésnek a kialakulása, amely szerint uniós szinten is fokozott figyelmet kell szentelni a népesedés és a családok ügyének. Nem lehet kérdés, hogy az Európai Unió egyik legnagyobb kihívása, hogy fenntartsuk az unió versenyképességét, és megőrizzük gazdasági és szociális rendszerét. Bár politikai akarat még nem látható ehhez a jelenlegi intézményrendszerben, de a szemléletváltás a demográfiai és családdügyi kérdések tekintetében elengedhetetlen Európa számára a globális célkitűzései megvalósításához.

Az eredmények között fontos lépésnek tekintjük, hogy a magyar uniós elnökség kérésére kiadott feltáró véleményében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szintén erre a megállapításra jutott. Az EGSZB javaslataival felhívta a figyelmet a családalapítást támogató gyakorlatok cseréjének fontosságára az európai tagállamok között.⁵³ A kedvező folyamatot erősítendő, a magyar elnökség felvetette, hogy az Európai Unió 2014-et nyilvánítsa a családok európai évének, bár erre végül nem került sor.

⁵⁰ A magyar EU-elnökség prioritásai 2011. Az elnökségi események részletesebb áttekintéséhez lásd FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023.

⁵¹ 2011. március 31. – április 1.: Demográfiaért és családdügyért felelős miniszterek informális ülése, amelynek témája a munka és a családi élet összeegyeztetésének a demográfiai folyamatokra gyakorolt hatásaira koncentrált. Council of the European Union 2011b.

⁵² Council of the European Union 2011a.

⁵³ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása (feltáró vélemény).

Annak ellenére, hogy az első magyar elnökség óta eltelt több mint egy évtizedben az Európai Unió demográfiai helyzete tovább romlott, ráadásul 2015-től az eddigi legnagyobb migrációs krízissel szembesülnek tagállamai, a népesedés és ezzel Európa fennmaradásának kérdése nem kapott megfelelő hangsúlyt az uniós intézmények napirendjén.

Miközben az európai szintén a döntéshozók egyre kevésbé tekintették prioritásnak a családok és a népesedés ügyét, a társadalmi felzárkózás alapú szociálpolitika, illetve egyre inkább a gyerekek egyedi támogatása felé fordultak.⁵⁴ Magyarország ugyanakkor a tagállamok részéről a leginkább elkötelezetten tartja napirenden a családok tematizálásának kérdését, az uniót alkotó nemzeteink erejét adó társadalmak megőrzésének kérdését. Magyarország mellett pedig Közép-Európa is egyre inkább ráébred a nemzeti erejét megőrző politikai kérdések, így a demográfia, a hagyományos családi értékek, a családbarátság, a családok ügyének fontosságára. A családokért tenni akaró szereplők összefogása egy családpárti nemzetközi szövetség felemelésének szimbólumává nőtte ki magát a 2023-ban már 5. alkalommal megrendezett Budapesti Demográfiai Csúcs révén, amely nemcsak a szakmai, de a politikai tőke kialakításában is komoly szerepet játszik, amikor Magyarország kormányzata felkészül az uniós elnökségi feladatok ellátására.

Bár a normák szintjén fontos előrelépés volt 2019-ben az Európai Unióban a korábban már említett, a munka és a családi élet összehangolásáról szóló irányelv elfogadása, az irányelv inkább értelmezhető egy egyedi eszköznek, semmint egy egységes, széles eszközrendszerre építő családpolitikai megközelítés egy lépcsőjének, amely esetlegesen a demográfiai kihívásnak a nemzeti erőforrások, családok általi megoldását egyáltalán számba venné. Mindeközben a politikai döntéshozó attitűd javarészt migrációpárti, és nemcsak a szabad mozgás jogával élő európai uniós állampolgárok természetes belső mozgásának feltételeire összpontosít, hanem egyre inkább a harmadik országokból érkezőkkel kapcsolatos kihívásokra fókuszál. És amíg a döntéshozók intézkedéseikkel döntően még az illegális gazdasági migráció esetében is a harmadik országbeli állampolgárok Európába történő beengedésének és esetleges befogadásának irányába orientálódnak, addig az európai lakosság döntő hányada ezzel egyértelműen ellentétes álláspontot képvisel.

Bármilyen európai politikaképzési célokkal indulunk neki egy elnökségi időszaknak, érdemes arra figyelemmel lenni, hogy mit gondolnak maguk az európaiak. És talán nem az a meglepő, hogy az európai lakosság szemlélete is inkább családcentrikus, mint migrációpárti, a meglepő inkább az, hogy a politikai elit Európa számos országában és az Európai Unió intézményeiben mennyire figyelmen kívül hagyja ezt a tényt.

A Századvég Politikai Iskola Alapítvány és a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) az Európa Projekt keretében célzottan vizsgálja az európai polgárok attitűdjeit, így a családdal, a demográfiával és a migrációval kapcsolatos véleményeket. A reprezentatív, 30 ezer állampolgár bevonásával végzett kutatás egyértelműen bizonyítja, hogy az európaiak – amennyiben elmondhatják véleményüket – jelentős többségben a családok támogatását, gyermekeik megszületésének segítségét várják

⁵⁴ JENSON 2020: 52.

a döntéshozóktól a migráció ösztönzése mint egyedüli üdvözítő megoldás súlykolása helyett.⁵⁵ Érdemes figyelembe venni azt is, hogy „a törésvonal – amely a népesedési kihívásokat a bevándorlás ösztönzésével vagy a születésszám növelésével és a családok támogatásával való megoldása között feszül – az európai polgárok és az Európai Unió vezetése között is fennáll. A megkérdezett európai állampolgárok kétharmada (65%) gyengének minősítette a migrációs válság uniós kezelését [...] A megkérdezett 28 ezer európai bő kétharmada (68%-a) szerint kormányának a belső erőforrásokra kell támaszkodnia és a helyi családokat támogatni a bevándorlás helyett. Ennél is magasabb azon válaszadók aránya (88%), akik számára a család egy fontos érték [...] Tízből nyolc (81%) uniós lakos véleménye szerint fontos, hogy az állam támogassa a családokat, a családalapítást. Az Európai Unió polgárainak több mint fele (53%-a) véli úgy, hogy segíteni kell a fiatalokat abban, hogy minél előbb vállalhassanak gyermeket.”⁵⁶

Szükség lenne arra, hogy az európai döntéshozók figyelembe vegyék az európai lakosság véleményét, akik számára a család kiemelt jelentőségű, igényelnék annak támogatását, valamint azt, hogy a népességfogyást a családok megerősítésével és ne a migráció ösztönzésével kezeljék.

A 2024. júliustól december végéig tartó második magyar elnökségnek így egyik kiemelt prioritása lehet az Európai Unió népesedési helyzetének javítása. Ennek keretében az európai családok, a gyermeket vállaló és nevelő szülők, különös tekintettel a speciális helyzetben lévő gyermekes családok, így az egyszülős családok és a nagycsaládok (három vagy több gyermeket nevelő családok) megerősítésére, valamint a fiatalok által tervezett gyermekek megszületésének elősegítése tekintetében legalább a politikai szintű figyelfelhívás terén és a kérdés elvi megközelítésének újbóli napirendre vételével előre kell lépni. Ambiciózus célkitűzéssel ezen alapelveket és a megvalósítást célzó eszközöket valamilyen módon a demográfiai kihívásokra adható válaszok közé kell emelni.

A magyar családpolitika aktuális helyzete, az ebben rejlő lehetőségek és kihívások

Az önálló családpolitika fontosságának felmérésében mindenekelőtt az azt meghatározó okokat érdemes először figyelembe venni. Az ország lakossága 1981 óta folyamatosan csökken, ezért a legalapvetőbb cél megállítani az ország népességfogyását a társadalom belső erőforrásainak mozgósításával: a családok támogatásával. Ez a cél egyben további három okot is feltár: 1. Nincs gazdasági növekedés, illetve fenntartható fejlődés a családok jóléte nélkül. 2. A társadalom állapota a családok állapotát tükrözi vissza, ami rámutat arra az érzelmi okra, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni a családpolitikai

⁵⁵ Lásd FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 40. A Századvég Politikai Iskola Alapítvány és a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) immár három éve vizsgálja az Európa Projekt keretében az európai polgárok családokkal kapcsolatos attitűdjeit.

⁵⁶ GERE 2023: 66.

alapelvek lefektetésekor. 3. A gyermekek és a családok támogatása a legfontosabb befektetés a nemzet jövője, a nemzet megmaradása és megerősödése szempontjából.

Az Európát sújtó demográfiai tél elleni küzdelemben (a kontinens lakossága egyszerre idősödik el és fogyatkozik) szembe kell nézni azzal az alapvető ténnyel,⁵⁷ hogy az Európai Unióban a termékenység összességében messze elmarad attól a szinttől, amely a népesség egyszerű reprodukálásához szükséges lenne.⁵⁸ Míg 1950-ben még 2,77 volt, 2021-re Európa termékenységi mutatója 1,53-ra csökkent (Eurostat), pedig a reprodukcióhoz ennek el kellene érnie a 2,1-es mutatót. Ami legalább ennyire fontos, hogy a lakosság-szám csökkenésénél is gyorsabb az aktív, a társadalom inaktív (gyermekek, 65 év feletti idősök) részét közvetlenül (családok) vagy közvetve (szociális biztonsági rendszerek, különösen a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek útján) eltartó lakosság-szám csökkenése, ami hosszú távon a jelenlegi szociális modellek, különösen a nyugdíjrendszerek fenntarthatatlanságához vezet. Ha ezt a csökkenést az állam döntően a migrációra építő modellben ellensúlyozza, mindenképpen számolnia kell ennek a migráns munkaerőnek a társadalomra gyakorolt hatásaival.

Demény Pál határozottan rámutatott arra,⁵⁹ hogy Európa demográfiai problémáit a tömeges bevándorlással kezelni illúzió. A bevándorlás ugyan rövid távon növelheti a termékenységet, de csak azon az áron, hogy gyökeresen átalakul a befogadó társadalom kulturális és etnikai összetétele. Ez fokozottan igaz a 2015-ben elindult, a menedékkérők jelentős illegális migrációs hullámokkal társuló tömeges bevándorlására Európába. Ezeknek a migránsoknak a fogadó ország gazdaságának működéséhez való hozzájárulása – a legtöbb esetben konkrét munkavállalási céllal szándékosan Európába vonzott munkaerőhöz képest – elhanyagolható. Mindeközben a pénzügyi teher, amit a befogadásukkal kapcsolatos eljárások és támogatások jelentenek, jelentősen növekszik, amellett, hogy a többségük sem a munkaerőpiacra való tartós belépést, sem a társadalmi integrációt nem tekinti alapvető célkitűzésének. Ez ráerősít arra, amit Demény professzor kiemelt, és csak még jobban felgyorsítja a fogadó társadalmak etnikai és kulturális összetételét és egyensúlyait megbontó folyamatokat, miközben egyre erősödnek a belső társadalmi feszültségek. Mindezért nem lehet csak a migráció útján választ adni a gazdasági igények kielégítésével kapcsolatosan felmerülő kérdésekre. A gazdasági fenntarthatóságot nem lehet pusztán a bevándorlás alapján elérni, hanem szükség van a demográfiai fenntarthatóságra is.⁶⁰

⁵⁷ Földrésünk népessége 2022-ben 745 millió fő, amely a világ népességének 10%-át képviseli (ENSZ, World Population Prospects 2022). 1950-ben a népesség 550 millió fő volt, tehát mára a növekedés mindössze 35%. Ez a legkisebb mérvű növekedés a kontinensek között. Az előrejelzések szerint 2100-ra a kontinens népessége 586 millió főre fog csökkenni, s ezzel Európa lakosságának részaránya 10-ről 6% alá csökken majd. (KSH [é. n.]). Így „az Eurostat népesedési adatai szerint 1960-ban még átlagosan három fiatal (0–14 éves) jutott minden idős (65 éves vagy annál idősebb) személyre, addig az előrejelzések szerint 2060-ban már minden fiatalra jut majd két idős” (Eurostat [é. n.]; FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 37).

⁵⁸ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 37.

⁵⁹ DEMÉNY 2016: 219, 366.

⁶⁰ OLÁH 2015.

Ezt felismerve a magyar kormány 2010-ben más út mellett kötelezte el magát. Egy hatékony családpolitikával szeretné elérni a népességfogyás megállítását, középpontba helyezve a gyermeket vállaló és nevelő családokat. Ez a megközelítés már rövid és középtávon is biztosítja a társadalom és a tagjai érzelmi jóllétének megerősödését és hosszútávon a nemzet fennmaradását. A szeretetteljes, harmonikus család és a jó házasság döntő egészségvédő tényezők. A társadalom tagjainak érzelmi jóllétét megerősíti, ha egy jól működő támogató kis közösség, a család biztosítja az egyének mindennapi kihívásokkal teli életében azt a megfelelő bázist, amelyre támaszkodni képes. A jó családi élet a jó életminőség alapja, és a társadalom állapota olyan, amilyen az azt alapvető elemként felépítő családok állapota általában. A családpolitika fontos feladata a családok megvédésével és támogatásával a jól működő családokból álló kiegyensúlyozott és életképes társadalom megalapozásának célját elérni.⁶¹

A családokat érő kihívások között szükségszerűen hangsúlyt kell helyezni azokra, amelyek a gazdasági lehetőségeiket, a pénzügyi biztonságukat érintik, ugyanakkor az ezekre választ adó politika sikerességének záloga egy olyan kiszámítható rendszer kiépítése, amely összetett, célzott, de egyben rugalmas. A családpolitika nagy rendszerének egyszerre kell megfelelően alkalmazkodnia az egyéni élethelyzetekhez és a globális kihívásokhoz is. A jelenlegi családpolitika öt egyértelműen meghatározható pillérre épül, amelyek az alábbiak:

1. A gyermekvállalásnak egy család számára anyagilag is előnynek kell lennie.
2. A családokat saját tulajdonú lakáshoz kell segíteni.
3. A családpolitikát az édesanyákra kell alapozni.
4. Az egész ország működését családbaráttá kell változtatni.
5. A jog eszközeivel is meg kell védeni a család intézményét és a gyermekeket.

Ezek megvalósításához a magyar családpolitikának a következő területeken kell működő és érdemben támogatást nyújtó eszközöket biztosítania: elsőként értelemszerűen a családok pénzügyi támogatása szükséges, mert ez az alapja, hogy anyagi biztonságukat az állam a családok terheinek részbeni átvállalásával megteremtse. Ehhez az öngondoskodás elvét is alapul véve szükségszerűen rendelte el a vonatkozó szabályozás a családtámogatások egy részének a foglalkoztatáshoz való kötését, amely a családok anyagi helyzetének folyamatos erősítését a saját erőfeszítéseik és anyagi eredményeik figyelembevételével képes biztosítani. Ehhez értelemszerűen kapcsolódik a munka és a család összeegyeztetését célzó intézkedések rendszere, továbbá a megfelelő lakhatás, illetve a magyarok többsége számára fontos lakástulajdonlás támogatása.

Az anyagiakon túl azonban fontos területei a mai magyar családpolitikának a gyermekek jólétének, a generációk közötti szolidaritásnak az elősegítése és az ország családbarát működtetése, a mindennapi társadalmi létezésben jól érzékelhető, mindent átható családbarát szemléletet kialakító és biztosító intézkedések és eszközök hatékony bevezetése és fenntartása.

⁶¹ NOVÁK et al. 2017; PÁRI–VARGA–BALOGH 2019; AGÓCS–BALOGH 2020; ENGLER–MARKOS–MAJOR 2022.

Mindezek a családpolitikai intézkedések egy erős és megújulni képes, de a hagyományaira és gyökereire építő, kultúráját megőrző társadalom építését és folyamatos megerősítését teszik lehetővé.

A családpolitikai kérdés gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatása

A magyar kormány a családpolitikát hosszú távú befektetésnek tekinti a családok jólétébe, amelynek számos várható haszna és eredménye közül a legfontosabb nemzetünk megmaradása. Vannak jól láthatóan megmutatkozó pragmatikus hasznai is ennek a befektetésnek, például a munkaerőpiaci utánpótlás biztosítása és ezáltal a társadalombiztosítási rendszereink fenntarthatósága. Emellett a családpolitikának már most is igen komoly mobilizáló hatása van, ami a munka világában való aktív részvételt segíti elő. Mivel a családtámogatási intézkedések többségének igénybevételére való jogosultságot keresőtevékenységhez (például munkaviszonyhoz) és az ahhoz kapcsolódó biztosítási jogviszonyhoz kötik a jogszabályok, ezért abban érdekelt minden érintett, hogy a munkát válassza a segély helyett. De ennél valójában többet jelent ez a megközelítés: visszaadja ugyanis az önbecsülését azoknak, akik a munkavégzés és a családalapítás mellett döntenek, mégpedig azért, hogy a családi adókedvezmények rendszerén keresztül – konkrétan mérhetően a személyi jövedelemadó, illetve ennek alacsony szintje esetén akár a társadalombiztosítási járulékok terhére – a családnál hagyják a megszerzett jövedelem jól látható hányadát. És minél nagyobb a jövedelem és maga a család, annál több forrás marad a családoknál. Az ilyen családpolitikai pénzügyi transferek (kedvezmények és támogatások) nagyon is jól látható jelzései annak, hogy az állam és a társadalom alapértéknek tekinti a családot és a gyermeket. Mindamellelt a hazai munkaerőbázis szélesebb körben való megtartását is jobban elősegíti, mint a minden gyermek után járó azonos összegű, segély jellegű támogatások rendszere. Kutatási eredmények mutatnak arra, hogy a belső erőforrások mozgósításában a jelenlegi rendszerről a 2010 előtti rendszert idéző támogatási rendszerekhez való visszatérés látható mértékben szűkíthetné a munkaerőbázist, és demotiválná a kisgyermekes szülők nagy részét.⁶²

Mivel nincs gazdasági növekedés és fenntartható fejlődés gyermekvállalás és a családok megerősítése nélkül, a családpolitika elsődleges célkitűzése annak biztosítása, hogy az egyének saját elhatározásukból, kényszerek nélkül dönthessenek a családalapításról, a családok pedig ugyancsak önállóan határozhassanak saját ügyeikről, köztük a gyermekvállalásról. A családpolitika biztosítja a családalapításra készülők és a családok autonómiáját, védi a családtagok jogait, segíti a családok belső stabilitását, a szegénységi kockázatok csökkentésével erősíti szociális biztonságukat. Az állam a gyermekvállalás és -nevelés költségeinek részbeni átvállalásával igyekszik megkönnyíteni a gyermek(ek) melletti munkavállalást, ezzel pedig hozzájárul a családok pozitív társadalmi megítéléséhez és megbecsüléséhez.

⁶² CHRISTL–GARCÍA 2023.

Mivel a kormányzat munka- és családalapú társadalmat épít, a gyermeknevelés és a munka ösztönzi egymást, a segélyezési alapú támogatásokkal szemben a munkaerőpiacon való részvételre serkent. Ez az Európai Unió legtöbb államára jellemző munkaerőhiány esetében a belső erőforrásokat azonnal mozgósítja,⁶³ hosszú távon pedig a hazai oktatási rendszerben kellően képzett munkaerő utánpótlását is hatékonyabban és stabilabban képes biztosítani, mint a migráció.

A lakosság csökkenése együtt jár a gazdasági teljesítmény jelentős csökkenésével. Már látható, hogy az EU visszaszorulóban van az egyre élesedő globális versenyben, amiben a világ népességén belüli egyre kisebb részaránya is jelentős szerepet játszik.⁶⁴

A gyermekvállalás így mind rövid, mind közép- és hosszú távon a versenyképesség és a fenntarthatóság alapvető kérdése. Ha első megközelítésben drágábbnak és lassabbnak, azaz kevésbé hatékonynak tűnik is ez a válasz a gazdasági kihívásokra, valamint a munkaerőhiányra, szükséges belátni, hogy csak komplexen és az összes társadalmi, gazdasági hatást együttesen mérlegelve lehet arra válaszolni, mi a hatékonyabb: a belső demográfiai folyamatok megfordítása és a belső erőforrások mobilizálása, vagy a migráció melletti elköteleződés.

A magyar tapasztalat szerint a gyermekvállalás és a felelős szülői magatartás a legfontosabb befektetés a jövőbe. Már csak a szűkebb értelemben vett gazdasági és versenyképességi hatások miatt is, hiszen a foglalkoztatásra gyakorolt hatások között a saját gyermekekkel biztosított jól képzett munkaerő lehetősége egy hatékonyabb és jobban mobilizálható gazdasági erőforrás-építést jelent, mint a migrációval történő erőforrás-pótlás.

A Malteser nemzetközi segélyszervezet 2021. évi jelentésében – a német Szövetségi Munkaügyi Hivatal (IAB) adataira hivatkozva – megállapította, hogy Németországban a nyolc legtöbb menedékkérelmezőt kibocsátó ország (Afganisztán, Eritrea, Irak, Irán, Nigéria, Pakisztán, Szíria, Szomália) védelemben részesített állampolgárai között a 15–65 éves korosztály foglalkoztatási rátája mindössze 37%, ami a német lakosság esetében közel kétszeres (70%), és jóval alacsonyabb, mint az újonnan csatlakozó tagállamokból vagy a Nyugat-Balkán területéről érkező személyek esetében (60% körüli). A német munkaügyi hivatal négy típusú kategóriába sorolja a lehetséges tevékenységeket: segédtevékenység, szaktevékenység, specialista tevékenység (legalább kétéves szakképzés, alapszakos diploma), szakértői tevékenység (mesterdiploma). Felmérésükből kiderül, hogy a fenti nyolc országból érkezők fele valamilyen segédmunkában tevékenykedett. A legtöbb specialista vagy szakértői pozícióban foglalkoztatott a nyolc ország köréből iráni állampolgár volt (30%).

Emellett a menekülteket gyakrabban alkalmazzák határozott idejű munkaviszonyban (69%), mint a migráns háttérrel nem rendelkező személyeket (10%). További 18%-ukat munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatták, ami a migrációs háttérrel

⁶³ CHRISTL–GARCÍA 2023.

⁶⁴ Becslések szerint 2050-re a világ hét legnagyobb gazdasága közül hat lesz fejlődő állam, Kína és India vezetésével. Németország a 9. helyre, az Egyesült Királyság a 10. helyre csúszik vissza. A G7-tag Franciaország és Olaszország kiesik az első 10, illetve 20 legerősebb gazdaság közül. Lásd: FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 37; PwC 2021.

nem rendelkezőknek csak egy százalékára volt jellemző.⁶⁵ Különösen aggasztó, hogy ez nem átmeneti jelenség, mert a 2017-es helyzethez képest ezek az adatok érdemi javulást egyáltalán nem mutatnak. Azonban nemcsak a munkaerőpiaci helyzet mérlegelését kell alapul vennünk az összkép megrajzolásához. A 2015 óta illegális úton érkező migránsok nem jelentenek megnyugtató választ a kihívásokra, és azt sem lehet állítani, hogy a harmadik országokból érkező irreguláris bevándorlás gazdasági hatásai eddig bárhol pozitívak lettek volna. Általánosságban ugyanakkor az figyelhető meg, hogy az Európán kívülről mind nagyobb számban érkező migránsok párhuzamos társadalmakat létrehozó attitűdjei megerősödnek.⁶⁶ Ez pedig Európa társadalmi integritását és gazdasági versenyképességét egyaránt közvetlenül veszélyezteti.⁶⁷

A legtöbb fejlett gazdaság jelentős munkaerőhiánnyal küzd. A világ többi fejlett országához hasonlóan az európai fejlett országok esetében különösen igaz ez a magas szintű tudást igénylő munkakörök tekintetében.⁶⁸ Mivel a migráció legritkább esetben oldja meg a nyugat-európai gazdaságok képzett munkaerő iránti állandó igényét, fokozottan érvényesül a 2004 óta csatlakozott tagállamokból az „agyelszívás”. Ez a folyamat azonban jelentősen gyengítheti a küldő ország gazdasági lehetőségeit,⁶⁹ ez pedig az Európai Unió belső mobilitási egyensúlyát és az Európai Unió mint egész versenyképességét semmiképpen sem pozitív irányba fogja eltolni. Emellett pedig a magasan kvalifikált munkaerőnek az unión kívülről történő idevonzása 2015 óta a gyakorlatban valójában már nem az európai migrációs folyamatok fő iránya. A migrációs kérdések között nem ez jelenti a legnagyobb kihívást, és nem is ez a migrációs szegmens generálja az Európában jelen lévő legnagyobb számú bevándorlót.

Bár az úgynevezett migrációs uniós irányelveket⁷⁰ is a jól képzett, eleve munkavégzés céljából érkező, Európa versenyképességét növelő szakemberek vonzása érdekében fogadták el, azaz egyáltalán nem a korlátlan, a gazdasági okokból menekülők befogadását célzó megközelítést láthatjuk bennük megtestesülni, a jelenlegi migrációs folyamatok és az arra adott európai uniós intézményi válaszok mégis ez utóbbit erősítik és teszik meghatározóvá. Pedig ha a migráció célja a szükséges munkaerő megszerzése, akkor azt látni kell, hogy a legális migráció – célzottan a nemzeti gazdaságok szereplői által keresett és a munkavégzésre alkalmas – munkavállalóival szemben a legtöbb esetben az illegális migrációban megjelenő gazdasági menekültek valójában nem tudnak érdemben a gazdaságok fejlesztéséhez hozzájárulni. Ugyanakkor az általuk a fogadó

⁶⁵ Malteser 2021: 32, 37.

⁶⁶ Miközben egyre több országban nő a harmadik országból érkezett anyától született gyermekek aránya az EU-s tagállamok többségi nemzethez tartozó gyermekeihez képest (Cipruson, Ausztriában, Belgiumban, Svédországban, Máltán és Németországban minden harmadik, míg Spanyolországban, Írországban, Franciaországban és Olaszországban minden negyedik, számos országban minden ötödik gyermek e körbe tartozik). Ehhez részletesebben lásd FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 39.

⁶⁷ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 39.

⁶⁸ Németországban az elmúlt években folyamatosan nőtt a magasan képzett szakmunkások migrációja Indiából, akik informatikai és természettudományi területen vagy szolgáltatói szakmákban dolgoznak (Malteser 2021).

⁶⁹ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 38.

⁷⁰ 2009/50/EK irányelv (úgynevezett kék kártya irányelv).

országok társadalmára és összességében a gazdaságára, illetve a versenyképességére kifejtett negatív hatásuk nehezen tagadható. Mindez éppen arra mutat rá, hogy a migrációs megoldások sem rövid távú kérdések, hanem csak hosszabb távú eredményességük és hatásaik tükrében értékelhetők a helyükön. Ezek az ambivalens eredmények és az általuk támasztott új társadalmi kihívások joggal vetik fel a kérdést: csak ebben az irányban tud Európa elmozdulni?

Mindeközben az európai fősodor döntéshozói ma nem említik meg az európai gyermekek születésének támogatását és a családok védelmét még a hosszú távú megoldások között sem,⁷¹ noha Közép-Európa és különösen hazánk eredményei legalábbis el kellene hogy gondolkodtassanak minden felelős döntéshozót.

Magyarország érdekei a családpolitika jövőbeni fejlődésére tekintettel

A 2010 és 2020 közötti évtized európai uniós adatai azt mutatják, hogy azokban az országokban nőtt tartósan a gyermekvállalási kedv, amelyek nem a migráció elősegítésével, hanem a saját gyermekek megszületésének támogatásával, a családok megerősítésével kívánták mérsékelni a népességfogyást.⁷² Az EU-tagállamokban átlagban 2,5%-kal csökkent a termékenységi ráta,⁷³ miközben Csehországban és Szlovákiában, valamint Lettországból és Romániában is érdemi emelkedés figyelhető meg alapvetően a belső erőforrásokra támaszkodó népszaporulat útján. Ezzel ellentétben olyan elsődleges migrációs célországok, mint Franciaország, Svédország, Belgium vagy Hollandia esetében is jelentősen csökkent vagy nem mutat semmiféle növekedést (például Németország esetében) a gyermekvállalási kedvet jelző termékenységi ráta.

Az nem kérdés, hogy Európának meg kell akadályoznia a termékenységi ráta meredek zuhanását, ahogyan az jelenleg Kelet-Ázsia számos országában tapasztalható. A politikai döntéshozóknak természetesen el kell kerülniük az olyan értelmetlen stratégiákat, hogy az embereket több gyermek vállalására kényszerítsék, mint amennyit valójában szeretnének. Szerencsére az európai kutatások azt mutatják, hogy az emberek több gyermeket akarnak, mint amennyi végül megszületik.⁷⁴ Nem meglepő, hogy nemcsak hazánkban, de máshol is keresik a belső erőforrásokra támaszkodó megoldások gyakorlatban működő eszközeit. Rotkirch például tíz költséghatékony módszert sorol fel ennek orvoslására, köztük a családbarát szemléletet, az egyenlő lehetőségek biztosítását, a férfiak és apák megbecsülését, valamint a termékenységtudatosság növelését.⁷⁵

Az 1970-es évek óta az első szülések egyre későbbre tolnak Európában, ezért a késleltetett termékenység tágabb gazdasági és társadalmi okait kezelő politikák kiegészítése érdekében elengedhetetlen, hogy a fiatal férfiak és nők körében felhívjuk a figyelmet

⁷¹ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 38.

⁷² FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 38.

⁷³ Eurostat 2023a.

⁷⁴ Eurostat 2023a.

⁷⁵ GIETEL-BASTEN – ROTKIRCH – SOBOTKA 2022.

a késői gyermekvállalás biológiai korlátaira.⁷⁶ Mindeközben a tagállami kormányok és az uniós intézmények többségében még mindig alapvetően a migrációs kérdéseket tartják napirenden, és ezekhez kapcsolódó megoldásokban keresik a demográfiai kihívások válaszait.

Mindenképpen érdemes azt figyelembe venni, hogy máshová helyezik a hangsúlyt a tagállamok a demográfiai kérdések kezelésének során. Sokszor az érdekük és céljaik is eltérőek a megoldások keresésében, az eszközök alkalmazásában. Éppen emiatt fontos lenne áttörést elérni abban, hogy az elnökségi trió programjának megvalósítását követően ne legyen az EU intézményrendszeri megközelítése egysíkú. Fontos nemzeti érdekünk, hogy az uniós jogrend hagyja meg nemzeti hatáskörben a családpolitika kérdését, ugyanakkor a demográfiai kihívások kezelésének ügyét emelje napirendre, szabad kezet biztosítva a tagállamoknak a megfelelő megoldások megtalálásában. A szuverenitás megőrzése a családpolitika területén a jelenlegi politikai fősodor megközelítésére és az európai különbségekre tekintettel egyértelműen kiemelt jelentőségű számunkra, azonban szükséges lenne elérni azt, hogy a nemzeti megközelítések sokrétűségét az európai intézményrendszer döntéshozói is ismerjék el. Az esélyteremtés érdekében olyan speciális csoportok célzott támogatása is időszerű, mint amilyen a három vagy több gyermeket nevelő családok vagy a gyermekeiket egyedül nevelő szülők.

Az európai lakosság többsége, ha erre lehetősége nyílik, egyértelműen kifejezi azon preferenciáit, amelyek inkább a családok támogatását tennék szükségessé a migráció kizárólagos elismerése és támogatása mellett.⁷⁷ Kelet-Közép- és Dél-Európa polgárai számára egyaránt a legfontosabb érték a család, tízből több mint kilencen nyilatkoztak így.⁷⁸

Míg Magyarország első uniós elnökségének családügyi területen a politikaképzés középpontjába a munka és a családi élet összeegyeztetésének lehetséges demográfiai hatásai kerültek,⁷⁹ a második elnökség lehetőséget ad arra, hogy a demográfiai kihívások kezelését várhatóan annak teljes komplexitásában tűzzük napirendre. Ebben fontos szerepet kaphat a magyar családpolitika (a házasságkötések száma, a termékenység növekedésének, az abortuszok száma csökkenésének, továbbá a kisgyermekesek foglalkoztatásának, a családok jövedelemnövekedésének és ezzel összefüggésben a szegénység csökkenésének) sikere, valamint a jó gyakorlatok európai megosztásának lehetősége is.

Szükséges lenne európai szinten is felismerni, hogy valamennyi, Európa versenyképességét erősítő nemzeti megoldásnak helye van Európában. A jó és sikeres megoldásokat fontos megosztani, megvizsgálni, és a nemzeti kormányokra nemcsak rábízni azok alkalmazásának lehetőségét, de ebben érdemes is lenne támogatni őket.

A magyar tapasztalatok alapján a versenyképesség szempontjából számít például az, hogy egy munkahely hogyan viszonyul a munkavállalókhoz. A családbarát munkahely és családbarát vállalatok/vállalkozások jó gyakorlatának megosztása, célzott uniós források hozzáférhetővé tétele ezen gyakorlatok megvalósítására nemzeti és összeurópai

⁷⁶ BEAUJOUAN–SOBOTKA 2022: 3.

⁷⁷ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 39, 42; GERE 2023: 66.

⁷⁸ KISS KOZMA 2022.

⁷⁹ Magyarország Kormánya 2011.

szinten is hozzáadott értékkel bírhat a versenyképeség növelése szempontjából. Olyan munkaerőt is mozgósíthat ugyanis, amely egyébként távol maradna a munkaerőpiactól, mind a kisgyermekes szülők, egyformán a férfiak és a nők, mind az idősebb és a fiatal munkavállalók körében. Fontos, hogy ne csak a környezetvédelmi „zöld” célok számítsanak a vállalatok értékelésében, átvilágításában, hanem a társadalmi felelősségvállalás szerves része legyen a családbarátság is. Már csak azért is, mert ahogy a KINCS kutatása is visszaigazolta, a környezetvédelem, azaz a teremtet világ védelme és a gyermekvállalás és -nevelés, azaz az élet védelme és továbbvitele olyan értékek, amelyek egymást erősítik. Kétségtelen tény, hogy a család a fenntarthatóság bölcsője, a nagycsaládos lét és a környezetvédelem pedig kéz a kézben járnak.

A magyar érdekekkel összhangban áll, hogy a nemzedékek közötti összefogás erősítésének kérdését, különösen a gondozási feladatok tekintetében szintén középpontba helyezze az uniós politikaképzés. Az idősgondozás és a gyermekellátás holisztikus megközelítése, ebben a családok számára lehetőségek és a szabad választás biztosítása nyilvánvalóan egy olyan szempont, amelyet érdemben támogatnia kellene az európai intézményi döntéshozóknak. Ezt a célt úgy lenne szükséges megvalósítani, hogy segítse elő az érintettek érdemi választását abban, hogy egy megfelelő ellátórendszer keretében, vagy otthon és/vagy családi körben vállalhassák szeretteik, családtagjaik gondozását.

Létfontosságú annak felismerése, hogy a családalapítás ösztönzése és elősegítése, különösen a fiatalok között, összeurópai érdek. Ennek kapcsán figyelmet kell fordítani arra, hogy egyre inkább kitolódik a gyerekvállalási kor, ami komoly szerepet játszik az egy családon belül vállalt gyermekek számának csökkenésében.⁸⁰ Érdemes kreatív, 21. századi módon ösztönözni ennek a célnak a gyakorlati megvalósulását, például családbarát felsőoktatással vagy a fiatalok termékenységtudatosságának növelésével. Mivel a család által biztosított társas támogatás a lelki és ezáltal sok szempontból a testi egészség kulcsa is, ezért az egészséges, harmonikusan működő európai társadalmakhoz erős családokra van szükség. A magány, a vele járó betegségek vagy a magányból fakadó elnéptelenedés versenyképességi szempontból is negatívan hathatnak az európai társadalmakra és gazdaságra.

Európa perifériára szorulásának megakadályozása, tagállamai önfenntartó belső erejének és társadalmi kohéziójának megőrzése közös célunk, amelyekre minden jó és eredményes lehetséges választ kötelességünk alkalmazni, azt csak ideológiai alapon elutasítani nemcsak hiba, de Európa jövője szempontjából veszélyes is. A magyar elnökség ezen elgondolás súlyponti megjelenítésére biztosíthat lehetőséget, őszinte és tényszerű párbeszéd kialakításával.

⁸⁰ BEAUJOUAN 2020.

Felhasznált irodalom

- AGÓCS Gergely – BALOGH Enikő (2020): Ismét népszerű a házasság Magyarországon. *Kapocs*, 3(3–4), 38–60. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00085/pdf/EPA02943_kapocs_2020_3-4_038-060.pdf
- AGÓCS Gergely – SZOMSZÉD Orsolya – FÜRÉSZ Tünde (2019): Európai családpolitikák – a KINCS Európai Családpolitikai RangSORA. *Kapocs*, 2(3–4), 3–11. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00082/pdf/EPA02943_kapocs_2019_3-4_003-011.pdf
- ANDERSON, Karen M. (2015): *Social Policy in the European Union*. London: Palgrave.
- BEAUJOUAN, Éva (2020): Latest-Late Fertility? Decline and Resurgence of Late Parenthood Across the Low-Fertility Countries. *Population and Development Review*, 46(2), 219–247. Online: <https://doi.org/10.1111/padr.12334>
- BEAUJOUAN, Éva – SOBOTKA, Tomáš (2022): Is 40 the New 30? Increasing Reproductive Intentions and Fertility Rates beyond Age 40. In NIKOLAOU, Dimitrios – SEIFER, David (szerk.): *Optimizing the Management of Fertility in Women over 40*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–13. Online: <https://doi.org/10.1017/9781009025270.002>
- BIRÓNÉ MALUSTYIK Brigitta (2022): A nyitott koordinációs mechanizmus működése az Európai Unióban – különös tekintettel a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára. *Polgári Szemle*, 18(1–3), 297–308. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2022.1121>
- CANTILLON, Bea – VAN LANCKER, Wim (2013): Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(4), 553–564.
- CHRISTL, Michael – GARCÍA, Ana Agúndez (2023): *Hypothetical Tax-Benefit Reforms in Hungary: Shifting from Tax Relief to Cash Transfers for Family Support*. Online: www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2023-648.pdf
- DALY, Mary (2008): Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process. *Journal of Social Policy*, 37(1), 1–19. Online: <https://doi.org/10.1017/S0047279407001468>
- DALY, Mary (2020a): Children and their Rights and Entitlements in EU Welfare States. *Journal of Social Policy*, 49(2), 1–18. Online: <https://doi.org/10.1017/S0047279419000370>
- DALY, Mary (2020b): Conceptualizing and Analyzing Family Policy and How It Is Changing. In NIEUWENHUIS, Rense – VAN LANCKER, Wim (szerk.): *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Palgrave Macmillan, 25–41. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2_2
- DEMÉNY Pál (2016): *Népességgpolitika a közjó szolgálatában*. Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet. Online: http://demografia.hu/hu/letoltes/kiadvanyok/Demografus-konyvtar/Tartalom_Demografus_Konyvtar_4.pdf
- ENGLER Ágnes (2017): *A család mint erőforrás*. Budapest: Gondolat.
- ENGLER Ágnes – MARKOS Valéria – MAJOR Enikő (2022): Gyermekvállalási tervek a párkapcsolati jellemzők tükrében. *Kapocs*, (1), 10. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00088/pdf/EPA02943_kapocs_2022_1_010-021.pdf
- ENGLER Ágnes – PÁRI András (2022): A család jövője – az elsődleges szocializációs közeg társadalmi szerepváltozása. *Századvég*, 2(3), 11–34.
- FARKAS Péter (2012): *A szeretet szocializációjáért – Társadalompolitika – szociálpolitika – családpolitika és a keresztény társadalometika*. Budapest: L'Harmattan.
- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2021): The First Decade of Building a Family-Friendly Hungary. *Quaderns de Politiques Familiars*, (7), 1–12.

- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs Péter (2023): Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 35–44.
- GALLAI, Sándor (2001): *European Social Dialogue*. Budapest: Budapest Economics.
- GALLAI Sándor (2019): A családpolitika helye a demográfiai válsággal küzdő Európában. In SZÉKELY András (szerk.): *Nemzetközi családpolitikai kitekintő*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért, 15–27.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2018): A családtagok kérdéskörének kapcsolata a személyek szabad mozgásával az EU-jogban, a Brexit fényében. In SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család és családtagok: Jogági tükröződések*. Budapest: ELTE Eötvös, 109–136.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2019): A családi ellátások indexálása az Európai Unióban. In RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia: Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Budapest: Pázmány Press, 179–193.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – DANI Csaba (2022): A családi ellátások indexálásának uniós jogba ütközése. *Kapocs*, 5(3–4), 67–78. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00090/pdf/EPA02943_kapocs_2022_3-4_067-078.pdf
- GERE Dömötör (2023): Családszemlélet Európában és Magyarországon egy nagymintás nemzetközi felmérés alapján. *Kapocs*, 6(2–3), 66–76. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00092/pdf/EPA02943_kapocs_2023_2-3.pdf
- GIETEL-BASTEN, Stuart – ROTKIRCH, Anna – SOBOTKA, Tomáš (2022): Changing the Perspective on Low Birth Rates: Why Simplistic Solutions Won't Work. *BMJ*, 2022. november 15. Online: <https://doi.org/10.1136/bmj-2022-072670>
- GYULAVÁRI Tamás (2003): Az Európai Unió szociális joga: érdekek kereszttüzében. *JURA*, 9(2), 45–58.
- GYULAVÁRI Tamás szerk. (2014): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest: Háttér.
- HANTRAIS, Linda (1995): *Social Policy in the European Union*. Winchester, Hampshire: Macmillan.
- HANTRAIS, Linda (1997): Exploring Relationships between Social Policy and Changing Family Forms within the European Union. *European Journal of Population / Revue Européenne de Démographie*, 13(4), 339–379. Online: <https://doi.org/10.1023/A:1005941907983>
- JENSON, Jane (2009): Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 16(4), 446–483.
- JENSON, Jane (2017): The New Maternalism. Children First, Women Second. In ERGAS, Yasmine – JENSON, Jane – MICHEL, Sonya (szerk.): *Reassembling Motherhood: Procreation and Care in a Globalized World*. New York: Columbia University Press, 269–286.
- JENSON, Jane (2020): Beyond the National: How the EU, OECD, and World Bank Do Family Policy. In NIEUWENHUIS, Rense – VAN LANCKER, Wim (szerk.): *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Palgrave Macmillan, 45–68. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2_3
- KINCS (2019): *Intergenerációs kutatás a reprodukciós kort meghaladott idősebb generáció és a reprodukciós korban lévő fiatalok körében*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért. Online: www.koppmariaintezet.hu/docs/Intergeneracios_kutatasi_jelentes_infografikaval.pdf
- KISS-KOZMA Georgina (2022): *Ostromlott értékeink – Values Under Siege 2022*. Budapest: Ifjúságkutató Intézet – Mathias Corvinus Collegium. Online: <https://ifjusagkutatoiintezet.hu/kiadvany/ostromlott-ertekeink-values-under-siege>

- LAKNER Zoltán (2012): *Szociálpolitika*. Budapest: Szent István Társulat.
- NOVÁK Katalin et al. szerk. (2017): *Családbarát fordulat 2010–2018*. Budapest: Családbarát Ország Nonprofit Közhasznú Kft.
- NOVÁK Katalin – FÜRÉSZ Tünde szerk. (2021): *Családbarát évtized 2010–2020*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért.
- OLÁH, Livia Sz. (2015): Changing Families in the European Union: Trends and Policy Implications. *Families and Societies Working Paper Series*, (44). Online: www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2015/09/WP44Olah2015.pdf
- PÁRI András et al. (2022): Több gyermek, zöldebb jövő – környezettudatos magatartás az európai és magyar nagycsaládosok körében. In PÉTI Márton – RESS Boglárka (szerk.): *A Kárpát-medencei magyarság helye és szerepe a klímaváltozás és a lokális társadalmi átalakulások folyamatában*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 27–41.
- PÁRI András – VARGA Anikó – BALOGH Enikő (2019): Magyar családpolitikai folyamatok a Családvédelmi Akcióterv 2019. szeptember végén rendelkezésre álló eredményeinek tükrében. *Kapocs*, 2(3–4), 12–25. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00082/pdf/EPA02943_kapocs_2019_3-4_012-025.pdf
- PwC (2021): *The World in 2050. The Long View: How Will the Global Economic Order Change by 2050?* Online: www.pwc.com/gx/en/research-insights/economy/the-world-in-2050.html
- ROSS, George (2001): Europe: An Actor without a Role. In JENSON, Jane – SINEAU, Mariette (szerk.): *Who Cares? Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press, 177–213.
- SARACENO, Chiara (2015): A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 22(2), 257–269. Online: <https://doi.org/10.1093/sp/jxv008>
- THÉVENON, Olivier – GERDA, Neyer szerk. (2014): Family Policies and Diversity in Europe: The State-of-the-Art Regarding Fertility, Work, Care, Leave, Laws and Self-Sufficiency. *Families and Societies*, (7). Online: www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2014/12/WP7ThevenonNeyer2014.pdf

Egyéb források

- A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Az EU válasza a demográfiai kihívásra. HL C 218., 2017. január 18., 40–45.
- A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Demográfiai változások: javaslatok az uniós régiókra gyakorolt kedvezőtlen hatások mérésére és kezelésére. HL C 440., 2020. december 18., 33–41.
- A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 155., 2009. június 18., 17–29.
- A Tanács ajánlása (2023. július 14.) Magyarország 2023. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2023. évi konvergenciaprogramját. HL C 312., 2023. szeptember 1. 155–166.
- A Tanács (EU) 2021/1004 ajánlása (2021. június 14.) az európai gyermekgarancia létrehozásáról. ST/9106/2021/INIT HL L 223., 2021. június 22., 14–23.
- Az Európai Bíróság C-328/20. sz. Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság ügyben 2022. június 16-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=260986&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1100>

- Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása (feltáró vélemény). HL C 218., 2011. július 23., 7–13.
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról. HL L 200., 2004. június 7., 1–86.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről. HL L 188., 2019. július 12., 79–93.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=FI>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *A Tanács 18 hónapos programja (2023. július 1. – 2024. december 31.)*. Brüsszel, 2023. június 23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-COR-1/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *Az Európai Tanács ülése (2023. június 29. és 30.) – Következtetések*. Brüsszel, 2023. június 30. Online: www.consilium.europa.eu/media/65436/hu-conclusions-euco-29300623.pdf
- Council of the European Union (2011a): *Council Conclusions Reconciliation of Work and Family Life in the Context of Demographic Change. 3099th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting*. Luxembourg, 2011. június 17. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/122875.pdf
- Council of the European Union (2011b): *Declaration by the Trio Presidency (Spain, Belgium, Hungary) and Poland on the Impact of Reconciliation of Work and Family Life on Demography Dynamics*. Gödöllő, 2011. április 1. Online: trio_pl_declaration_on_reconciliation.pdf (womenlobby.org)
- EATOCK, David et al. (2017): *Demographic Outlook for the European Union*. European Parliamentary Research Service – European University Institute.
- EATOCK, David et al. (2019): *Demographic Outlook for the European Union*. European Parliamentary Research Service.
- Európai Bizottság [é. n.]: *A szegénység problémájának kezelése és a társadalmi befogadás támogatása*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=hu>
- Európai Bizottság (2013): *Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014–2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén*. COM(2013) 83 végleges. 2013. február 20. Online: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083
- European Commission (2018): *European Pillar of Social Rights*. Luxembourg: Publications Office of the EU. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ce37482a-d0ca-11e7-a7df-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-62666461>
- European Commission (2020): *European Commission Report on the Impact of Demographic Change*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/demography_report_2020_n.pdf
- European Commission (2021a): *Atlas of Demography*. 2021. április 29. Online: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/atlas-demography_en
- European Commission (2021b): *She Figures 2021*. Online: <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/knowledge-publications-tools-and-data/interactive-reports/she-figures-2021#chapter7>

- Commission of the European Communities (1989): *Communication from the Commission on Family Policies*. COM(89) 363 végleges. 1989. augusztus 8. Online: <https://aei.pitt.edu/3767/1/3767.pdf>
- Commission of the European Communities (1994): *The Demographic Situation of the European Union*. COM(94) 595 végleges. 1994. december 13. Online: <https://aei.pitt.edu/5831/1/5831.pdf>
- Commission of the European Communities (2006): *The Demographic Future of Europe – From Challenge to Opportunity*. COM(2006) 571 végleges. 2006. október 12. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:EN:PDF>
- Eurostat (2019): *Share of Live Births from Foreign-Born and Native-Born Mothers, 2019 (%)*. Online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fig7_Share_of_live_births_from_foreign-born_and_native-born_mothers_2019_\(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fig7_Share_of_live_births_from_foreign-born_and_native-born_mothers_2019_(%25).png)
- Eurostat (2023a): *Total Fertility Rate*. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00199/default/table?lang=en>
- Eurostat (2023b): *Fertility Indicators*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_FIND_custom_7219689/default/table?lang=en
- Eurostat [é. n.]: *Population Projections*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Population_projections
- KISS, Monika et al. (2021): *Demographic Outlook for the European Union*. European Parliamentary Research Service.
- KSH [é. n.]: *A világ népessége régiók szerint, 1950–2100*. Online: www.ksh.hu/interaktiv/grafikonok/vilag_nepessege.html
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-eln%C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%A1sai.pdf>
- Malteser Migration Report Foundation (2021): *Facts, Not Feelings – Malteser Migration Report*. Online: www.malteser.de/fileadmin/Files_sites/malteser_de_Relaunch/Angebote_und_Leistungen/Migrationsbericht/2021/Malteser-Migration-Report-2021.pdf
- Nyitott koordinációs mechanizmus. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination#:~:text=A%20nyitott%20koordin%C3%A1ci%C3%B3s%20m%C3%B3dszert%20%28a%20tov%C3%A1bbiakban%3A%20OMC-t%29%20az,k%C3%B6telezi%20az%20uni%C3%B3s%20orsz%C3%A1lokat%20jogszab%C3%A1lyok%20bevezet%C3%A9s%C3%A9re%20vagy%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.

Vákát

Kohéziós politika újratervezés alatt: mire szán forrást a jövőben az Európai Unió?

Az Európai Unió csak akkor lehet erős, ha erősek az együttműködést alkotó egyes nemzetek. Az Európai Unió regionális fejlesztési – más néven kohéziós – politikájának eredményes működése az integrációs folyamat egésze szempontjából stratégiai fontosságú kérdés. A területi kohézió erősítése, a tagországok és régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése az integráció egyik meghatározó célja. Az EU kohéziós politikájának 2027 utáni reformjával kapcsolatos előkészítő munka jelenleg is folyamatban van, egyedülálló lehetőséget teremtve a regionális és helyi érdekelt felek számára, hogy korai szakaszban, jóval a jogalkotási folyamat tényleges megkezdése előtt befolyásolják az európai intézmények álláspontját. A tagállamok kohézióért felelős miniszterei elmúlt tanácskozásaik során a demográfiai és a migrációs helyzetet, az egyes térségek elnéptelenedésének megakadályozását, a klímaválság kezelését, az orosz–ukrán háború következtében előállt energiaválság kezelését, valamint az így leszakadó régiók hanyatlásának megakadályozását tartották a jövő legfontosabb problémáinak. A kohézió jövőjéről szóló diskurzust a személyi és a területi kohézió elvének konfliktusa jellemzi. A többsebességes Európa új javaslata e téren különösen kockázatos, mivel leépíti a felzárkóztatás lényegi megközelítését, miközben intézményesíti az Európai Unión belül évtizedek óta jelen lévő aszimmetriát mag és periféria, régi és új tagállamok között.

A kohéziós politika definíciója és kihívásai

Az Európai Unió (EU) tagországai közötti regionális különbségek kérdése hosszú ideje az európai gazdaságpolitika központi témája. Az Európai Közösség (ma az Európai Unió) területén belül már a kezdet kezdetén jelentős területi és demográfiai különbségek álltak fenn, éppen ezért a Római Szerződés (1957) szolidaritási mechanizmusokat alakított ki, létrehozta az Európai Szociális Alapot (ESZA) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot (EMOGA, Orientációs Részleg).¹ A fenti két eszközt kiegészítve, 1975-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) létrehozásával a területi elv szempontrendszere is a kohézió részévé vált.² A déli bővítés, Görögország, majd Portugália és Spanyolország csatlakozása pedig életre hívta az egységes szakpolitikai keretrendszert.

Jacques Delors, az Európai Bizottság akkori elnöke 1985-ben programismertető beszédében már az Európai Közösségen belüli regionális különbségek növekedését jelölte meg az európai integráció egyik legfontosabb kihívásaként.³ Az 1986-os Egységes Európai Okmány óta a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása az Európai Közösség

¹ Európai Parlament [é. n. a].

² Európai Parlament [é. n. b].

³ MANZELLA–MENDEZ 2009: 13.

hatáskörébe tartozó cél és egyben feladat. 2008-ban a Lisszaboni Szerződés vezette be az uniós kohézió harmadik dimenzióját, a területi kohéziót. A kohézió e három szempontját elsősorban a kohéziós politika és a strukturális alapok révén támogatja az Európai Unió. A szakpolitika célja a gazdasági és szociális összetartás előmozdítása, ami azt jelenti, hogy a régiók közötti egyenlőtlenséget csökkenteni kell. E cél elérésének érdekében az EU regionális megközelítést alkalmaz, amely a különböző régiók sajátos igényeinek és lehetőségeinek figyelembevételére épül.⁴

A Torremolinosi Charta tekinthető az első olyan dokumentumnak, amely hivatalosan is bevezette a közös európai területrendezés és ennek megfelelően a területi kohézió megközelítésének fontosságát. A dokumentumot 1983-ban, a spanyol uniós elnökség keretében megrendezett Torremolinosi Szerződésekért Felelős Miniszterek 6. Európai Konferenciáján hagyták jóvá. A dokumentum meghatározásai értelmében az Európán belül összehangolt regionális tervezés mint eszköz hasznos lehet a harmonizált területfejlesztés előmozdításának érdekében.⁵

A területi kohézió ennek ellenére csak évekkel később, az 1990-es évek végére, 2000-es évek elejére vált sokkal hangsúlyosabbá, nevesített koncepciója uniós szinten először az 1999-ben elfogadott Európai Területfejlesztési Perspektívában jelent meg.⁶ A német elnökség alatt kidolgozott és Potsdamban bemutatott dokumentum megalakításának hátterében elsősorban a régi tagállamok keleti bővítéssel kapcsolatos azon aggodalma állt, hogy az új országok csatlakozását követően az unión belüli területi egyenlőtlenségek és a gazdasági teljesítmény különbségei hátrányosan befolyásolják a növekedést. A koncepció tételmondata szerint a területfejlesztési politikák célja annak érdekében munkálkodni, hogy az Európai Unió területe a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés felé haladjon. A legfontosabb annak biztosítása, hogy az EU valamennyi régiójában egyaránt megvalósuljon az európai politika három alapvető célkitűzése: a gazdasági és szociális kohézió; a természeti erőforrások és a kulturális örökség megőrzése és kezelése; az európai terület kiegyensúlyozottabb versenyképessége.⁷

Ezt követően a Lisszaboni Szerződés a területi kohéziót hivatalosan is az Európai Unió Szerződéseinek rendelkezései közé integrálta 2007-ben. Ennek megfelelően az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke hangsúlyozza a gazdasági, társadalmi és szociális kohézió fontosságát, a területi kohézió fontosságát, kiemelve az egyes országok közötti egyenlőtlenségek kezelésének szükségességét.

A Lisszaboni Szerződést követő években a területi elv egyre jelentősebb hangsúlyt kapott. 2008 októberében az Európai Bizottság zöld könyvet tett közzé a területi kohézió jövőjéről *A területi kohézió átalakítása* címmel.⁸ A dokumentum célja az volt, hogy vitát ösztönözzön és visszajelzéseket gyűjtsön az érdekelt felek bevonásával. A zöld könyv elismerte, hogy a területi egyenlőtlenségek továbbra is kihívást jelentenek az Európai Unión belül, és hangsúlyozta, hogy még több hatékony szakpolitikai megoldás bevezetésére

⁴ J. NAGY 2005.

⁵ SCHÖN 2018.

⁶ Európai Bizottság 1999.

⁷ Európai Bizottság 1999: 3.

⁸ Európai Közösségek Bizottsága 2008.

van szükség ezen egyenlőtlenségek kezelésére. A dokumentum több kulcsfontosságú kérdésre mutatott rá, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság visszajelzést kért, mint például az, hogy miként egészítheti ki a területi kohézió a gazdasági és társadalmi kohéziós politikákat, mi legyen a városok és a városi területek szerepe a kohézió előmozdításában, milyen módon tudja az EU hatékonyabban támogatni a sajátos földrajzi adottságokkal rendelkező régiókat, illetve miként válhat mérhetővé a területi kohézió hatása a regionális különbségek felszámolására.

A területi kohézió elvének nehézsége, hogy országonként részben eltérő értelmezésű lehet, eltérő törekvésekkel, ami egyrészt az országok részben eltérő területi problémáiból és az ezekre épülő részben eltérő területpolitikákból, másrészt az országok különböző területpolitikai érdekeinek az uniós szintű regionális politikában való megjelenítéséből ered.

Kohéziós politikai eredmények a 2011-es magyar EU-elnökség során

A magyar EU-elnökség 2011-ben számos eredményt ért el az Európai Unió regionális és kohéziós politikájával kapcsolatban. Az Európai Unió Tanácsának Magyar Elnöksége az „Erős Európa” megvalósítását tűzte ki célul, amely épít az alapokra, és védelmezi a jövőt. A Kohéziós Politika kulcsfontosságú prioritás volt a magyar elnökség átfogó stratégiáján belül. Célként határozták meg a Kohéziós Politikát és a jövőjéről szóló vita folytatását, hiszen egy gazdaságilag kiegyensúlyozottabb Európai Unió világszerte is versenyképesebb tud lenni.⁹

A 2011-es magyar EU-elnökség számos eredményt ért el az Európai Unió regionális és kohéziós politikájában. Az EU Tanácsának magyar elnöksége „Erős Európa” megvalósítását tűzte ki célul, ami az alapokra épül, és a jövőt védi. A Kohéziós Politika kiemelt prioritást kapott a magyar elnökség átfogó stratégiájában. Az elnökség a Kohéziós Politika fontosságát hangsúlyozta, és célként tűzte ki annak folytatását, valamint a jövőjéről való megbeszéléseket. A cél az volt, hogy egy gazdaságilag kiegyensúlyozottabb Európai Unió jöjjön létre, amely versenyképesebb a világpiacokon.

Az egyik kiemelkedő eredmény az Ötödik Kohéziós Jelentésről szóló Tanácsi Következtetések elfogadása volt. Ez volt az első magas szintű hivatalos dokumentum a Kohéziós Politika területén, amelyet az Általános Ügyek Tanácsának 2011. február 21-i ülésén hagytak jóvá.¹⁰ A dokumentum célja az volt, hogy azonosítsa a kérdéseket, amelyekben a tagállamok között konszenzus van, és egyidejűleg meghatározza a további vita területeit. Az elnökség sikerrel járt el ezen a területen, és előkészítette a további tárgyalásokat. Ezután a magyar elnökség magas szintű találkozót szervezett a Kohéziós Politika jövőjéről Budapesten. A rendezvényen a résztvevők a tematikus koncentráció, a rugalmasság és az eredményorientált megközelítés témáit vitatták meg. Az elnökség

⁹ GAZDAG 2011.

¹⁰ NYIKOS 2016: 26.

vitaindító dokumentumokat készített az érdemi vita elősegítéséhez, és az eredményekről összefoglaló készült, ami segítette a politikai vita előkészítését.¹¹

A Kohéziós Politika jövőjéről szóló vita a Strukturális intézkedéssel foglalkozó tanácsai munkacsoportban folytatódott. Itt az előzetesen meghatározott kérdésekre koncentráltak, és felmerült tagállami kérdéseket és aggályokat is felmértek. Négy fő téma került kiemelt figyelem alá: a stratégiai programozás, a Kohéziós Politika végrehajtási rendszere és egyszerűsítési lehetőségei, a Kohéziós Politika integrált megközelítése és az eredményorientált megközelítés.¹²

A Kohéziós Politikáért felelős miniszterek 2011. május 20-án találkoztak Gödöllőn, hogy meghatározzák a Kohéziós Politika jövőjéről szóló jogszabálycsomag tartalmát, és erős politikai üzeneteket fogalmazzanak meg a politika eredményeinek megőrzéséhez. A találkozó a tematikus koncentráció és az eredményorientált megközelítés szerepét vitatta. A magyar elnökség összegző következtetéseket adott ki az elért eredményekről.¹³

A kohéziós politika jelenlegi forrásrendszere

A 2021–2027 közötti időszakban az EU költségvetésének finanszírozása a „klasszikus” többéves pénzügyi keret (MFF) és egy rendkívüli helyreállítási eszköz, a *Next Generation EU* (NGEU) forrásain alapszik. A „Beruházás a munkahelyteremtésért és növekedésért” cél forrásai összesen 322,3 milliárd euró összeget tesznek ki, és az alábbiak szerint kerültek felosztásra: 202,3 milliárd euró a kevésbé fejlett régiók, 47,8 milliárd euró az átmeneti régiók, 27,2 milliárd euró pedig a fejlettebb régiók számára. Ezenfelül 42,6 milliárd euró jut a Kohéziós Alapból támogatott tagállamok számára (ebből 10 milliárd eurót az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre fordítanak). A fenti forrásokat közel kétfélmilliárd euró egészíti ki a legkülső régiók számára, félmilliárd euró összeget pedig a régiók közötti innovációs beruházásokra fordít az Európai Unió. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az „Európai területi együttműködés” (Interreg) célkitűzésre szánt források összesen 8050 millió eurót tesznek ki.¹⁴

Az EU költségvetésében újdonságot jelent az Igazságos Átmeneti Alap, amely a klímasemlegességre való áttérés által leginkább érintett területeket támogatja, és célja a regionális egyenlőtlenségek növekedésének megakadályozása. A ReactEU támogatja a legfontosabb ágazatokat a Covid-19-válságot követő fellendülésben. A két eszköz előirányzata összesen csaknem 70 milliárd eurót tesz ki.

A kohéziós politika a jelenlegi 2021–2027 közötti pénzügyi keret során öt szakpolitikai célkitűzéssel rendelkezik: okosabb Európa az innovatív és intelligens gazdasági átalakulásért, zöldebb, alacsony szén-dioxid-kibocsátású Európa; összekapcsoltabb Európa, amelynek fókuszában a mobilitás áll, szociálisabb Európa, a szociális jogok európai

¹¹ NYIKOS 2016: 28.

¹² *A magyar elnökség eredményei a kohéziós politika területén 2011.*

¹³ European Commission 2011.

¹⁴ CZECZELI–KUTASI 2020.

pillérének végrehajtása, illetve az ígéretesen hangzó, polgárokhoz közelebb álló Európa, amely azonban a cél megvalósítása helyett a városi, vidéki és tengerparti területek fenn tartható és integrált fejlesztését tűzi ki célként, helyi kezdeményezéseken keresztül.¹⁵

A Nyolcadik Kohéziós Jelentés kihívásai

A kohéziós politikát eredményei alapján szokták megítélni. A felzárkóztatás, vagyis az integráció célját jelentő konvergencia szempontjából a kohéziós politika komoly eredményeket tudhat a magáénak, amit többek között az a statisztika is mutat, hogy a 2004-ben csatlakozott tagállamok egy főre eső GDP-je az Európai Unió átlagához képest 59%-ról 77%-ra emelkedett. A szakpolitikát ennek ellenére számos kritika éri, amelyek középpontjában elsősorban az áll, hogy a felzárkóztatás terén megfigyelhető eredmény a nagyvárosi területek teljesítményének köszönhető.¹⁶

Ezt a tényt erősítette meg legutóbb az Európai Bizottság Nyolcadik Kohéziós Jelentése, amely 2022 elején látott napvilágot. A jelentés szintén rámutat, hogy a területi kiegyenlítődés folyamatát elsősorban a nagyvárosok és fővárosok versenye hajtja előre. Emellett a dokumentum pozitív és negatív tendenciákat is mutat az EU régióiban, városai-ban és vidéki térségeiben. A jelentés értékeli a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót az EU-ban. Ez azt mutatja, hogy a kevésbé fejlett régiók felzárkóztak, de sok átmeneti régió¹⁷ megrekedt egy fejlődési csapdában. Felismeri, hogy a növekvő innovációs szakadék mindkét régiótípus számára megnehezíti a felzárkózást. Uniós szinten a foglalkoztatási ráták jelenleg magasabbak, mint a 2008-as gazdasági válság előtt, de a regionális különbségek még mindig meghaladják a válság előtti szintet. A demográfiai változások minden régiót érinteni fognak a következő évtizedekben. A régióknak alkalmazkodniuk kell a csökkenő munkaerő- és diáklétszámhoz, valamint a növekvő 65 évesnél idősebb népességhez.¹⁸

A 2008-as válságot követő költségvetési konszolidáció csökkentette az állami beruházásokat, amelyek szintje még azóta sem érte el a válság előtti szintet. Ennek eredményeként a kohéziós politika finanszírozása egyre fontosabbá vált, és a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszak között az állami beruházások aránya 34%-ról 51%-ra nőtt. A jelentés kiemeli, hogy a zöld és a digitális átállás az EU növekedésének kulcsfontosságú mozgatórugója lesz, de azzal érvel, hogy megfelelő szakpolitikai intézkedések nélkül új gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek jelenhetnek meg, ennek megfelelően

¹⁵ European Commission [é. n. a].

¹⁶ NAVRACSICS 2023.

¹⁷ 2007 és 2013 között a Bizottság bevezette a *phasing-out* és a *phasing-in* régiók fogalmát, amit a fejlettségi szint statisztikai hatásból fakadó változása, azaz egy adott régió esetében a regionális besorolási küszöbérték – az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP uniós átlagának 75%-a – valós konvergencia nélküli meghaladása indokolt. A rendszert 2014-től az „átmeneti régió” kategória váltotta fel.

¹⁸ Európai Bizottság 2022.

pedig felteszi a kérdést: miként kell fejlődnie a kohéziós politikának annak érdekében, hogy választ adjon ezekre a kihívásokra.¹⁹

Lényeges kitétel a helyi bizalom megerősödése is. A jelentés kiemeli, hogy a legutóbbi felmérések szerint az európai állampolgárok jobban bíznak a regionális és helyi önkormányzatokban, mint a nemzeti vagy uniós szintű hatóságokban. A következtetések szerint ebből fakadóan a nemzeti szintű strukturális politikákat helyi alapú politikákkal kell kiegészíteni, és a helyi eszközökre kell építeni a versenyképesség és az innovációs ökoszisztéma megerősítése érdekében.²⁰

A személyi kohézió nagy fokú támogatása szembemegy a területi alapú kohézióval, tehát a regionális politikával. A jelentés kiemeli, hogy a társadalmi kohézió erősítése és a leszakadó csoportok szükségleteinek kielégítése érdekében Európának be kell ruháznia célzott aktivizálási és társadalmi befogadási intézkedésekbe, továbbra is támogatva az inkluzív fejlődést célzó szakpolitikai reformokat. Ígéretes kitétel azonban a jelentésben az arra való elköteleződés, hogy tovább kell fejleszteni és integrálni kell a szakpolitikai döntéshozatalba a „ne árts a kohézióknak” elvet, amely azt jelenti, hogy egyetlen intézkedés sem akadályozhatja a konvergencia folyamatát, és nem erősítheti a regionális egyenlőtlenségeket.²¹

A Kohézió Jövője Munkacsoport dilemmái

2022 szeptemberében a kohézióért felelős miniszterek Prágában már azonosították a főbb témákat, amelyek meghatározzák a szociális és regionális kohézió jövőjét. 2023 januárjában Elisa Ferreira és Nicolas Schmit regionális politikaért, illetve szociális kohézióért felelős biztosok összehívták azt a tanácsadó testületet, amelynek feladata, hogy 2024-ig tartó munkája során kidolgozza a kohéziós politika jövőjét.

Ez a gondolkodási folyamat nemcsak technikai, hanem erősen politikai jellegű is, mivel számos olyan kihívást érint, amelyekkel az EU szembesül, s amelyekkel kapcsolatban értékválasztás előtt áll. A kulcsfontosságú kérdések közé tartozik, hogy más uniós szakpolitikák milyen mértékben támogatják a kohéziós célkitűzéseket. A Kohézió Jövője Munkacsoport 2024 elején teszi közzé stratégiai következtetéseit és ajánlásait.²² Ezek beépülnek majd a kohézióról szóló kilencedik jelentésbe, egy átfogó dokumentumba, amely várhatóan bemutatja a Bizottság érdemi reformlehetőségeit a kohéziós politika jövőbeli kialakítására vonatkozóan.

A 2024-ben sorra kerülő magyar uniós elnökség stratégiai szempontból tehát ismét döntő időszakra esik a kohézió jövőjét tekintve. A Kilencedik Kohéziós Jelentést ugyanis várhatóan 2025 elején, vagyis közvetlenül az uniós magyar elnökség lezárását követően mutatja majd be a Bizottság, a dokumentum megállapításai pedig nagymértékben

¹⁹ Európai Bizottság 2022.

²⁰ Európai Bizottság 2022.

²¹ Európai Bizottság 2022.

²² PETRI 2023.

kihathatnak majd a szakpolitika jövőjére, e téren pedig a magyar elnökségre komoly felelősség hárul a területi kohézió védelme vonatkozásában.²³

Az első uniós intézmény, amely hivatalos álláspontot fogad el a 2027 utáni kohéziós politikáról, a Régiók Bizottsága lesz a 2023. novemberi plenáris ülésén. A korábbi reformok üteme alapján is nyugodtan feltételezhető, hogy a 2027 utáni kohéziós politika szabályainak megalkotására irányuló jogalkotási folyamat körülbelül két évvel a finanszírozási időszak vége előtt, 2025 első felében indul. Bár a kohéziós politika jövőbeli kialakításával kapcsolatos beavatkozások utólag is megvalósíthatók, sokkal kevésbé lennének befolyással a társjogalkotók közötti tárgyalások előrehaladtával.

Ferreira portugál biztos a munkacsoport első ülésén a kohéziós politika alapkoncepcióját körbejáró kérdést tett fel: a kohéziós politika újraelosztási politika vagy növekedési politika? Vagy mindkettő? Éles ellentét látszik kirajzolódni Ferreira és a luxemburgi Nicolas Schmit biztos között, mivel utóbbi a kezdetektől egyértelművé tette, hogy a társadalmi kohézió és méltányosság kérdéskörét helyezi előtérbe a területi különbségek felszámolásához képest. A munkacsoport ülésein részt vevő szakértők megerősítették e megközelítés fontosságát. A 2023. január 31-i ülésen Nadim Ahmad, az OECD kisvállalkozásokat támogató központjának igazgatója előadásában kiemelte, hogy az országokon belüli esélyegyenlőség csökkentését célzó kohéziós politikára kell helyezni a hangsúlyt. Ennek indokaként a *just-in-time* gazdaságról a *just-in-case* gazdaságra való átállás jelenleg tapasztalható jelenségét nevezte meg, amely magasan képzett és szociális innováció szükségességét indokolja, figyelemmel a rövidebb értékláncokra is. Ahmad szerint az elkövetkező években a zöld és a digitális átállásnak fokoznia kell az EU teljesítményét, ami nem járhat az egyenlőtlenségek növelésével azáltal, hogy az új munkahelyeket a legvirágzóbb régiókba összpontosítja. Kérdés azonban, hogy hogyan tudjuk az átállásokat minden régióban működőképpé tenni, miközben az előreagedő és fogyatkozó népesség, valamint a zsugorodó és területileg koncentrált munkaerő az EU nagy részén kihívást jelent a növekedésre nézve.²⁴

Több szakértő a Munkacsoport 2023. március 9-i, április 27-i és június 19-i ülésein a migrációs politika és a kohézió kapcsolatára hívta fel a figyelmet, aláhúzva annak fontosságát, hogy a migránsok betelepítése és képzése a munkaerőhiány csökkentése érdekében a fejletlenebb régiókban különösen lényeges, mivel a szakértők e megoldásban vélték felfedezni az „agyelszívás” jelentette kockázat csökkentésének lehetőségét. A migrációs politika és a kohézió összekapcsolása ennek megfelelően rendkívül rizikós irány a kohézió jövőjével kapcsolatos tervezés során.²⁵

A Munkacsoport 2023. őszi üléseinek egyikén Dubravka Šuica demográfiaért felelős horvát biztos is kiemelte, hogy az EU munkaképes korú népessége 2050-ig várhatóan 35 millió fővel fog csökkenni, az európai régiók túlnyomó többségét érinti a demográfiai változás. A népességfogyás általában súlyosabban érinti a kevésbé fejlett és a vidéki

²³ A Kilencedik Kohéziós Jelentés bemutatásának várható időpontjára való utalás első ízben az alábbi nyilvános eseményen hangzott el: Seminar on Challenges and Trends in Regional Policy & the Future of the EU Cohesion Policy Ministry of Development Funds and Regional Policy, Warsaw 30th January 2023.

²⁴ European Commission [é. n. b].

²⁵ European Commission [é. n. b].

régiókat, ami az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet. A népesség elöregedése növeli az egészségügyi ellátás iránti igényt, és nagyobb pénzügyi terheket ró a nyugdíjrendszerekre. A horvát biztos azonban nem a migráció támogatásában vélte felfedezni a helyzet megoldását, meglátása szerint a kohéziós politika jobban támogathatná azokat a beruházásokat, amelyek növelik a regionális vonzerőt, javítják az emberek képzettségét és átképzését, valamint elősegítik az innovációt.²⁶

A Munkacsoport egyeztetései során a kohézió és az euroszeptikus álláspontok megerősödésének kérdésköre is felmerült. Az Európai Bizottság regionális politikáért felelős főigazgatósága e téren bemutatott 2020. évi tanulmánya fontos vitaanyagot biztosít a kohéziós politika jövője szempontjából. A szakértői anyag szerint a gazdasági és az ipari hanyatlás volt a brexitszavazás kulcsfontosságú mozgatórugója, az alacsonyabb foglalkoztatási rátákkal rendelkező területeken élők, illetve a kevésbé képzett munkaerő nagyobb valószínűséggel szavaz majd az EU-ellenességre. A 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően jelentősen megnőtt a „kemény” és a „puha” euroszeptikus pártok támogatottsága. A tanulmány kiemeli, hogy Magyarországon, Olaszországban és Lengyelországban a legmagasabb a puha és kemény euroszeptikus pártok szavazati aránya az országos parlamenti választásokon.²⁷ Az egyéni, földrajzi és gazdasági tényezőket is magában foglaló klasszikus magyarázat szerint az euroszeptikusok arányát csökkenti a magasabb regionális foglalkoztatási szint, a több felsőfokú végzettségű polgár, a jobb kormányzati minőség, a magasabb számú népesség. Másrészt az egy főre jutó magasabb GDP, a több ipari munkahely, a magasabb nettó migráció, az öregedési folyamatok és az EU-n kívül született lakosok magasabb arányú jelenléte pozitív korrelációt mutatnak az euroszeptikus szavazatok mértékével. Minden régiót fenyegethet a fejlettségi csapda, de a legnagyobb kockázat az átmeneti régiókban van, ezt követik a fejlettebb régiók.

Feltételelességi mechanizmusok és a kohézió célja

Az EU különféle eszközökkel igyekszik biztosítani, hogy a kohéziós forrásokat hatékonyan és a céljaiknak megfelelően használják fel a címzettek. Az egyik ilyen eszköz a kondicionalitás, vagyis a feltételelesség, amelynek három formája is ismert, és amelyről ismét sokat hallhatunk a kohéziós politika jövőjének tervezésével kapcsolatban.

A 2014–2020-ig terjedő költségvetési ciklusban az *ex ante* feltételelesség azt jelentette, hogy az EU valamilyen feltételt szab egy fejlesztési programnak, például azt követeli, hogy egy országnak be kell vezetnie egy minőségbiztosítási rendszert, mielőtt a pénz folyósítják a szakképzési programokhoz. Általában a feltételelesség reformintézkedéseket tartalmaz, és megjelenhet az évi országspecifikus ajánlásokban is. Ha az *ex-ante* feltétel teljesül, a programhoz hozzárendelt pénz kiutalható. Összesen hét általános *ex-ante* feltétel és 29 témabeli *ex-ante* feltételt állapítottak meg a korábbi pénzügyi keret költségvetési

²⁶ European Commission [é. n. b].

²⁷ European Commission 2020.

időszakában. Amennyiben a feltételek megvalósulása elmaradt, a tagállamok cselekvési tervet készítettek, amennyiben azokat nem implementálták, felfüggesztési eljárás indult velük szemben.²⁸

2011 szeptemberében egy javaslat keretében a 2014–2020-as költségvetés részévé vált a makroökonómiai feltételelenség, amelynek lényege, hogy a strukturális alapok folyósítását részben vagy teljes egészében felfüggeszthetik az uniós intézmények, ha egy ország megsérti az unió pénzügyi stabilitási szabályait, azaz ha tartósan magas költségvetési hiányt mutat.²⁹ Ez a szabály a kohéziós alap esetében már korábban is érvényben volt, a korábbi hétéves költségvetési ciklus során pedig a regionális fejlesztési alapra és a szociális alapra is kiterjesztették. Az ex-ante feltételelenséget felváltó feljogosító feltételek alapvető elemei a Kohéziós Politikának 2021 és 2027 között. Ezek két típusba sorolhatók, négy horizontális feljogosító feltétel, amelyek valamennyi közös alapra vonatkoznak, valamint 16 tematikus feltétel egyes speciális alapokra vonatkozóan. A feljogosító feltétel nem teljesítése esetén az azzal összefüggő műveletekhez kapcsolódó kiadásokat be lehet vonni a kifizetési kérelmekbe, de a Bizottság csak akkor téríti meg ezeket a kiadásokat, ha úgy ítéli meg, hogy az adott feltételt a tagállam teljesítette.³⁰

A makroökonómiai feltételelenség lényege az, hogy az EU megszakíthatja a már elindított finanszírozást nemkívánatos egyensúlyi probléma esetén, tehát ez elsősorban szankciós jellegű következmény. Bevezetésekor sok vita hangzott el azzal kapcsolatban, hogy megengedhető-e az ilyen jellegű negatív következmény, hiszen az ahelyett, hogy segítené elérni a kohéziós politika céljait, alááshatja az uniós pénzügyi eszközök eredeti mandátumát.

2021 januárjában vált hatályossá az a kondicionalitási rendelet, amely a kohéziós forrásokat a jogállamisági feltételrendszerrel tette függővé.³¹ Az új rendelet értelmében az uniós kifizetések visszatartathatók azoktól az országoktól, ahol az uniós források kezelése kapcsán bebizonyosodik a jogállamiság megsértése. A szabályozás értelmében, miután a Bizottság megállapítja a jogsértést, javasolja, hogy az adott tagállam kormánya ellen indítsák el a feltételrendszerhez kapcsolódó eljárást, ezt követően pedig javaslatot tesz a tagállamnak az uniós költségvetésből járó források részben vagy egészben való felfüggesztésére. A Tanácsnak ezt követően főszabály szerint egy hónap, kivételes esetben három hónap áll rendelkezésére, hogy minősített többséggel – azaz a tagállamok legalább 55%-ának a szavazatával úgy, hogy a szavazatok az unió lakosságának 65%-át képviseljék – szavazzon a javasolt intézkedésekről. A szabályozás rendelkezései értelmében az eljárás elindítása és a kohéziós, valamint egyéb költségvetési források felfüggesztése elméleti szinten nem jelent kimentést a tagállamok számára az érintett programokra nézve, vagyis azokat forrás hiányában is végre kell hajtaniuk.

Az Európai Parlament javaslatát követően 2022 áprilisában az Európai Bizottság elindította a jogállamisági feltételelenségi mechanizmust Magyarországgal szemben,

²⁸ NYIKOS 2016: 29.

²⁹ NYIKOS 2011.

³⁰ NYIKOS 2016: 64.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete.

2022 decemberében pedig a Tanács 6,3 milliárd euró felfüggesztéséről döntött.³² A Magyarországgal szembeni jogállamisági felfüggesztésben érintett programok a kohézió érdekében megfogalmazott gazdasági és társadalmi célkitűzések széles körét fedik le: környezeti és energiahatékonyság, biológiai sokféleség, körforgásos gazdaság, zöld-kék infrastruktúra fejlesztése, helyi energiaközösségek alapításának támogatása. Munkahelyteremtés, fenntartható és biztonságos közúti mobilitás, település- és városfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés, humán és szociális infrastruktúra. Előírás a programok előfinanszírozása a nemzeti költségvetés terhére, amíg a felfüggesztés feloldását követően a költségek az uniós költségvetés terhére leszámíthatóvá válnak.

A kohéziós politika végső kedvezményezettjei az európai állampolgárok

„Megcsináltuk! Most már ez a törvény, és ezen nem változtat semmilyen egyoldalú nyilatkozat. A feltételrendszer segítségével mostantól megvizsgálhatjuk azokat a kétes törekvéseket, amelyek az unió értékeivel ellentétes célokra szánják az uniós forrásokat” – nyilatkozta a jogszabályról szóló végszavazást követően Petri Sarvamaa finn párti társjelentestevő. „A Parlament biztosította, hogy minden lényeges elem a rendelet részévé váljon, és hogy a szöveg ép maradjon. Elvárjuk, hogy a Szerződések őrének szerepét betöltő Bizottság 2021. január elsejétől elkezdje a rendelet független végrehajtását. Az európai polgárok is ezt várják el” – tette hozzá a képviselő.³³

„Az Unió nem egy à la carte étterem, ahol megtarthatjuk a jogainkat akkor is, ha a kötelességeinknek nem teszünk eleget. Egy közös értékeken alapuló közösségről van szó, a közös értékek fenntartása pedig a tagállamoknak és a polgároknak egyaránt feladata. Az uniós költségvetést a jogállamiság tiszteletben tartásához kötő, ma elfogadott mechanizmus a Parlament kiemelkedő sikere” – fogalmazott ugyanekkor Eider Gardiazabal Rubial spanyol szocialista társjelentestevő. „A Parlament gondoskodott róla, hogy a rendelet értelmében kiszabható büntetések közvetlenül a kormányokat, és ne a végső kedvezményezetteket sújtsák. A diákokat, kutatókat, vállalatokat és civil szervezeteket nem érinti az uniós szankció, hiszen biztonsági hálóval védjük őket” – tette hozzá a szocialista politikus.³⁴ Ám a rendelet alkalmazása során kiderült: szó sincs semmilyen védőhálóról, hiszen a döntés magyar egyetemi hallgatókra, kutatóintézetekre, vállalkozásokra gyakorolt hatását nem egyenlíti ki semmilyen eljárás, mint ahogy a teljes Európai Unió saját belső piaci egységét, innovációs képességét és konvergenciáját aláásó következményeket sem hárítja el semmiféle intézkedés. Pedig a növekedéssel kapcsolatos tudományos álláspont egyértelmű: az úgynevezett endogén növekedési modell értelmében az emberi tőkét, a vállalkozókedvet, az innovációt, az új technológiák átvételére való

³² A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata.

³³ Európai Parlament 2020.

³⁴ Európai Parlament 2020.

képességet, a vezetési és intézményi képességeket, valamint a bizalmon alapuló helyi kapcsolatokat a fejlődés legfontosabb hajtóerőiként kell tekinteni.³⁵

Az uniós intézményrendszer egyik tanácsadó testülete, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság már a jogállamisági rendelet tárgyalása során felhívta³⁶ az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy az új jogi keret nem rendezi azoknak az egyéni kedvezményezetteknek az érdekeit, akiknek a források felfüggesztése miatt negatív következményeket kell elszenvedniük. Ugyancsak kevés szó esett az eddigiekben arról, hogy a jogállamisági rendelet elfogadása során a szubszidiaritásról és arányosságról szóló kötelező hatásvizsgálatot, illetve az érdekelt felekkel való konzultációt egyszerűen mellőzte az Európai Bizottság.³⁷ Az EU döntés-előkészítő, végrehajtó, döntéshozó, ellenőrző és képviselői szerve érdemi vizsgálat helyett letudta a kérdést annyival, hogy az érdekelt felek bevonása nem volt lehetséges, mert eddig nem létezett hasonló instrumentum, a javaslat pedig „a jogállamisággal kapcsolatos hiányosságok elleni védelem jelenlegi szintjének növelésével pozitív hatással lesz az alapvető jogokra”.³⁸

Kétségbevonható, hogy az uniós források jogállamisági okokból való felfüggesztésére objektív joggal szolgálnának a Szerződések. A kohézió előírása azonban a legmagasabb szintű integrációs alapelv és tételes jogi kötelezettség az uniós intézmények számára. A Kohézió Jövője Munkacsoport 2023. októberi ülése során elhangzott szakértői vélemények rámutattak a mechanizmus komoly kockázataira azzal kapcsolatban, hogy az szembe megy a kohézió alapelveivel.³⁹

Kohézió és európai egység húsz év uniós tagság után

Húsz esztendővel ezelőtt az Európai Unió keleti bővítése gazdasági értelemben felkészületlenül érte a saját rendszerét hosszú évtizedek alatt a hidegháborúhoz hozzáigazító Nyugatot. A hirtelen megváltozott helyzetben az Európai Unió tagállamai kifejezetten óvatosan reagáltak, hiszen az új tagállamok fejlettségi szintje nemcsak jóval az EU átlaga, hanem a kevésbé fejlett déli tagállamoké alatt maradt. Az EU tíz új taggal bővült, ezzel az uniós lakossága 20%-kal, GDP-je azonban csak 5%-kal növekedett.⁴⁰ Európa akkori vezetői potenciális megoldásként tekintettek egy többsebességű Európa bevezetésére. 1994-ben – még az EU12 időszakában – a német kereszténydemokraták, Wolfgang Schäuble és Karl Lamers közzétettek egy olyan koncepciót,⁴¹ amelyben egy „Mag-Európa” (*Kerneuropa*) létrehozatalát szorgalmazták annak érdekében, hogy a keleti

³⁵ KENGYEL 2012.

³⁶ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről, 2018.

³⁷ Európai Bizottság 2018: Indokolás.

³⁸ Európai Bizottság 2018: Az utólagos értékelések, az érdekelt felekkel folytatott konzultációk és hatásvizsgálatok eredményei.

³⁹ European Commission [é. n. b].

⁴⁰ NYIKOS 2016: 17.

⁴¹ SJURSEN 2007.

bővítés során csatlakozó országokat háttérbe szorítsák az uniós döntéshozatalból.⁴² Ennek elvetését éppen arra alapozták, hogy az nem áll összhangban a konvergencia elvét kiteljesítő kohéziós politika célkitűzéseivel. Ma, az eredeti elképzelés után harminc évvel ismét felvetődik a kérdés, hogy a nyugati országok az „egyre szorosabb unió” projektjére nem a tagállami érdekek közelítése és összehangolása szempontjából tekintenek, hanem az számukra továbbra is a mag-Európa érdekeihez való egyre feszesebb alkalmazkodás elvárását jelenti.

A kohézió jövőbeli tervezésének kérdésköréhez az is hozzátartozik, hogy a jelenlegi uniós költségvetés összegének kétharmad részét, csaknem 400 milliárd euró összeget tesz ki az uniós programok végrehajtása keretében megpályázható közvetlen EU-források rendszere. Húszesztendő uniós tagságunk időtartama alatt önhibáján kívül sem hazánk, sem a velünk együtt csatlakozó országok nem léptek előre a pénzügyi eszközök lehívásának terén. Magyarország az Európai Unió területének 2,22%-át, lakosságának 2,14%-át teszi ki, és a vásárlóértéken (PPP) számított GDP-jének 1,67%-át (2022) állítja elő. Ehhez képest a jelenleg rendelkezésre álló 2021-es évre vonatkozó közvetlen uniós forrásoknak az 1,06%-át nyertük el az új 2021–2027-es költségvetési ciklus első évében. Minden magyar lakosra 17 euró közvetlen uniós támogatás jutott. Azaz a közvetlen uniós támogatás jelentősen elmarad mind a három kiemelt országspecifikus mutatóunktól (terület, lakosság, GDP), azonban mindez nem magyar sajátosság: Szlovákiában ugyanebben az időszakban 16 euró jutott egy lakosra, Lengyelországban 14 euró, Csehországban 13 euró. Ezzel szemben a nyugati EU-tagok egy főre jutó közvetlen uniós támogatása 38 euró, míg az EU egészére meghatározva 34 euró, amely pontosan kétszerese a magyar értéknek. 2021-ben a közvetlen uniós források 86%-át a nyugati európai tagállamok kapták, míg összesen 14%-a jutott a kelet-európai országoknak. A felzárkóztatást elősegítő kohézió elvének mielőbbi megjelenítésére van szükség az EU intézményei részéről, mivel a költségvetési tervezésben egyre jelentősebb arányt képviselő közvetlen EU-források lehívásában való kelet-közép-európai elmaradás uniós beavatkozás nélkül leszakadással fenyeget, ami az összeurópai versenyképességet is hátrányosan érinti.

A kohéziós politika jövőre vonatkozó tervezése során a nettó befizető országok érdekeltnek lehetnek abban, hogy a személyi kohézióra tolják át a szakpolitika jövőbeli hangsúlyát. Ebben az esetben az unió nem helyi, hanem összeurópai megközelítésben vizsgálná a felzárkóztatás igényét. Nyilvánvaló, hogy a közép- és kelet-európai országok továbbra is a területi kohézió fenntartásában érdekeltek. Félő, hogy amennyiben az EU maga dönt arról, hogy mely csoportok igényeit véli szükségesnek kielégíteni a kohéziós politika keretein belül: a lokális szintű strukturális egyenlőtlenségek kezelése helyett politikai prioritásokra helyezné át a szakpolitikai hangsúlyt. Beláthatatlan következményekkel járhat, ha az európai integráció alaptézise, az eredetileg a tagállamok és az azokon belüli területi egységek közötti gazdasági egyenlőtlenség felszámolására épülő kohézió helyett a szakpolitika pedig az aktuális politikai céloknak alárendelve működne tovább.

⁴² SCHÄUBLE 1994.

Felhasznált irodalom

- CZECZELI Vivien – KUTASI Gábor (2020): A 2021–2027-es EU költségvetés hatása a magyar gazdaságra. *GVK Gazdaságpolitikai Tanulmányok – RICE Policy Papers*, (2). Online: <https://gvk.uni-nke.hu/document/gvk-uni-nke-hu/GVKI%20Policypapers-2-2020.docx.pdf>
- GAZDAG Ferenc (2011): *A 2011-es magyar EU-elnökség*. Online: www.grotius.hu/doc/pub/QWFNHZ/2011_222_gazdag_ferenc_a_2011-es_magyar_eu-elnokség.pdf
- J. NAGY László (2005): *Az európai integráció politikai története*. Szeged. Online: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf>
- KENGYEL Ákos (2012): Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője. *Közgazdasági Szemle*, 59(2), 311–332.
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202013/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/8_manzella_final-formatted.pdf
- NAVRACSICS Tibor (2023): A kohéziós politika jövője: térségekre vagy személyekre koncentráljunk? *Ludovika.hu*, 2023. május 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/05/04/a-kohezios-politika-jovoje-tersegekre-vagy-szemelyekre-koncentraljunk/
- NYIKOS Györgyi (2011): Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. *Területi Statisztika*, 14(1), 38–51.
- NYIKOS Györgyi (2016): *Kohéziós politika 2014–2020 – Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15941/Kohezios%20politika.pdf?sequence=1>
- PETRI Bernadett (2023): Növekedés vagy felzárkóztatás? A kohézió jövőjének aktuális dilemmái. *Ludovika.hu*, 2023. október 18. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/10/18/novekedes-vagy-felzarkoztatasi/
- SCHÄUBLE, Wolfgang (1994): *Überlegungen zur europäischen Politik*. CDU-CSU munkadokumentum. 1994. szeptember 1. Online: <https://web.archive.org/web/20160318173446/https://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>
- SCHÖN, Karl Peter (2018): Europäische Raumentwicklungspolitik. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (szerk.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 577–587.
- SJURSEN, H. (2007): Enlargement in Perspective: The EU's Quest for Identity. *RECON Online Working Papers Series*, 15. Online: <https://ideas.repec.org/p/erp/reconx/p0015.html>

Egyéb források

- A magyar elnökség eredményei a kohéziós politika területén 2011*. Online: <https://archiv2011-2022-regionalispolitika.kormany.hu/download/7/50/10000/HU%20eln%C3%B6ks%C3%A9gi%20%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf>
- A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2506>

- Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről. COM(2018) 324 végleges – 2018/0136 (COD). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018AE2955>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092>
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=%20CELEX:12012M/TXT&from=FI>
- Európai Bizottság (1999): *Az Európai Unió területének kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése felé*. A Területtervezésért Felelős Miniszterek Informális Tanácskozásán Potsdamban elfogadott anyag. Online: www.terport.hu/webfm_send/a64_esdp.pdf_%3B
- Európai Bizottság (2018): *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről*. COM(2018) 324 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324>
- Európai Közösségek Bizottsága (2008): *Az Európai Bizottság TEN-T politika jövőjéről szóló zöld könyve. A közlekedés fenntartható jövője: útban az integrált, csúcstechnológiát képviselő, felhasználóbarát rendszer felé*. COM/2009/0279 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0279:FIN:EN:PDF>
- Európai Parlament (2020): *A Parlament döntésével kötelező érvényű európai jogszabállyá vált a jogállamisági feltételrendszer*. Sajtóközlemény, 2020. december 16. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93622/kotelezo-ervenyu-europai-jogszaballya-valt-a-jogallamisagi-feltetelrendszer
- Európai Parlament [é. n. a]: *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/93/gazdasagi-tarsadalmi-es-teruleti-kohezio
- Európai Parlament [é. n. b]: *Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/95/az-europai-regionalis-fejlesztesi-alap-erfa
- European Commission (2011): *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. A Területtervezésért és Területfejlesztésért Felelős Miniszterek Informális Tanácskozásán Gödöllőn elfogadott anyag. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020
- European Commission (2020): *Does Cohesion Policy Reduce EU Discontent and Euroscepticism?* Working Paper, 2020. október 12. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2020/does-cohesion-policy-reduce-eu-discontent-and-euroscepticism
- European Commission (2022): *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- European Commission [é. n. a]: *New Cohesion Policy*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en
- European Commission [é. n. b]: *The Future of Cohesion Policy*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en

A 2024-es magyar EU-elnökség lehetőségei az európai biztonság- és védelempolitika keretében

2024 második félévében ismét Magyarország veszi át az Európai Unió Tanácsának elnökségét, 2011 után a második alkalommal. A tanulmány röviden összegzi a 2011-es magyar EU-elnökség biztonság- és védelempolitikai tapasztalatait, rámutatva a „szerepből” adódó hasonlóságokra a jelenlegi felkészülési időszakban. Egyúttal a biztonsági környezet és az európai védelempolitikai folyamatok rövid értékelésével bemutatja, hogy mely területek fejlődtek tovább, és hol tehetünk többet a közös biztonság és védelem fenntartásáért a magyar érdekek mentén. A várható feladatok között szerepelni fog a katonai képességfejlesztési folyamatok továbbvitele, így a 2024-es Koordinált Éves Védelmi Szemle elkészítése terén az Európai Védelmi Ügynökség támogatása és a 2024-ben elfogadásra váró EU Védelmi Ipari Stratégia rendelkezéseinek végrehajtása. Mivel Magyarország az európai stratégiai autonómia „szűk értelmezése” mentén elsősorban a válságkezeléshez kapcsolódó pragmatikus cselekvőképesség megteremtésében érdekelt, az EU civil válságkezelő tevékenységének támogatása a déli szomszédságban azért is releváns lehet, mert a 2024-es magyar elnökség várhatóan hasonlóan turbulens időszakra esik, mint a 2011-es.

Bevezetés

2024 második félévében ismét Magyarország veszi át az Európai Unió Tanácsának elnökségét, 2011 után a második alkalommal. Egy olyan korban, amikor Európa biztonságát már nem vehetjük adottságnak, ezért a védelmi kérdések a korábbiaknál nagyobb jelentőségre és egyben láthatóságra tesznek szert, egyúttal nagyobb erőforrásigény is társul hozzájuk. Miközben a kontinens biztonságát és stabilitását egyetlen ország sem képes egyedül fenntartani, az EU közös biztonság- és védelempolitikáját (KBVP) az európai integráció kormányközi döntéshozatali körében tartották a tagállamok, így látva feloldhatónak az együttműködési kényszer és az érzékeny nemzeti, nemzetbiztonsági érdekek közötti feszültségeket. A tanulmány röviden összegzi a 2011-es magyar EU-elnökség biztonság- és védelempolitikai tapasztalatait, rámutatva a „szerepből” adódó hasonlóságokra a jelenlegi felkészülési időszakban. Egyúttal bemutatja, hogy mely területek fejlődtek tovább, és hol tehetünk többet a közös biztonság és védelem fenntartásáért a magyar érdekek mentén.

Két uniós elnökség keretei: hasonlóságok és különbségek 2011 és 2024 között

A 2011-es magyar EU-elnökség funkcionális újdonságát az adta, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán az Európai Unió Tanácsának elnökségét adó ország szerepe a korábbihoz képest jelentős mértékben lecsökkent, és ennek az új szerepkörnek a „tesztüzeme” éppen

a spanyol–belga–magyar trió elnökségi időszakában zajlott. A szerepkör csökkenése egyrészt abban öltött testet, hogy az EU Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozásával az állam- és kormányfők tanácskozásait már nem a soros elnökséget adó ország vezetője elnököli; másrészt pedig abban, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői poszt létrehozásával a főképviselő – egyben a Bizottság alelnöke, a Külkapcsolatok Tanácsának elnöke és az Európai Külügyi Szolgálat politikai vezetője – bizonyos mértékig átvette az EU külképviseleti feladatait. Azaz bejelentkezett egy újabb szereplő a „nagy láthatóságú” szerepkörökre, miközben számos „ügyviteli”, koordinációs és kormányközi politikai kérdésben az elnökség konszenzuskereső szerepe megmaradt.

Az „Erős Európa” mottóval zajló magyar elnökség négy programpontja közül a negyedik fogalmazott meg kül- és biztonságpolitikai célkitűzéseket a „globális felelősségvállalás” jegyében.¹ Ez elsősorban Horvátország EU-csatlakozásának lezárását, a Keleti Partnerség továbbvitelét, illetve az Európai Külügyi Szolgálat működésének gyakorlati támogatását jelentette, de megjelentek kereskedelempolitikai ügyek is (az EU–Dél-Korea és az EU–Japán közötti szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalásai).

A nyugat-balkáni bővítés nem csupán magyar stratégiai cél, hanem presztízskérdés is volt – és hét tárgyalási fejezet lezárásával az elnökség utolsó napjának, 2011. június 30-ának délutánján sikerrel zárult. (A bővítés további lehetőségei Izland és Törökország esetében nem hoztak ilyen lendületes sikert: ugyan Izlanddal négy tárgyalási fejezetet megnyitottak, és kettőt le is zártak, Ankarával nem történt érdemi előrelépés.) A Keleti Partnerség továbbvitelének kulcseleme egy állam- és kormányfői szintű csúcstalálkozó lett volna, azonban ezt a 2011. őszen következő lengyel elnökség idejére „csúszttatták át” a felek, és Magyarország a találkozó „társházigazdájaként” szerepelt. A Külügyi Szolgálat munkájának támogatása végül – mint az annyira jellemző is a soros elnökségi munkára – kényszerből több „válságkezelési” elemet is magában foglalt: a fukusimai atomerőmű-baleset (2011. március 11.), majd a líbiai polgárháború eszkalációja (2011. februártól) is koordinált fellépést, ezen belül a magyar szakdiplomácia és polgári válságkezelési szakértők bevonását tették szükségessé.²

A 2024-es magyar elnökség hasonlóan turbulens időszkra esik – még akkor is, ha most előre nem jelezhető újabb válságra nem kerülne sor. 2011-ben az arab tavasz a déli szomszédságot, 2024-ben a folytatódó orosz–ukrán háború a keletet dűlja fel, miközben a déli kihívások sem tűntek el. Nem véletlen, hogy a spanyol–belga–magyar trió közös célkitűzései között a nemzetközi partnerség, a multilaterális együttműködés, átfogó megközelítésben az unió biztonsága, az EU érdekeinek értékalapú védelme, valamint a biztonság és védelem terén a közös cselekvés eszközeinek erősítése szerepel.³

Ugyanakkor több tényező is csökkentheti az elnökség cselekvési szabadságát az év második felében: a júniusi európai parlamenti választásokat követően a frissen felálló Parlament, majd a várhatóan novembertől megújuló Bizottság kevésbé lesz cselekvőkész, az unió vezető tisztségviselőinek váltása lassítani fogja az ügyvitelt, a tárgyalások

¹ Magyarország Kormánya 2011.

² GAZDAG 2011: 79–81.

³ Council of the European Union 2023.

pedig felszínre hozzák a politikai érték- és érdekkonfliktusokat, ami más szakpolitikai területeken is éreztetheti hatását.

A magyar elnökségi program prioritásaiként az előzetes kommunikáció és a trió közös programja alapján a versenyképesség javítása, a kohéziós politika folytatása, a demográfiai kihívások kezelése, a bővítési folyamat továbbvitele (különös tekintettel a nyugat-balkáni országokra), az illegális migráció elleni fellépés és a határok védelme, valamint a védelempolitika erősítése fog szerepelni.

Európa biztonsági környezetében számos nem (vagy csak kis részben) katonai választ igénylő, transznacionális, „puha” biztonsági kihívás és fenyegetés is jelen van, amelyekre azonban jellegükből és a válaszadás kompetenciaigényeiből adódóan elsősorban nem a közös biztonság- és védelempolitika fog válaszokat adni, hanem a bel- és igazságügyi együttműködés (*homegrown* terrorizmus, szervezett bűnözés), a bevándorláspolitikai (tömeges migráció, menekültpolitika) vagy a kereskedelem- és iparpolitika (gazdasági szuverenitás, *de-risking*). Bár összkormányzati megközelítésben ezek is kapcsolódnak a KBVP-hez, sőt a külső szereplőkkel fenntartott viszonyrendszer az „európai”/EU külpolitika eszköztárában a biztonsági és katonai eszközöket is magában foglalja, specifikusan ezekre az elemekre nem térünk ki, hanem az EU cselekvőképességének kérdéseit és az ezt alátámasztó biztonság- és védelempolitikai eszközrendszert tekintjük át a továbbiakban, kiemelve azokat a releváns folyamatokat, megnevezve azokat a súlypontokat, amelyek a 2024-es magyar EU-elnökség időszakában is relevánsak lesznek, és azt határozzák meg, hogyan képesek az EU27-ek képviselni érdekeiket a válságoktól sújtott biztonsági környezetünkben.

A két elnökség közötti időszak meghatározó védelempolitikai folyamatai

Annak ellenére, hogy az EU Biztonsági Stratégia felülvizsgálata (2008) és a Lisszaboni Szerződés életbelépése (2009) lehetőséget teremtett volna az európai védelempolitikai együttműködés fejlesztésére, a 2008–2009-es pénzügyi-gazdasági válság még az arab tavasz eseményei ellenére is évekre „levette” a KBVP-t a politikai napirendről, és csak 2013-ban tért vissza az Európai Tanács a kérdéshez.⁴ A gazdasági helyzet javulása és a 2014-es, 2015-ös stratégiai sokkok (Oroszország katonai agressziója Ukrajna ellen, az „Iszlám Állam” felemelkedése, illetve a migrációs és menekültválság) adták meg az érdemi politikai lökést a többnemzeti cselekvéshez, aminek eredménye az EU Globális Stratégiája (2015) lett. A stratégiai ambíció újradefiniálása – a brexit ellenére – lehetővé tette, hogy a KBVP fejlődése dinamikusabbá váljon, „szokás szerint” az intézményi-eljárási keretek kialakításával, amelyeket a következő években kezdtek el a tagállamok megtölteni tartalommal.

Az EU elkezdte megalapozni a közös képességfejlesztéshez, illetve a képesség-hiányok pótlásához szükséges uniós szintű kereteket és mechanizmusokat. A közös döntés az Állandó Strukturált Együttműködés (PESCO), ezen belül kiemelt jelentőséggel

⁴ CSIKI 2014: 48–53.

a Válságkezelési Műveleti Központ (EUFOR CROC) kialakításáról, a tagállamok védelmi tervezési folyamatainak összehangolását kezdeményező első projektek a Koordinált Éves Védelmi Szemle (CARD) eredményei alapján és a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) támogatásával, valamint az Európai Bizottság által dedikáltan védelmi célokra biztosított források (Európai Védelmi Alap, EDF) mind ebbe az irányba mutattak. Ezek az elemek kiteljesedésük esetén (a releváns politikai döntéshozattal és katonai tervezési, vezetés-irányítási támogatással együtt) valóban funkcionálhatnak a jövőben úgy, mint egy nemzeti szereplő védelmi tervezési és műveleti végrehajtási folyamata. Nem véletlen, hogy számos alkalommal kerül elő az európai politikai közbeszédben – francia, német, sőt magyar részről is – az „európai haderő” létrehozásának javaslata, és kibontakozott az európai stratégiai autonómia megteremtésével kapcsolatos szakértői és politikai vita is.

A 2020-as PESCO stratégiai felülvizsgálat a 2021–2025-ös időszakra részben a már futó PESCO-projektek, részben pedig az újonnan létrehozandó rövid és középtávú képességfejlesztési kezdeményezések hatékonyságát növelő ajánlásokat fogalmazott meg. A PESCO a továbbiakban is annak eszköze lesz, hogy a tagállamok teljesíteni tudják az EU biztonság- és védelempolitikai ambíciószintjét, beleértve a legmagasabb intenzitású és komplexitású műveletekhez szükséges katonai képességek biztosítását. A 2025-ig tartó következő szakaszban e koherens, teljes spektrumú haderőcsomag létrehozására kell koncentrálnia a PESCO-projekteknek. A felülvizsgálat számos ajánlást fogalmazott meg a képességfejlesztéssel és a strukturált védelmi együttműködést elmélyítő közös kötelezettségekkel kapcsolatban.⁵ A felülvizsgálat hatásai a 2024-es magyar EU-elnökség időszakában is velünk fognak élni. Miután a Stratégiai Iránymutatás a francia elnökség (2022) alatt célt ért, az azonosított katonai képességek követelmények biztosítására vonatkozó döntések, új kezdeményezések a magyar elnökség egyik témáját adhatják.

Ezzel párhuzamosan a 2020 novemberében első alkalommal nyilvánosságra hozott CARD-jelentés 55 olyan konkrét képességfejlesztési területet azonosított, ahol érdemi előrelépést tehetnének a tagállamok. Ebből 17 szárazföldi, 14 légi, 12 haditengerészeti, öt összhaderőnemi és stratégiai, négy űr- és három kiberhadszíntéri képességet fedett. Emellett 56 védelmi kutatás-fejlesztési lehetőséget, valamint a képességfejlesztés mellett műveleti együttműködési lehetőségeket is azonosítottak az erőket, a nem kinetikus szerepvállalás és az erők megóvása terén. Az 55 területet hat klaszterbe rendezték, amelyek iránymutatásként szolgálnak a nemzeti képességfejlesztési és védelmi kutatás-fejlesztési tervek összehangolásához – például a PESCO keretében és az EDF támogatásával. Az azonosított hat kulcsfontosságú klaszterterület: általános célú harcokcsítípus; az egyéni katonai felszerelések; egy felszíni járóhajótípus; drónok elleni fegyverrendszerek és hozzáférést gátló, területmegtagadó eszközök; űrképességek; katonai mobilitás. E területeket a védelmi ipari kutatás-fejlesztés a mesterséges intelligencia, a kibervédelem, az új szenzortechnológiák, az új típusú alapanyagok, valamint az energiahatékony meghajtási rendszerek, illetve a pilóta nélküli eszközök és robotika terén szükséges, hogy támogassa.⁶ A 2022-es CARD-ciklus értékelése során az Európai Védelmi Ügynökség

⁵ Council of the European Union 2020.

⁶ European Defence Agency 2020.

a védelemre fordított erőforrás-hiányosságok és az orosz–ukrán háború tapasztalatai alapján megfogalmazott képességekvetelmények tekintetében lényegében ugyanezeket a fejlesztési területeket azonosította, kiemelve, hogy az európai védelmi iparnak kell meghatározó szerepet játszania a gyártásban és a kutatás-fejlesztésben egyaránt.⁷ Mindez azért fontos, mert ezek a területek képezik az európai képességfejlesztési tárgyalások elsődleges elemeit a 2024-es magyar elnökség időszaka alatt is.

Az unió eszköztárának bővülése fokozatosan növelte a területen rendelkezésre álló forrásokat is. E tekintetben ráadásul nemcsak az Európai Védelmi Alap forrásai (körülbelül hétmilliárd euró) jelentek meg, hanem további kutatási és iparpolitikai források is, amelyek védelmi vagy képességfejlesztési relevanciával is bírnak (például a Digitális Európa program – körülbelül 6,7 milliárd euró, az Európai Horizont program – körülbelül 76 milliárd euró, az űrprogram – körülbelül 13 milliárd euró).⁸ Feltételezhetjük tehát, hogy e forrásbővülés hosszú távon alapvetően inkább ösztönző lesz a tagállamok számára a tekintetben, hogy fokozzák részvételüket az európai képességfejlesztési projekteken. A forrásbővülés pedig az orosz–ukrán háború hatására dinamikussá vált: 2025-ig további 70 milliárd eurós bővülést várnak a tagállamok részéről.⁹

Végül, de nem utolsósorban a 2022-ben elfogadott Stratégiai Iránytű a Globális Stratégia operacionalizálását jelentette, ami korábban hiányzott, és ami alapján meghatározták az EU katonai műveleti elképzeléseinek képességigényeit az új Képességkatalógus (Headline Goal) számára. Az Iránytű a következő tízéves időszakra, azaz stratégiai időtávra szól, amelynek a magyar EU-elnökség szinte a közepén lesz.

Ami az európai képességfejlesztési célkitűzéseket illeti, nagyjából felmérhető, hogy egyes logisztikai és szárazföldi képességeket szükség – vagy az európai ambíciószint megvalósításához szükséges képességek megteremtése – esetén az EU-tagállamok is létre tudnak hozni vagy meg tudnak vásárolni. Azonban továbbra is vannak olyan stratégiai képességek, amelyek csak a legnagyobb szövetséges országoknak, vagy csupán az Egyesült Államoknak állnak rendelkezésre, és ezért a többi szövetségesnek rendkívüli nehézséget jelentene ezek pótlása vagy helyettesítése. A kritikus függőségek között továbbra is számolni kell a stratégiai felderítő, megfigyelő, hírszerző és célmegjelölő képességekkel; a vezetés-irányítási és kommunikációs rendszerekkel, beleértve mindkét kategóriába az üreszközöket; szárazföldi hadosztály szint feletti telepíthető műveleti parancsnokságokkal; telepíthető légierő-parancsnokságokkal; hadszíntéri légvédelemmel és rakétavédelemmel, beleértve a korai előrejelző rendszereket; a nagy hatótávolságú bombázó erőkkel és a jelentős létszámban rendelkezésre álló ötödik generációs vadászpilótákkal. Ugyancsak korlátozott az európai államok képessége a nagy hatótávolságú precíziós csapásmérés, beleértve a föld-föld cirkálórakétákat; a légi utántöltés; a stratégiai és harcászati légi szállítás; valamint a különleges műveletekre alkalmas légi járművek terén. Egy regionális nagyhatalommal szembeni konfliktus komolyan próbára tenné az európai haditengerészeti erők képességeit, és egy válságkezelő műveletben a hadszíntérre érkező

⁷ European Commission 2022.

⁸ NÁDUDVARI 2020: 8.

⁹ European Defence Agency 2022: 2.

belépő erők (mondjuk egy EU-harccsoport) partra szállító képessége is kérdéses lenne. Szimulációk és modellezés alapján úgy becsülhetjük, hogy az EU-tagállamok önállóan egy rövid távú mentő és evakuációs művelet, valamint egy humanitárius művelet végrehajtására rendelkeznek a szükséges képességekkel, amennyiben minden rendelkezésükre álló eszközt mozgósítanak. Azonban a brexit után az EU27-ek haditengerészeti képességei már hiányokat mutatnak a humanitárius művelet esetében is. Ha pedig ezek párhuzamosan vagy hosszú távon fennálló követelmények, az már meghaladja az európai műveleti képességeket.¹⁰

Még 2023-ban is azt látjuk, hogy az EU stratégiai cselekvőképessége a műveleti spektrum alacsony intenzitású felére korlátozott a rendelkezésre álló katonai képességek tekintetében. Magasabb intenzitású műveleti képességek biztosításához így két lehetőség áll rendelkezésünkre: vagy továbbra is a NATO-ra, ezen belül is meghatározó mértékben az Egyesült Államok katonai képességeire támaszkodunk, vagy dinamizáljuk az EU keretében zajló képességfejlesztést a fent bemutatott területeken, illetve az európai nemzeti képességek fejlesztését, amelyből a tagállamok többet tesznek elérhetővé az EU számára.

Az európai stratégiai autonómia megerősítése: ambíciók és a közös cselekvőképesség korlátai

Az önálló európai (EU) cselekvőképesség, avagy stratégiai autonómia kialakításának, megerősítésének igénye immár évek óta a politikai (és szakértői) napirend egyik kiindulópontja, amikor Európának a változó nemzetközi rendben betöltött szerepéről van szó. A francia eredetű elképzelés széles spektrumon értelmezhető egy önálló nemzetközi hatalmi pólus kialakításának (így az Egyesült Államoktól való független cselekvési képesség megerősítésének) – nem reális – igényétől az egyes stratégiai kérdésekre és intézményi értelemben szakpolitikai területekre vonatkozó koherensebb és eredményesebb közös európai fellépésig. A teljes stratégiai autonómia Európa számára csak hosszú távon, húsz-huszonöt éven belül lenne elérhető, ezt az ambiciózus célt azonban Párizson kívül kevesen osztják, és a nemzetközi hatalmi képességek változása sem ebbe az irányba mutat. Ehhez számos tényező együttállása szükséges: a megfelelő finanszírozás mellett minden tagállam politikai támogatását, nemzeti szuverenitáselemek megosztásának hajlandóságát igényelné annak érdekében, hogy az Európai Unió önállóbbá váljon, egyebek mellett katonai téren is. A jelenleginél nagyobb mértékű stratégiai autonómia megteremtése ugyanakkor reális cél lehetne középtávon (tíz-tizenöt év), és korlátozott szuverenitásmegosztással is elérhető, de azt követelné meg, hogy az európai államok pontosan meg tudják fogalmazni nemzetközi ambícióikat, céljaik között meg tudják határozni a prioritásokat, és valóban következetesen végre is hajtásuk a maguk számára kitűzött célokat. Ebben kulcsfontosságú az is, hogy az EU és a NATO egymás feladatait kiegészítve, egymással együttműködve és ne egymással szemben cselekedjenek.

¹⁰ SABATINO et al. 2020.

Az egyértelmű, hogy rövid távon még a stratégiai folyamatokat felismerve sem helyettesíthető az Egyesült Államok központi szerepe az európai biztonság számos dimenziójának fenntartásában. Az európai képességek középtávú megerősítésének azonban kettős haszna lenne. Egyrészt növelné Európa önálló cselekvőképességét, a NATO-n kívüli keretben történő cselekvés esetére is. Másrészt fokozná Washington szemében Európa mint partner értékét, mivel nagyobb arányú európai szerepvállalást tenne lehetővé a transzatlanti tehermegosztásban, és ez jelentős előrelépést jelentene a jelenleg egyáltalán nem kiegyensúlyozott kapcsolatban – egyúttal csökkentve a hadművelleti tervezési, cselekvési és hadiipari technológiai függést.

Éppen ezért a stratégiai autonómiát övező viták egyik központi eleme az Európai Unió azon képessége, hogy tagállamai meg tudják védeni magukat, illetve képesek legyenek alakítani biztonsági környezetüket, például a szomszédos térségekben kialakuló válságok kezelésével. A unió nemzetközi ambíciószintjének van egy politikai és egy katonai dimenziója. A politikai dimenzió az iránymutatás arra vonatkozóan, hogy az egyes szereplők mit kívánnak elérni a kül- és biztonságpolitika terén a nemzetközi térben; a katonai dimenzió pedig azt határozza meg, hogy ezt a rendelkezésre álló eszközök közül milyen katonai eszközökkel tudják megvalósítani. Több olyan iránymutatás is létezik, amely az EU és a tagállamok nemzetközi ambíciószintjéről szól. Ezek közül a legfontosabbak a már említett Globális Stratégia, a Stratégiai Iránytű, a petersbergi feladatok, a katonai művelti forgatókönyvek (*illustrative scenarios*) és a képességfejlesztési célkitűzések (*headline goal*). Továbbra is a Globális Stratégia határozza meg a legáltalánosabb szinten a politikai célkitűzést három konkrét cél formájában:

- válaszadási képesség a külső konfliktusokra és válságokra;
- a külső partnerek képességeinek fejlesztése és azok támogatása;
- az EU és tagállamainak védelme.

Ezt a politikai ambíciószintet fordították le az elmúlt években katonai feladatokra, meghatározva azokat a művelettípusokat, amelyeket az EU-nak végre kell tudnia hajtani. A hatályos katonai ambíciószint továbbra is az, amelyet 2009-ben a Lisszaboni Szerződés – lényegében az egykori petersbergi feladatok nyomán, azokat kiegészítve – meghatározott: konfliktusmegelőzés és békefenntartás; a válságkezelés katonai feladatai (beleértve a békekikényszerítést is); lefegyverzési műveletek; katonai támogatás és tanácsadás; konfliktus utáni stabilizáció; valamint humanitárius és mentő műveletek. Az EU a KBVP keretében az alábbi művelti forgatókönyvekre tervezi képességeit:

- békekikényszerítés (Brüsszeltől 4000 kilométer sugarú körben);
- konfliktusmegelőzés (Brüsszeltől 6000 kilométer sugarú körben);
- stabilizációs és kapacitásfejlesztő műveletek (Brüsszeltől 8000 kilométer sugarú körben);
- mentő és evakuációs műveletek (Brüsszeltől 10 000 kilométer sugarú körben);
- humanitárius műveletek (Brüsszeltől 15 000 kilométer sugarú körben).¹¹

¹¹ BARRIE et al. 2018: 6–7.

Egyértelmű, hogy az ezek megvalósításához szükséges védelmi tervezési, műveleti vezetés-irányítási, illetve maguk a katonai képességek is hiányosak, és erősen egyenlőtlenek az európai országok körében. A magyar EU-elnökség időszakában a katonai képességfejlesztési folyamatok továbbvitele – elsősorban a 2024-es Koordinált Éves Védelmi Szemle előkészítése terén az Európai Védelmi Ügynökség támogatása – is a feladatkör része lesz.

Magyarország a stratégiai autonómia szűk értelmezése mentén kialakított politikai vitában, elsősorban a válságkezeléshez kapcsolódó pragmatikus cselekvőképesség megteremtésében érdekelt. Kis országgént meg kell teremtenie és fenn kell tartania a nemzeti önerőre támaszkodás eszközeit, és ezekre is építve erősítenie a kollektív védelmi és szolidaritási kereteket mind a NATO, mind az EU vonatkozásában. A két szervezet jelenléte, döntéshozatali és cselekvési képessége, valamint feladatmegosztáson alapuló együttműködése az ideális intézményi környezet a közép-európai államokhoz hasonlóan Magyarország számára is. Ugyanakkor a sokszínű és párhuzamosan működő védelmi együttműködési kezdeményezések és a jelentős szereplők – az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Németország – olykor egymásnak is ellentmondó törekvései, valamint az európai stratégiai bizonytalanság arra késztetik a kis szereplőket, hogy az európai stratégiai autonómiáról szóló tárgyalásokat is komolyan vegyék. Ennek során tekintettel kell lenniük a döntéshozatalban a nemzeti szuverenitás egyes elemeinek esetleges átadására (politikai integráció), a védelmi együttműködésben a hosszú távú, stratégiai elköteleződésre (a haderő-modernizáció és közös képességfejlesztés technológiai függősége, közös műveleti tervezés és részvétel) és a megfelelő erőforrások biztosítására (védelmi költségvetés, eszközbeszerzés, fenntartás, logisztika, humán erőforrás).

Civil válságkezelés a déli szomszédságban

Az EU KBVP szerves részét képezik a civil válságkezelési képességek is, még ha kevesebb láthatóságot és politikai figyelmet is kapnak, mint a katonai ambíciószint és képességhiányok. Az EU biztonsági környezete, ezen belül is kiemelten a déli szomszédság fokozatosan romló tendenciát mutat: az éghajlatváltozás és a konfliktusok hatására szűkülő megélhetési lehetőségek (ivóvíz- és élelmiszer-ellátás), a szélsőséges időjárási viszonyok (szárazságok) már a polgárháborúk nélkül is megnövelték az EU civil válságkezelő tevékenysége iránti igényt, és ez minden jel szerint csak fokozódni fog. A nem katonai kihívások elleni eredményesebb fellépés érdekében az EU bel- és igazságügyi szakpolitikai szereplői, intézményei is nagyobb szerepet kell hogy kapjanak, így olyan ügynökségeknek, mint a szervezett bűnözés és csempészet ellen fellépő Europol, a határellenőrzésért és a migrációs folyamatok ellenőrzéséért felelős Frontex vagy a Büntető Igazságügyi Együttműködés Ügynöksége (Eurojust), még inkább ki kell egészíteniük és támogatniuk kell a KBVP egyes tevékenységi területeit a transznacionális kihívások kezelésében.

A KBVP civil dimenziójának cselekvőképességét azáltal fokozzák a tagállamok, hogy több erőforrást – szakembereket, kiképzést, felszerelést – biztosítanak, és egyszerűsítik, valamint gyorsítják a nemzeti műveleti döntéshozatali folyamatokat. Igyekeznek

a 2018 novemberében elfogadott Civil Kompakt nyomán hatékonyabbá, rugalmasabbá és reagálóképesebbé tenni ezt a folyamatot azáltal, hogy moduláris és eseti jelleggel méretezhető feladatokat és mandátumokat határoznak meg, valamint egyszerűsítik és gyorsítják a műveletek tervezését, és növelik költségvetésüket is.

Mindennek nyomán a magyar elnökségnek érdemes felkészülnie arra is, hogy szükség esetén segíteni tudja a folyamatban lévő műveleteket, és esetleg új(ak) tervezését, indítását is. A civil válságkezelési képességek további erősítése ugyanis a magyar biztonság- és védelempolitika érdekeivel is egybeesik több kulcsterületen (Nyugat-Balkán, Észak-Afrika, Közel-Kelet), és több kihívással kapcsolatban (migráció, határellenőrzés, szervezett bűnözés stb.).

Az orosz–ukrán háború hatása a magyar elnökségre

Változó biztonságpolitikai és stratégiai környezetünkben az Európai Unió továbbra is meghatározó szereplő kíván maradni, még annak ellenére is, hogy hatalmi képességei – így érdekérvényesítő képessége – az elmúlt évtizedben romló tendenciát mutattak. Az unió gazdasági és kereskedelmi ereje, relatív fejlettsége, diplomáciai és puha hatalmi képességei, kiegészülve a tagállamok katonai képességeivel, ugyanakkor továbbra is jelentős erőt jelentenek a közösség kezében. A kérdés csupán az, hogy az Európai Unió milyen mértékben lesz képes kihasználni mindezeket úgy, hogy közben számos külső és belső tényező hátráltatja, amelyek gyakran az unió egészét érintő válságjelenségekben csúcsosodnak ki.

Ehhez a korántsem könnyű helyzethez járult hozzá Oroszország Ukrajna elleni háborújának 2022-es eszkalációja, amely több területen döntő változásokat idézett elő: térségünk számos államának fenyegetésszempéciójában előtérbe került az orosz katonai agresszió és a nukleáris elrettentés; erre reagálva fokozott fegyverkezésbe, szélesebb értelemben haderőfejlesztésbe fogtak; Finnország és Svédország (tervezett) NATO-tagsága növeli az átfedést a NATO- és az EU-tagok köre között, az európai államok csatlakoztak egy széles körű gazdasági-pénzügyi, kereskedelmi és technológiai szankciós rezsimhez Oroszországgal szemben; ezzel együtt pedig nagymértékben leváltak az orosz energia-hordozók importjáról. Ezeknek a lépéseknek a hatásai hosszabb távon is érzékelhetők lesznek az európai biztonság és védelem különböző területein.

Ugyancsak új minőséget képez az Ukrajnának biztosított humanitárius és katonai támogatás, amihez olykor uniós eszközöket is újszerűen alkalmaztak. Miközben korábban gazdasági eszközökkel széles körben, humanitárius segéllyel bőségesen támogatta az EU a szomszédos térségek egy-egy válság sújtotta országát, a közvetlen katonai támogatás – haditechnikai eszközökkel, hadianyaggal, kiképzéssel és információ-megosztással – precedens nélküli. Olyan újszerű megoldásokat láttunk, mint például az Európai Békeeszköz forrásainak hadianyag-vásárlásra történő felhasználása vagy uniós kiképző misszió lefolytatása.

Bár arra vonatkozóan széles spektrumon olvashatunk véleményeket, hogy milyen formában és intenzitással folyhat majd 2024-ben a háború, és ebben a nyugati államok támogatása milyen szerepet játszhat; az azonban biztosra vehető, hogy rendezett, stabil

békére a magyar elnökség idején sem számíthatunk. Ennek megfelelően mind az uniós szerepvállalás politikai napirendjének alakításában és menedzselésében, mind a magas szintű EU–Ukrajna- (vagy más multilaterális) találkozók kialakításában lehetőségek kínálkozhatnak Magyarország számára, hogy érdekeit magas szinten képviselje.

Felhasznált irodalom

- BARRIE, Douglas et al. (2018): *Protecting Europe: Meeting the EU's Military Level of Ambition in the Context of Brexit*. IISS–DGAP. Online: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/protecting_europe.pdf
- CSIKI Tamás (2014): Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményeinek értékelése. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7(1), 48–63. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=524
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- NÁDUDVARI Anna (2020): Az európai védelmi kezdeményezések törésvonalai. *SVKI Elemzések*, (2). Online: [https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemz%C3%A9sek_2020_2_Az%20eur%C3%B3pai%20v%C3%A9delmi%20kezdem%C3%A9nyez%C3%A9sek%20t%C3%B6r%C3%A9svonalai_\(N%C3%A1dudvari_A%20\).pdf](https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemz%C3%A9sek_2020_2_Az%20eur%C3%B3pai%20v%C3%A9delmi%20kezdem%C3%A9nyez%C3%A9sek%20t%C3%B6r%C3%A9svonalai_(N%C3%A1dudvari_A%20).pdf)
- SABATINO, Ester et al. (2020): *The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection*. Instituto Affari Internazionali. Online: www.iai.it/sites/default/files/iai2022.pdf

Egyéb források

- Council of the European Union (2020): *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020*. Online: <https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>
- Council of the European Union (2023): *Taking forward the Strategic Agenda*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- European Commission (2022): *Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join_2022_24_1_en_annexe_autre_acte_conjoint_cp_part1_v1.pdf
- European Defence Agency (2020): *2020 CARD Report – Executive Summary*. Online: www.eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf
- European Defence Agency (2022): *2022 Coordinated Annual Review on Defence Report*. Online: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-eln%C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%A1sai.pdf>

Bővítéspolitika, különös tekintettel a balkáni bővítésre

Az Európai Unió bővítéspolitikája az elmúlt évtizedekben folyamatos változáson ment keresztül, aminek következtében egyre részletesebb szabályokat vezettek be, amelyeket a tagjelölt országoknak teljesíteniük kellett a sikeres csatlakozás érdekében. Ezen kritériumok azonban továbbra sem egyértelműek, így számos vitás kérdést tisztázni szükséges. Tanulmányomban először a bővítéspolitika fejlődéstörténetét mutatom be, kitérve a szerződéses és egyéb uniós szabályok változásaira, aminek köszönhetően ma 27 tagú együttműködésről beszélünk. A Közösség sikeresen egyensúlyozott a gazdasági és politikai indokok között a bővítés során. A továbbiakban a 2011-es magyar elnökség által elért eredményeket mutatom be a szakpolitikában, amelyeknek köszönhetően Horvátország sikeresen csatlakozott az Európai Unióhoz, illetve több ország esetében is a tárgyalások felgyorsulásának lehettünk tanúi. Ezt követi az elmúlt évtized változásainak ismertetése, amelyben viszonylag lassú előrehaladást láthatunk a csatlakozó országok és az Európai Unió hibájából egyaránt. A tanulmányt a 2024-es elnökség prioritásaként megjelenő nyugat-balkáni bővítés relevanciájának és Magyarország érdekeinek felvázolásával zárom.

Bevezetés

Az európai integrációhoz történő csatlakozás elsősorban annak gazdasági előnyei miatt volt mindig is cél az európai államok számára, másrészt geopolitikai érvek is megjelentek. Az egyre bővülő szakpolitikai együttműködések a gazdasági kooperációból politikai egységet hoztak létre, amely mára számos területre kiterjed. A bővítéspolitika változása az elmúlt fél évszázadban új eljárások és egyre pontosabb elvárások megfogalmazásához vezetett, azonban máig vannak tisztázatlan fogalmak a csatlakozás menetében.

Tanulmányomban a bővítéspolitika mint szakpolitika fejlődését mutatom be először, majd a 2011-es magyar soros elnökség témában elért sikereit vázolom fel. A továbbiakban az elnökséget követő időszak szakpolitikai újításait elemzem napjainkig, majd Magyarország érdekét kívánom bemutatni a nyugat-balkáni bővítés kapcsán. Munkám alapjául a témában megjelent két korábbi cikkem szolgál.¹

A bővítéspolitika fejlődéstörténete²

Az európai integráció már létrehozatalától kezdődően vonzó együttműködési formának számított, így az 1960-as években az első csatlakozni kívánók már jelezték szándékukat a teljes jogú tagságra. 1961 nyarán az Egyesült Királyság, Írország és Dánia,

¹ ÖRDÖGH 2022; 2023.

² ÖRDÖGH 2022.

majd 1962-ben Norvégia is benyújtotta csatlakozási kérelmét, így a bővítési klauzulát élesíteni kellett. Igaz, a tagállamok belső feszültsége nyomán (Franciaország folyamatos brit vétója) erre csak 1970-től kellett a gyakorlatban is felkészülni, de már ekkor körvonalazódtak a szakpolitika alapvető elemei. A tagok számának bővülésével olyan szilárd alapokon nyugvó azonos értékrendet valló együttműködést kívántak létrehozni, amelynek egyidejűleg a politikai és gazdasági azonosulás a központi eleme. A bővítés első hullámába azon országok csatlakozását soroljuk, amelyek közös jellemzője a demokratikus berendezkedés, a működő piacgazdaság, illetve mindegyik ország részesült a Marshall-segélyből.

Mivel az európai integrációhoz folyamatosan csatlakoztak új tagok, így egy állandóan változó összetételű együttműködésről beszélünk, amelyben folyamatosan változott és szigorodott a bővítési normarendszer. A fő stratégia kialakítása azonban már az első csatlakozási hullám idején létrejött, amely az elmúlt ötven évben folyamatos kiegészítéssel ment keresztül, mígnem 22 ország belépése megtörtént. A bővítés jogi hátterét a szerződések határozták meg, ami három fokozatban valósult meg:

1. Az 1951-ben aláírt Európai Szén- és Acélközösség Párizsi Szerződésének 98. cikke szerint bármely európai állam csatlakozhat a szervezethez, s a végrehajtást teljes egészében a „Tanácsra” bízta.³
2. A szabályozás 1957-ben kiegészült az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) Római Szerződésének 237. és az Euratom⁴ 205. cikkével. A három szabályozóra azért volt szükség ekkor, mert a tagjelöltnek mindhárom szervezethez egyidejűleg, de külön-külön kellett csatlakoznia. A Római Szerződés 237. cikke szerint: „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottság véleményének kikérését követően arról egyhangúlag határoz. A felvétel feltételeit és a szerződésnek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételt kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”⁵ 1958-tól megfigyelhetők azon alapvető keretek, amelyek napjainkig meghatározóak: 1. az európai államiság léte, 2. a tagállamok döntő szava a Tanácsban, 3. a Bizottság véleményezi a felkészültséget, 4. a teljes jogú tagsághoz egyhangúságra van szükség, 5. egy megállapodásban kell rendezni a belépést, 6. a megállapodást a belépő és régi tagállamoknak is meg kell erősíteniük. A szerződések tartalmát az első bővítési kör idején fogják a gyakorlati elemekkel kitölteni, így szokásjogi elemekkel bővül a bővítéspolitiká.
3. Az Egységes Európai Okmány 1986-os elfogadásával módosult a Római Szerződés, amelynek 237. cikke (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, mely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai

³ Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés, 98. cikk.

⁴ Euratom Szerződés.

⁵ Európai Gazdasági Közösség Római Szerződés, 237. cikk.

Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzászólását követően arról egyhangúlag határoz.”⁶ Mint látható, az Európai Parlament hatásköre bővült, immáron a bővítéspolitika területén is beleszólása van a tagság összetételébe, illetve a parlament is elkezdte nyomon követni a tagjelölt országok felkészültségét.

A bővítéssel kapcsolatos szerződési részek meglehetősen tömören fogalmaztak, és inkább eljárási kérdéseket taglaltak. A valódi kritériumokat, alapelveket a kodifikált jog és a szokásjog együttesen tartalmazta: európaiság, államiság, demokratikus jogok, ami kiegészült az Európa Tanácshoz történő csatlakozás íratlan elvárásával. A bővítés alapelveként már az első csatlakozási hullámban megfogalmazódtak a következők:

1. A tagjelölttel a csatlakozási tárgyalások abban az esetben kezdődhetnek meg, ha elfogadja a szerződéseket és a közösség által megfogalmazott politikai célokat. Ez számít az elsődleges sarokpontnak, amelyhez az idő folyamán egyre inkább ragaszkodtak. Az elemi elvárást az 1969. december 1–2. között Hágában megtartott Európai Tanács-ülésem fogadták el. Az erre vonatkozó követelményeket a szerződésekben is rögzítették, így biztosítva azok fontos szerepét.
2. A belépni kívánó országoknak maradéktalanul el kell fogadniuk az *acquis communautaire*-t (közösségi joganyagot). Mivel a közösség együttműködési területei folyamatosan bővültek, így egyre nagyobb lett az írott joganyag, sőt a nem kodifikált joganyagot is magukévá kell tenniük, így a nem kötelező jellegű ajánlásokat és véleményeket is. A folyamatos közösségi szintre való feladatát ruházás eredményeként az 1990-es évekre a közösségi joganyag elérte a 80 ezer oldalnyi mennyiséget.
3. A taggá válás utáni átmeneti időszak (derogáció) a lehető legrövidebb ideig tarthat, a közösségi szabályoktól és a szerződésekben vállaltaktól nem lehet hosszú ideig eltérni. (Az átmeneti mentességek általában 2–7 év közötti időintervallumot ölelnek fel, kivételes esetben láttunk példát 10 évre, például Magyarország esetében az agrártámogatásokat vagy a külföldiek földvásárlási jogát tekintve.)

A bővítés kodifikált hátterét és az alapelveket az első bővítési körben alakították ki. Az alapelvek origóját a Bizottság 1969. október 1-jén kiadott országvéleményében rögzítettek alapján határozták meg, amelyet a brit, az ír, a dán és a norvég állam felkészültségével kapcsolatban fogalmaztak meg. Mint láthatjuk, a Bizottságnak nagyon fontos szerepe volt a tartalommal való feltöltésben, mivel ezek nyújtottak kereteket a tagállami kormányok számára is a tárgyalások folyamán. A tárgyalások gyors tempóban zajlottak, mivel a fent jelzett alapelvekben sikerült megegyezni, még ha a tagjelöltek érdekei nem is mindig egyeztek meg a közösség elvárásaival (lásd a brit és ír tárgyalásokat⁷). Végül mint ismeretes, 1973-ban az Egyesült Királyság, Írország és Dánia belépésével kilenc tagúra bővült az Európai Közösségek. Norvégiában a lakosság többsége a kimaradás mellett tette le a voksát.

⁶ Egységes Európai Okmány, 8. cikk.

⁷ RAPCSÁK 2005: 287; GÁLIK 2005: 352.

Az EGK részéről fontos szólnunk a társulási megállapodásokról, amelyekkel harmadik országokkal szoros együttműködés jön létre, végső célja a tagság. A déli, mediterrán vagy második bővítési hullám államaival ilyen társulási szerződéseket kötöttek, mivel egyes jellemzőik miatt nem válhattak gyorsan az együttműködés alanyaivá. Görögországgal 1961. július 9-én írták alá az „athéni megállapodást”. Spanyolország kormánya 1962-ben küldte el a társulást kérő levelét, amelyre válasz csupán 1967-ben érkezett, a preferenciális megállapodást pedig 1970-ben írták alá. Portugália szintén 1962-ben jelezte részvételi szándékát, esetükben szintén többéves várakozás előzte meg a megállapodást, míg nem 1972-ben életbe lépett a szabadkereskedelmi egyezmény. Mindhárom ország közös jellemzője a nem demokratikus berendezkedés, amely instabillá tette őket a politikai értékekben. Görögország 1975-ben, az Ibériai-félsziget két állama pedig 1977-ben kezdeményezte a teljes jogú tagságot. Ebben az esetben már elhúzódó tárgyalási fordulókról és megosztott tagállami érdekekről tudunk beszélni. Az EGK végül politikai alapon döntött az integráció mellett, mivel ha már az együttműködésen belül lesznek, akkor nem tudnak letérni a demokratikus útról, ezáltal Görögország 1981-től, míg Spanyolország és Portugália 1986-tól vált részesévé az integrációnak, így utóbbiakkal tizenkét tagúra nőtt az együttműködés. Ugyanezen időszakban kezdődik meg Törökország és a Közösség kapcsolata is, amely eltérő utat jár be. 1959-ben nyújtotta be csatlakozási kérelmét, majd az 1963-as ankarai egyezménnyel megindulhatott a gazdasági együttműködés. Belépési szándékát 1987-ben jelezte, 1995-től a vámunió részese, 1999-től az EU tagjelölt országa.

Már az első és a második bővítési körben kirajzolódtak ellentétek a tagállamok között az újak felvételével kapcsolatban. Az első csatlakozáskor elegendő Charles de Gaulle államfő két vétőjára gondolni a britekkel szemben, amelyben a francia nemzeti érdek képviselését láthatjuk, vagy a mediterrán bővítésnél a francia és olasz félelmeket az új mezőgazdasági termékekkel kapcsolatban. De azt is fontos megjegyezni, hogy a nagyobb államok nélkül a bővítésnek sem lehetne lökést adni, mivel a brit belépésnél vagy a déli bővítéskor a franciáknak és a németeknek meghatározó szavuk volt.

A rendszerváltások dominóelvé alapján az Európai Közösségek közvetlen szomszédságában is megindultak a változások, és a demokratikus átalakulások sora vette kezdetét. A bővítéspolitika egy unikális területét jelenti a berlini fal leomlása és a két német állam egyesülése, mivel a szakirodalom az NDK „csatlakozását” nem tartja számon a bővítések között, már vitathatatlan, hogy egy területi bővülésnek (földrajzi *spillover*nek) vagyunk szemtanúi.

A hidegháború végével és a keleti blokk összeomlásával megkezdődtek a kelet-közép-európai rendszerváltások, és az európai integráció jelentette a legvonzóbb együttműködési fórumot. Az integrációt azonban megelőzte a tagjelöltek politikai és gazdasági stabilitásának megteremtése, így a bővítéspolitikában is nagymértékű reform vette kezdetét.

A harmadik, úgynevezett EFTA-bővítések még a korábbi logika mentén zajlottak, ugyanis a tagjelöltek ugyanazon jellemzőkkel bírtak, mint a korábbiak, belépési szándékuk kinyilvánítása mögött egyértelműen a világpolitikai folyamatok átalakulása jelenik meg. Ezen országok csatlakozási kérelmüket 1989-ben nyújtották be, a tárgyalások

1993. februárjában indultak meg,⁸ és 13 hónap alatt értek véget. Ausztria, Svédország, Finnország és Norvégia gyors tárgyalása azért valósulhatott meg, mert mind a négy tagjelölt ország az uniós átlagot jóval meghaladó gazdasági fejlettséggel rendelkezett, a demokratikus működésük pedig már régen beágyazta őket a nyugat-európai államok sorába. A norvég lakosság végül másodszor is leszavazta a csatlakozást, de a többi három ország 1995-től kezdődően az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, amely immáron tizenöt tagot számlált.

A keleti bővítésre való felkészülés következtében a szerződéseket tekintve a korábbi pontosítási hullám tovább fokozódott, amely kiegészült a bővítési alapelvek szigorodásával:

1. A Maastrichti Szerződéssel többek között módosult a Római Szerződés is. A szerződés 237. cikkét hatályon kívül helyezték. Elfogadták az Európai Unióról szóló szerződést, amelynek O cikke tartalmában megegyezett a korábbi bővítési definícióval.⁹
2. Az Amszterdami Szerződés az O cikkelyt átszámozta 49. cikkre, az eddigi szokásjogi elemeket pedig írott szabályozási formában is beemelték a tagfelvételi szabályok közé: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az unióba, amely tiszteletben tartja a F(1) cikk bekezdésében megállapított alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően egyhangúlag határoz.” Az F(1) cikk szerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberei jogok és szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”¹⁰
3. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a nemzeti parlamentek szerepének erősítése érezhető a bővítéspolitikában is, miszerint: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. A kérelemről értesíteni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A kérelmező államnak a kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott egyetértését követően arról tagjainak többségével határoz. Az Európai Tanács által megállapított feltételeket figyelembe kell venni.

A felvétel feltételeit és az unió alapját képező szerződéseknek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”¹¹

⁸ Az EGT-egyezmény elfogadásával az EFTA-országok is magukra nézve kötelezően elismerték a belső piac szabályait.

⁹ Szerződés az Európai Unióról, O. cikk.

¹⁰ Amszterdami Szerződés, 49. cikk.

¹¹ Lisszaboni Szerződés, 49. cikk.

Az alapelvek tekintetében szintén bővülésnek vagyunk szemtanúi. Napjainkra a közösségi joganyag mennyisége meghaladja a százezer oldalt, amelyet nem elegendő a tagjelöltnek a nemzeti jogba átültetnie, hanem annak alkalmazását is ellenőrzik (monitoringozzák). Az Európai Tanács 1997. évi luxemburgi határozatának¹² 25. §-a már megköveteli a tagjelölt állam kapacitásnövelését is. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta pedig a korlátozott rugalmasság elvét is bevezették, vagyis a tagjelöltek nem kérhetnek kimaradást (*opt-out*) az egyes szakpolitikai együttműködésekben. (Kimaradást kapott ekkor a schengeni együttműködésből az Egyesült Királyság.) Az eddigi három alapelv egy negyedikkel egészült ki, a feltételeesség (kondicionalitás) elvével, amellyel az Európai Unió tagállamai garanciát kívántak arra, hogy a demokratikus átalakulások és a piacgazdaság megszilárdítása még a csatlakozás előtt megvalósul a tagjelölt országokban, instabilitásukkal nem fogják veszélyeztetni az európai projektet. Az 1993. évi koppenhágai csúcson megszületett koppenhágai kritériumok elfogadásával megteremtették ennek jogi alapját is:

1. Politikai kritérium: stabilan működő, demokratikus intézményrendszer, amely biztosítja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, garantálja a kisebbségek védelmét.
2. Gazdasági kritérium: működő piacgazdaság és képesség az EU-n belüli piaci versenyben való részvételre.
3. Jogi, intézményi kritérium: képesnek kell lenniük arra, hogy a tagsággal járó kötelezettségeket ellássák, a teljes közösségi joganyag átvétele és alkalmazása.
4. Abszorpció képesség: az uniónak képesnek kell lennie új tagok befogadására.¹³

A bővítéspolitika tartalmának meghatározását nehezíti, hogy a kritériumokat nem definiálták, így mindmáig nem tudjuk, hogy mit ért az EU egyik vagy másik elváráson, mi az az ideális állapot, amelyben a tagjelölt állam már megfelel a csatlakozásra. A keleti bővítés és a balkáni régióban zajló tárgyalások azt mutatják, hogy ezen fogalmi kereteket is folyamatosan fejlesztik. Ez viszont abba a hibába sodorja a feleket, hogy a csatlakozási feltételrendszer nem kristályosodott ki. Az Európai Bizottság által készített stratégiák, a felkészültségről szóló országvélemények adhatnak pontosabb meghatározásokat.

Kelet-Közép-Európa államai és a két földközi-tengeri sziget az 1990-es évek első felében jelezte csatlakozási szándékát az európai integrációhoz. Az első lépés a régió esetében is a szorosabb gazdasági kapcsolatok kiépítése volt, így került sor az Európa Megállapodások aláírására. Mindez egy olyan történelmi körülmények között zajló folyamatot indított el, amelyben maguk a tagállamok is megosztottak voltak, és eltérő nemzeti érdekek mentén politizáltak a közösség szintjén. A tagállamok egy része az újonnan létrehozott politikai területeken mélyítette volna az együttműködést, míg mások Európa egyesítését szerették volna mielőbb megvalósítani, felelősséget érezve az egykori keleti blokk államai iránt. A korábban említett koppenhágai kritériumok megalkotása is

¹² Luxemburgi határozat.

¹³ BRAUN 2017.

azon elv mentén született meg, hogy a bővítéspolitika számára pontosabb keretrendszert határozzanak meg.

Miután az 1999. december 11-i helsinki csúcson világossá vált, hogy a differenciálás elve mellett a méltányosságot is figyelembe veszik, a *Big bang* bővítés vált realitássá, vagyis hogy a jelentkezőket együtt kívánják beléptetni majd az Európai Unióba. Az egyéni előrehaladást a 31 fejezetre bontott közösségi joganyag tárgyalási fordulóit jelentették, amelyek esetében előfeltételeket határoztak meg országspecifikusan, és a lezárásukra is ideiglenesen kerülhetett sor. Érezhető volt a tizenötök Európájában, hogy az új belépőkkel kapcsolatban számos aggály merülhet fel, így egy elhúzódozó tárgyalássorozatnak voltunk szemtanúi. Az is kikristályosodott, hogy Románia és Bulgária lemaradásban van a többi keleti országhoz képest, így az ő belépésük később várható. A luxemburgi hatokkal¹⁴ a hivatalos tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek meg, míg a helsinki hatokkal¹⁵ 2000. október 15-én. A nagyszámú jelentkező megkövetelt egy egységes dokumentumot is, amely a bővítés folyamatát és elvárásait volt hivatott rendezni. Az Európai Bizottság 2000. november 8-án hozta nyilvánosságra a bővítési stratégiai dokumentumot, amelyben a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak azt javasolták, hogy három kategóriát különböztessenek meg a tagjelöltek kérelmeinek elbírálásakor: elfogadható, tárgyalás alapját képezhető és elfogadhatatlan. A régi és csatlakozó tagok körében felmerülő féltelmek között megjelent a szabad munkaerő-áramlás, az agrártámogatások mértékének változása, a külföldiek termőföldvásárlásának problémája vagy a környezetvédelmi szabályok átvételének derogációja. A koppenhágai csúcstalálkozón 2002. december 12–13-án hivatalosan is lezárták a tárgyalásokat, majd megindulhatott a csatlakozás megerősítési folyamata, mígnem 2004. május 1-jével 25 tagúra bővült az Európai Unió.

Románia és Bulgária lemaradása számottevő volt, mivel a jogállamiság területén hiányosságokkal rendelkeztek, így a 2002-es Európai Tanács-ülésen az a döntés született, hogy a két állam csak később tagozódhat be az integrációba (2007-ben váltak teljes jogú taggá). A hiányosságok következtében a két ország schengeni csatlakozási folyamata is elhúzódozott. A továbbiakban abban is egyetértettek, hogy a nyilvánvaló felkészülési hiányosságok pótlása érdekében számukra egy új intézkedés, az úgynevezett együttműködési és ellenőrzési mechanizmust (*co-operation and verification mechanism*, CVM) vezetnek be a belépés után.¹⁶ A mechanizmus kiterjed az igazságszolgáltatási és közigazgatási reform, a pénzmosás, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc területére. A kezdeményezés semmiképpen sem nevezhető sikeresnek, ugyanis mindkét állam esetében 2023 őszéig érvényben volt. 2023. szeptemberben a Bizottság hivatalosan is lezárta mindkét ország esetében a CVM-et. Ezt követően az EU éves Rule of Law Cycle-ben fogja – a többi tagállamhoz hasonlóan – vizsgálni az eredetileg a CVM hatáskörébe tartozó kérdéseket.

¹⁴ Luxemburgi hatok: Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia és Ciprus.

¹⁵ Helsinki hatok: Bulgária, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Málta.

¹⁶ VÁRKONYI 2019: 63.

Az Európai Unió számára tanulságul szolgált, hogy a felkészültséget a csatlakozási folyamatban lehet érdemben befolyásolni, a belépést követően a fenti területek reformjának eredményessége kétséges. Az Európai Tanács 2006. december 14–15-i ülésén jóváhagyott, megújított bővítési konszenzussal és az azt követő tanácsi következtetésekkel összhangban továbbra is az Európai Unió egyik kulcsfontosságú politikája maradt az új tagok felvétele, azonban újításként a „3C” irányát határozták meg: *consolidation, conditionality, communication*.¹⁷

A 2004-es és a 2007-es bővítés tárgyalási fordulóiból az Európai Unió számára világossá vált, hogy új kulcsterületek kidolgozására van szükség, melyeket a tárgyalások kezdetétől a lezárásig folyamatosan napirenden kell tartani. A korábbi 31 tárgyalási fejezetet így 35-re bővítették, és létrejött két kulcsfontosságú terület: a 23. igazságszolgáltatás és alapjogok, továbbá a 24. szabadság, biztonság és jog térsége. A két fejezetet Horvátország csatlakozásakor élesítették, és a jelenleg is zajló nyugat-balkáni bővítésknél is prioritást élvez. A tárgyalások újdonságát jelentette az is, hogy immáron fejezetnyitó feltételeket¹⁸ is meghatároztak, nem csak fejezetlezárót, ugyanekkor vezették be a tárgyalások felfüggesztésének a lehetőségét is (a tárgyalások felfüggesztésére az uniós értékek tartós és súlyos megsértése esetén kerülhet sor a Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának kérése alapján a Tanács minősített többségű szavazatával). Míg a horvát csatlakozáskor az említett két fejezetet csak későn sikerült megnyitni, addig ebből okulva 2011-ben a Bizottság meghirdette az „új megközelítést”, amelynek értelmében a Montenegróval folytatott tárgyalások idején új eljárásrend lépett életbe. Eszerint a 23. és 24. fejezetek megnyitása a tagjelölt állam hatóságai által készített akciótervek elfogadása nyomán zajlik. A közös fejezetnyitó álláspontban pedig a tagállamok köztes (*interm*) feltételeket határoznak meg.

A bővítéspolitikai helye a 2011-es magyar elnökség prioritásai között

A 2011-es magyar soros elnökség kiemelt területei között szerepelt a balkáni bővítés témaköre, különös tekintettel Horvátország csatlakozási tárgyalásainak lezárására. „A magyar elnökség kiemelt ügyként, mondhatni presztízskérdésként kezelte a bővítési folyamat nyugat-balkáni továbbhaladását, a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárását. 2011 elején, a magyar elnökség kezdetekor még hét tárgyalási fejezet volt nyitva. Jórészt a magyar diplomácia ismételt erőfeszítéseinek köszönhető, hogy a tárgyalások felgyorsultak, s 2011. június 30-án le is zárultak.”¹⁹ Az elnökségi félév során a mezőgazdasági és vidékfejlesztési, valamint a regionális politikáról és a strukturális eszközök koordinálásáról szóló fejezetet április 19-én, a halászatról szóló részt június 6-án zárták le. Az elnökség utolsó napján pedig sikerült kompromisszumot kötni a versenyjog,

¹⁷ *Consolidation*: a korábbi csatlakozások hatásainak elmélyítése. *Conditionality*: szigorú, de *fair* feltételenség, amelyben konkrét feladat szabások és következetes ellenőrzés várható. *Communication*: a folyamat megfelelő kommunikálása a tagállami és a tagjelölt országok közvéleménye felé.

¹⁸ Nyitó vagy záró feltételek, teljesítményjelzők (*benchmarkok*).

¹⁹ GAZDAG 2011.

a bírósági és alapvető jogok, valamint a pénzügyi és költségvetési rendelkezések kapcsán is. Egyéb visszas kérdések hiányában az egyéb fejezet megnyitására és lezárására nem volt szükség a tárgyalások végén. Mint érezhető, a nagyobb pénzügyi támogatottságot érintő kérdések és a demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos témák maradtak a magyar elnökségre, amelynek sikerült az EU-tagállamok és Horvátország között megteremtenie az egyensúlyt. A várakozásokkal ellentétben azonban a horvát csatlakozási dokumentum aláírására már a lengyel elnökség ideje alatt került sor, azonban a magyar diplomáciának elvitathatatlan érdemei vannak a horvát csatlakozás sikerében.

Sajnos a nyugat-balkáni államok európai integrációja kapcsán nem sikerült az elnökség idején előrelépést felmutatni, mivel a régió országai a csatlakozás kezdeti szakaszában voltak, így Montenegró bár tagjelölt volt, de nem indulhattak még meg a tárgyalásai, Észak-Macedónia küzdött Görögországgal a névvita miatt, Szerbia és Albánia a csatlakozási kérelmeik benyújtásán gondolkodtak ebben az időszakban.

A bővítéspolitika aktuális helyzete²⁰

A román és bolgár csatlakozással, illetve Horvátország hosszú, de sikeres integrációjával úgy tűnik, hogy egy időre bezárult az EU kapuja. A nyugat-balkáni államok csatlakozási folyamata meglehetősen rögzös, kerülőúton zajlik. A szomszédsági kapcsolatok nagymértékben rányomják bélyegüket az előrehaladásra, amit tovább súlyosbít a politikai instabilitás és kiszámíthatatlanság. A lassú, apró lépésekben haladás az elmúlt évtizedekben az Európai Unió hitelességét ásta alá.

2019-ben a szakpolitika átalakításon esett át, amely során olyan új elemek jelentek meg, mint például a fejezetek csoportosítása klaszterekbe, *fundamentals first*, *reversibility* (a bővítési folyamat ideiglenes leállítása vagy már lezárt szakpolitikai területek újraindításának lehetősége).

A régió államaival a háborús és autokratikus hagyományok következtében először stabilizációs és társulási megállapodások sorát kötötték meg, amelyekben regionális megközelítéssel, de országspecifikus ajánlásokat határoztak meg a politikai és gazdasági helyreállítás érdekében. Az első ilyen típusú szerződést Észak-Macedóniával léptették hatályba 2004-ben, majd Koszovó zárta a sort 2016-ban. Eközben azt is láthatjuk, hogy az elmúlt két évtizedben a térség államainak perspektívája az Európai Uniót jelentette, mivel napjainkra már valamennyi állam benyújtotta csatlakozási kérelmét.

Észak-Macedónia 2004-ben jelezte csatlakozási szándékát, amelyre 2005-ben pozitív választ kapott, azonban a Görögországgal fennálló névvita miatt a görögök folyamatosan vétót emeltek a tárgyalások megkezdésével kapcsolatban. A konfliktust 2018-ban sikerült rendezni a preszpai megállapodással,²¹ ezután viszont a bolgárok jelentkeztek be nemzeti identitási vitájukkal,²² és gátolják a tárgyalások megkezdését. Másodikként

²⁰ ÖRDÖGH 2023.

²¹ Prespa Agreement.

²² EGERESI 2022.

Montenegró jelentkezett teljes jogú tagságra 2008-ban, 2010-től tagjelölti státuszt kapott, majd 2012-től napjainkig tartanak a tárgyalásai. Az előrehaladás felemás, ugyanis 33 fejezetet megnyitottak már, azonban csak hármat sikerült ideiglenesen lezárni. A montenegrói politika az elmúlt években meglehetősen instabillá vált azzal, hogy megszűnt Milo Đukanović pártjának kormányzati pozíciója harminc év után.²³ Harmadik régiós államként Albánia jelezte belépési szándékát 2009-ben, amire csak 2014-ben kapott tagjelölti státuszt. A belső, strukturális problémák következtében a tárgyalások még nem kezdődhettek meg velük sem, így közel tíz éve arra várnak, hogy leülhessenek a tárgyalóasztalhoz. Albániával az első kormányközi konferenciát 2022 nyarán tartották, de klaszternyitásra nem került sor. Észak-Macedónia esetében még nem került sor tárgyalásra. Negyedik országként Szerbia nyújtotta be a soros elnökséghez kérelmét a teljes jogú tagságra 2009 decemberében. Három évvel később, 2012-ben kapott tagjelölti státuszt, 2014-től már tárgyalnak a jogharmonizációról. Montenegróhoz hasonlóan Szerbia sem áll közel a belépéshez, ugyanis 22 fejezetet nyitottak meg, míg kettőt átmenetileg lezártak. A legnagyobb problémát a Koszovóval fennálló viszony rendezetlensége okozza.²⁴ Bosznia-Hercegovina ötödik államként, 2016-ban jelezte felvételi kérését, amelyre 2022 decemberében kapott pozitív választ az Európai Uniótól, a tárgyalások megkezdéséhez azonban még számos feladatot kell teljesíteniük. 2019-ben Bosznia kapott egy konkrét listát, amely 14 kulcsfontosságú témát tartalmazott – amelyek között szerepelnek az igazságszolgáltatás jelentős reformjai, a korrupcióellenes törvényhozás kulcsfontosságú elemei és egy új választási rendszer –, amelyek közül a boszniai hatóságoknak egyet sem sikerült azóta kipipálniuk. A sort Koszovó zárja, amelynek önállóságát öt európai uniós tagállam el sem ismeri (Románia, Szlovákia, Spanyolország, Görögország, Ciprus). 2022 decemberében a koszovói kormányfő hivatalosan is átadta országa csatlakozási kérelmét.²⁵ A vitatott államiság következtében pár évig biztosan nem kapnak pozitív választ a közösségtől.

A bővítéspolitika leállását több tényező is befolyásolta. Egyrészt az Európai Unió a brexittel volt elfoglalva, így legtöbb energiáját az Egyesült Királyságra alkalmazandó kilépési szabályokra összpontosította. Ennek megtörténte után a Covid-19-világjárvány szinte két évre megbénította minden politikai előrehaladás lehetőségét, majd ezután is a helyreállításra és a gazdaság talpra állítására összpontosítottak a vezetők. Szükséges megemlíteni a „bővítési fáradtságot” is, illetve azt, hogy a csatlakozó országok sem tettek meg minden tőlük telhetőt. A bővítéspolitika kapcsán a csatlakozni kívánó országok egyre gyakrabban hangoztatták elégedetlenségüket, amire végül az EU is reagált. A hitelesség helyreállítása érdekében még 2020-ban Várhelyi Olivér szomszédságpolitikai és bővítésügyi biztos így nyilatkozott: „Az Európai Unió nyugat-balkáni bővítése a Bizottság kiemelt prioritásai közé tartozik. Három csapásvonalon dolgozunk: Először is, ma konkrét lépéseket javasunk a csatlakozási folyamat javítására. A folyamat megerősítése és javítása mellett a cél továbbra is a csatlakozás és a teljes jogú uniós

²³ Magyar Külügyi Intézet [é. n.].

²⁴ KRISTÓF 2022.

²⁵ SHENOUDA 2022.

tagság. Másodszor, a Bizottság ezzel párhuzamosan határozottan kiáll arra vonatkozó ajánlásai mellett, hogy meg kell kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat Észak-Macedóniával és Albániával, és hamarosan naprakész tájékoztatást fog nyújtani a két ország által elért előrelépésekről. Harmadszor, a májusban Zágrábban megrendezésre kerülő EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó előkészítéseként a Bizottság a régióra vonatkozó gazdasági és beruházásfejlesztési tervet fog előterjeszteni.”²⁶

A valóságban mindhárom lépés megtörtént, azonban gyors ütemű változást nem tapasztalunk a csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatban. A bővítés reformja kapcsán először az alapkérdésekkel kezdik a tárgyalásokat, amelyek a csatlakozási tárgyalások végéig nyitva maradnak (például jogállamiság kérdése). Az ezeken a tárgyalásokon elért eredmények fogják meghatározni a további keretrendszert, a kiszámíthatóság érdekében a kritériumrendszeren a folyamat ideje alatt nem változtatnak. Az elmúlt két évben számottevő előrehaladás nem történt sem Montenegró, sem Szerbia esetében, így a reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az okok számottevőek: egyrészt az EU napirendje nagymértékben átalakult az orosz–ukrán háború következtében, másrészt a csatlakozó országok sem haladtak a jogharmonizációval. Észak-Macedóniával és Albániával sem indulhattak meg a tárgyalások 2022-ben sem, Bulgária és Hollandia vétója nyomán. A harmadik bejelentett elemet, a gazdasági és beruházásfejlesztési tervet 2020 októberében mutatták be, amely kilencmilliárd euró értékben támogat, és öt pillér köré szerveződik: „a) éghajlat-politikai fellépés, egyaránt ideértve a dekarbonizációt, az energiaügyet és a közlekedést; b) a körforgásos gazdaság, különös tekintettel a hulladékgazdálkodásra, az újrafeldolgozásra, a fenntartható termelésre és a hatékony erőforrás-felhasználásra; c) a biológiai sokféleség, azaz a térség természeti kincseinek védelme és helyreállítása; d) a levegő-, a víz- és a talajszennyezés elleni küzdelem; valamint e) a fenntartható élelmiszerrendszerek és a vidéki területek”.²⁷ Ezen beruházások megvalósítása jelenleg is zajlik. A nyugat-balkáni országok számára pedig rossz üzenetet jelentett Ukrajna tagjelöltségének rapid megadása.

Azzal, hogy az Orosz Föderáció 2022. február 24-én megtámadta Ukrajnát, agressziót követett el, azonban ez a geopolitikai esemény egy sor lépést indukált az Európai Unióban is. A terebélyesedő szankciós lista mellett a bővítéspolitikára is kihatott. Az EU közvetlen környezetében zajló háborús cselekmény biztonságpolitikai kihívást is jelentett. A fokozódó harcok okán 2022. február 28-án elsőként Ukrajna, majd március 3-án Moldova és Grúzia is benyújtotta csatlakozási kérelmét az EU-hoz. Világosan látszik, hogy elsősorban a háború miatti félelem és a nyugati kapcsolatok megerősítése volt a cél (lásd párhuzamosan Finnország és Svédország NATO-csatlakozási folyamatát). Az Európai Bizottság 2022. június 17-én tette közzé véleményét a három ország felkészültségéről,²⁸ amelyben mindhárom ország elért eredményeit méltatva a státusz megadását szorgalmazta. Már ebből a pár hónapos „országáttekintésből” is látható, hogy kevésbé a szakmai, mint inkább a politikai kérdések döntöttek. Hasonló magyarázatot találunk arra, hogy

²⁶ Európai Bizottság 2020a.

²⁷ Európai Bizottság 2020b.

²⁸ European Commission 2022a; 2022b; 2022c.

az Európai Tanács 2022. június 23-án mindhárom kérelmet pozitívan támogatta, Ukrajna és Moldova megkapta a tagjelölti státuszt, míg Grúziát támogatásukról biztosították további reformok végrehajtása után. A bővítéspolitika ezzel a nemzetközi események egyik eszközévé vált, és rossz üzenetet küldött a már csatlakozó országok számára. A rossz üzenet alapját az jelenti, hogy valójában nem érték el azokat az elvárásokat, amelyeket kitűztek számukra, vagy differenciáltak tagjelölt és tagjelölt állam között. Ezzel a lépéssel rekorder is született, mert Moldova és Grúzia esetében rekordgyors elbírálás zajlott, mindösszesen három hónap alatt. A fentieket fontos hangsúlyozni, mivel más nemzetközi környezetben zajlik a Keleti Partnerség államainak kezelése és a nyugat-balkáni országok csatlakozása.

A bővítéspolitika gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatása

A nyugat-balkáni bővítés érdekei az Európai Unió felől szemlélve politikai tartalmúak, nem annak gazdasági értéke miatt támogatott, hanem Európa egyesítésének a szempontja élteti. A közel 18 millió fős lakosság az EU számára nem jelent nagy piaci bővülést, illetve a térség gazdasági mutatói sem teljesítenek az EU-átlag felett, amiért megérné akár piacszerzés, akár a piaci teljesítmény alapján a régiót integrálni a belső piacba. Társadalmi hatása azonban annál nagyobb lehet, mivel a csatlakozási folyamat eredményeként az európai értékek (emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, emberi jogok) átvételét látják biztosítottnak a tagállamok, ami hozzájárul a régió stabilitásához és fejlődéséhez is. Az érem másik oldala viszont az, hogy az olcsó, jól képzett munkaerő jelentősége nem alábecsülendő a nyugat-balkáni régióban, különös tekintettel Szerbiára. Más nem EU-országok is meglátták az ebben rejlő lehetőségeket (például Kína, Törökország, Oroszország, Egyesült Arab Emírségek).

Azzal, hogy a régió országai csatlakoznak az Európai Unióhoz, gazdasági és társadalmi stabilitás is megvalósulhat a térségben. Mivel kis gazdaságokról van szó, ezért a világpiacon folyamatoknak nagymértékben kitettek, ennek ellensúlyozására megérné számukra csatlakozni a belső piachoz, amely kiszámíthatóbb gazdasági fejlődés perspektíváját nyújtja számukra. Okulva a 2009-es gazdasági válság vagy a Covid-19-világjárvány gazdaságra gyakorolt negatív hatásaiból, ez az irány mindenképpen fontos számukra. Fontos megjegyezni, hogy a régió demográfiai problémákkal is küzd, amit részben az EU közelsége okoz. Az alacsony születési számok magas elvándorlási trendekkel párosulnak, ami a népesség drasztikus előrecedéséhez és a munkaképes lakosság csökkenéséhez vezetett a nyugat-balkáni országokban. A csatlakozással az életszínvonal növekedése valósulhat meg, ami a negatív trendet fékezheti.

Magyarország érdekei a bővítéspolitika jövőbeni fejlődésére tekintettel

A magyar kormány álláspontja az elmúlt tíz évben a régió mielőbbi integrációját támogatta. „A nyugat-balkáni országok felvétele megerősítené az Európai Uniót – mondta Szijjártó Péter Szarajevóban. A magyar külgazdasági és külügyminiszter kiemelte, Magyarország ezért a csatlakozási folyamat jelentős felgyorsítását szorgalmazza.”²⁹ A 2024-es magyar soros elnökség feladatai között is megtaláljuk a bővítés témakörét. Azonban fontos megjegyezni, hogy az elsődleges partnernek Szerbia számít a régióból két okból kifolyólag. Egyrészt az elmúlt években vele alakult ki a legszorosabb energetikai együttműködés, másrészt a 2015-ös migrációs válság óta igyekeznek szoros együttműködést megvalósítani.

Magyarország érdekei kettősek: egyrészt politikai, másrészt gazdasági szempontúak. A politikai érdekek mentén megfigyelhető, hogy az Orbán-kormányval azonos véleményeket megfogalmazó kormányzatok mellett több kiállást és szorosabb gazdasági kapcsolatokat láthatunk. Észak-Macedóniával, Albániával vagy Montenegróval szinte lenullázódtak a politikai kapcsolatok, mivel ellentétes politikai színezetű kormányaik voltak. Felértékelődött viszont Szerbia, illetve a boszniai Szerb Köztársaság. A Szerbiával szoros partneri kapcsolatok politikai szála mögött megtaláljuk a vajdasági magyarság helyzetének javítási szándékát is, amely elhangzik a csatlakozás szorgalmazásának indokaként. A gazdasági tényezők hasonló arányokat mutatnak. „A Nyugat-Balkán a magyar termék- és szolgáltatásexport kiemelt célállomása, hiszen az elmúlt tíz évben Magyarország kétszeresére növelte a térségbe irányuló export mértékét. A magyar termék- és szolgáltatásexport 2019-ben lépte át először a hárommilliárd eurót, s e vonatkozásban Szerbia az egyik legfontosabb gazdasági partnerré lépett elő: ebben az évben az országba irányuló magyar termék- és szolgáltatásexport értéke meghaladta a kétmilliárd eurót, azaz a régióba irányuló kivitelünk kétharmada ide érkezett.”³⁰ Az elmúlt tíz év során a magyar kormányzat átgondolt stratégiájának köszönhetően számos befektetéssel megjelent a régió országaiban, amelyhez az EXIM-bank révén támogatást is nyújtott a magyar vállalatok számára. Zászlóshajónak a MOL és az OTP régióbeli megjelenése számít, amelyet számos vállalat megjelenése követ.

Következtetések

A nyugat-balkáni bővítés Magyarország számára mindig is fontos területet jelentett, mivel a földrajzi közelség és részben hasonló történelmi múlt miatt számos politikai és gazdasági kapcsolat alakult ki, amely az EU-n belül stabilabb együttműködések

²⁹ MTI 2023.

³⁰ ÁRMÁS–NÉMETH 2021.

jelenthet. A bővítés kérdése a 2024-es soros elnökség napirendjén is szerepel, azonban három fontos tényezővel mindenképpen számolni szükséges a realitások mentén.

1. Az európai parlamenti választások nyomán megújul az intézményrendszer, így a soros elnökség idején kezdi kialakítani szerepét az új összetételű Európai Parlament, azonban az Európai Bizottság felállítása vagy az Európai Tanács elnökének, illetve a külügyi és biztonságpolitikáért felelős főképviselőnek a megválasztása elhúzódhat, amibe a magyar félnek kevésbé lesz beleszólása. Ez azonban a szakpolitikák előrehaladását is gátolni fogja.
2. Az Európai Uniót a horvát csatlakozás óta, az elmúlt tíz évben bővítési fáradtság jellemzi, ami érezhető a csatlakozási tárgyalások lassulásában is. A Jean-Claude Juncker bizottsági elnök által elejtett megjegyzésből a 2025-ös bővítésről, vagy akár Várhelyi Olivér azon kijelentéséből, hogy mandátuma végéig újabb állam lép be az együttműködésbe,³¹ valószínűleg nem lesz semmi. Bár Charles Michel, az Európai Tanács elnöke a Bledi Stratégiai Fórumon, 2023. augusztus végén már 2030-as céldátumot mondott, ez valószínűleg csak a résztvevők biztatását szolgáló nyilatkozat volt.
3. A nyugat-balkáni államok sem felkészültek a tagságra. Az elmúlt években az Európai Bizottság és más nemzetközi és régióbeli szervezetek jelentései azt támasztják alá, hogy a politikai kritériumok terén visszalépés történt, a gazdasági mutatók viszont sosem teljesültek.

A fenn említett problémákkal együtt a magyar soros elnökségnek lehetősége lesz arra, hogy a feleket egy asztalhoz ültesse, és a tárgyalásokat felgyorsítsa, még ha nem is várható akkora eredmény, mint a horvát csatlakozás lezárásakor.

Felhasznált irodalom

- ÁRMÁS Julianna – NÉMETH Ferenc (2021): Nyugat-balkáni politikai-gazdasági körkép és a magyar gazdasági jelenlét. *KKI Elemzések*, (41), 1–14. Online: http://real.mtak.hu/129419/1/KE_2021_41_NYUBA_AJ_NF_0908.pdf
- BRAUN András (2017): The Absorption Capacity of the European Union: The Obstacles of the EU Enlargement in the Western Balkans. *Central European Political Science Review*, 18(70), 103–134.
- EGERESI Zoltán (2022): A bolgár–macedón identitásvita. *KKI Elemzések*, (7), 1–11. Online: http://real.mtak.hu/139078/1/KE_2022_07_BG_MK_bolgar_macedon_identitasvita_Egeresi_0321.pdf
- GÁLIK Zoltán (2005): Modernizáció és európaizáció. A „szegény rokontól” a tudásalapú társadalom lerakásáig. Írország és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. Budapest: Osiris, 347–370.

³¹ MTI/AP 2020.

- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- KRISTÓF Péter (2022): Tovább fokozódik a feszültség Szerbia és Koszovó között. *Euronews*, 2022. december 28. Online: <https://hu.euronews.com/2022/12/28/tovabb-fokozodik-a-feszultseg-szerbia-es-koszovo-kozott>
- MTI (2023): Magyarország határozottan kiáll a nyugat-balkáni bővítés mellett. *Pannon RTV*, 2023. március 22. Online: <https://pannonrtv.com/rovatok/politika/magyarorszag-hatarozottan-kiall-nyugat-balkani-bovites-mellett>
- MTI/AP (2020). Várhelyi Olivér: a nyugat-balkáni bővítés az egyik legfontosabb feladat. *Kemma*, 2020. február 6. Online: www.kemma.hu/orszag-vilag/2020/02/varhelyi-oliver-a-nyugat-balkani-bovites-az-egyik-legfontosabb-feladat
- ÖRDÖGH Tibor (2022): Bővítéspolitika. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika, 517–528.
- ÖRDÖGH Tibor: Smart Resilience and EU Enlargement Policy. *Pro Publico Bono*. (Megjelenés alatt).
- RAPCSÁK János (2005): A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. Budapest: Osiris, 265–316.
- SHENOUDA Nóra (2022): Ingerülten reagált Szerbia arra, hogy Koszovó beadta az EU-csatlakozási kérelmét. *Euronews*, 2022. december 15. Online: <https://hu.euronews.com/2022/12/15/ingerulten-reagalt-szerbia-arra-hogy-koszovo-beadta-az-eu-csatlakozasi-kerelmet>
- VÁRKONYI Márta (2019): Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési körtől az „új megközelítésig”. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 59–72.

Egyéb források

- Amszterdami Szerződés. HL C 340., 1997. november 10., 1–144.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat). HL C 327., 2012. október 26., 1–107.
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>
- Európai Bizottság (2020a): *Hitelesebb, dinamikusabb, kiszámíthatóbb és politikailag megalapozottabb uniós csatlakozási folyamat – a Bizottság előterjeszti javaslatait*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_181
- Európai Bizottság (2020b): *Nyugat-Balkán: Gazdaságélénkítési és beruházási terv a gazdasági helyreállítás és a konvergencia támogatására*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hu/ip_20_1811/IP_20_1811_HU.pdf
- European Commission (2022a): *Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en

- European Commission (2022b): *Opinion on Moldova's Application for Membership of the European Union*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-moldova-application-membership-european-union_en
- European Commission (2022c): *Opinion on Georgia's Application for Membership of the European Union*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306., 2007. december 17., 1–271. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT&qid=1698909988343>
- Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997 Presidency Conclusions (Luxemburgi határozat). Online: www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#
- Magyar Külügyi Intézet [é. n.]: *Merre tovább? Parlamenti választások Montenegróban*. Online: <https://kki.hu/merre-tovabb-parlamenti-valasztasok-montenegroban/>
- Prespa Agreement. Online: <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumentum/spogodba-en.pdf>
- Single European Act. HL L 169., 1987. június 29., 1–28. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11986U%2FTXT>

Magyarország migrációs politikája

Az elmúlt évek során Magyarországnak egyszerre kellett szembenéznie a dél felől érkező irreguláris migrációs nyomással, az ukrajnai orosz agressziót kísérő menekültválsággal, illetve a növekvő munkaerőpiaci igényekkel, amelyek a hazai tartalékok elapadásával egyre inkább szükségessé teszik a külföldi munkaerő bevonását a termelésbe. Az irreguláris migrációról folyó, 2015 után felerősödő európai vitában a magyar kormány egyértelműen a migrációkritikus álláspont mellett kötelezte el magát, amelyet a fizikai és jogi határzár kiépítése fémjelzett – és amely komoly konfliktusokat hozott az Európai Unióval. Ugyanakkor az illegális határátlépési kísérletek száma az elmúlt években is magas maradt. Az Ukrajnából érkezetteket hazánk – hasonlóan a többi EU-s tagállamhoz – ideiglenes védelemben részesítette, bár a menekültek többsége pár nap után elhagyja az országot. Magyarország emellett különféle fejlesztési és segélyezési programokon keresztül segítette az egyes közösségek helyben maradását szerte a világon.

Az általános európai kontextus

A migráció, különösen annak irreguláris formája, az elmúlt évtizedben az Európai Unió egyik legfontosabb és leginkább vitatott szakpolitikai – esetenként politikai-ideológiai – kérdése lett. A 2013-ban kezdődő, de 2015-ben tetőző migrációs és menekültválság, illetve az azóta érkezett több millió irreguláris bevándorló¹ arra kényszerítette a tagállamokat, hogy érdemben foglalkozzanak a problémával. Ugyanakkor a tagállamok között komoly véleménykülönbségek alakultak ki a tekintetben, hogy a megváltozott külső körülmények hatására miként kell átalakítani az Európai Unió menekültügyi és migrációs keretrendszerét. Ez annál is inkább így történt, mert bár a legális migráció és annak kereteinek meghatározása *elsősorban* tagállami kompetencia, míg a menekültügyi joganyag összeurópai szinten van szabályozva, a különféle átfedések – mint például a schengeni rendszer működtetése – miatt a kompetenciahatárok gyakran elmosódni látszanak. Így bár a „migrációs vita” – és ez a tanulmány is – elsősorban az *irreguláris* migrációra fog fókuszálni, ennek örvén többször felmerül a legális migráció kérdése is.

Az elmúlt években történtek ugyan előrelépések egyfajta uniós konszenzus felé az irreguláris migráció elleni küzdelemben (ilyenek például a fokozottabb határvédelem, a harmadik országokkal való együttműködés megerősítése, a kibocsátó régiók támogatása vagy a kitoloncolások – legalábbis elvi – szigorítása és fokozása), számos kérdésben továbbra sem sikerült megnyugtató megállapodásra jutni. Mindezt jól mutatják a Bizottság által 2020-ban nyilvánosságra hozott Migrációs és Menekültügyi Paktum²

¹ Frontex 2023.

² Az európai diskurzusban is elmosódó határokat jól jelzi, hogy maga a Bizottság is egy csomagban kezeli a két témát, holott az kompetenciaszinten tagállami, illetve közös kompetencia.

körüli elhúzódo viták a Bizottság, a tagállamok és a Parlament között, amelyek annak ellenére sem csitulnak, hogy a Bel- és Igazságügyi Tanács 2023 júniusában nagy többséggel megszavazta a Bizottság által javasolt tervezetet, amely lehetővé tette a Parlament, a Bizottság és a Tanács közti trilógus megindítását.³

A frontvonalak alapvetően két nagy téma körül merevedtek meg. Egyrészt a tagállamok egy része elsődlegesen (esetenként pedig kizárólag) humanitárius kérdésként tekint az irreguláris migrációra, aminek következményeképpen rendkívül szélesre tárná az Európai Unióba történő bejutás, illetve itt-tartózkodás lehetőségét. Ez jól megmutatkozik például abban a filozófiában, amely lényegében kiüresítette a biztonságos harmadik ország fogalmát, és nem veszi figyelembe, hogy az útra kelők – még ha jogosan is menekültek el hazájukból – hány olyan harmadik országon keltek át útjuk során, amely megfelelő védelmet nyújthatott volna a számukra.⁴ Ez az eljárás alapvetően szentesíti az úgynevezett *asylum shopping* gyakorlatát, amely szerint a menedékkérők szabadon választják meg, hol szeretnének nemzetközi védelemért folyamodni: bár a Dublin III. rendelet szerint mindig egy konkrét tagállamot, tipikusan az első irreguláris belépés országát jelölik ki az eljárás lefolytatására, a dublini rendszer évek óta rendkívül alacsony hatékonysággal működik. Ezért számos tagállam próbálja kiterjesztően értelmezni a biztonságos harmadik ország fogalmát, és véget vetni a kezelhetetlen mennyiségű – és jórészt megalapozatlan – menedékkérelmek tömegének: a statisztikák alapján ugyanis világosan látszik, hogy az érkezők többsége semmiféle nemzetközi védelemre sem jogosult.⁵ Ebben a megközelítésben a menekült- és oltalmazotti státusz csak a valóban rászoruló, közvetlen életveszélyben levő embereknek jár. Ebben a megközelítésben a humanitárius szempont mellett hangsúlyosan vannak jelen más – társadalmi, gazdasági, biztonsági, politikai – megfontolások is. A politikai közbeszéd az első megközelítés képviselőit szokta bevándorláspárti, míg utóbbit bevándorlásellenes vagy -kritikus csoportnak hívni.

A második nagy törésvonal az irreguláris migráció által leginkább sújtott frontországokkal vállalt szolidaritás kérdése. A menedékkérők valamilyen formában történő szétosztása újra és újra felmerül a javaslatok között, annak ellenére, hogy a 2016-ban, határozott időtartamra bevezetett kötelező kvóta – amellet, hogy számos tagállam ellenkezését váltotta ki – nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.⁶ Ezt jól mutatja, hogy 2017 közepéig a 160 ezres keretből mindössze 27 700 esetben történt relokáció.⁷ Hasonlóan eredménytelenek és beteljesíthetetlenek maradtak a különféle önkéntes vállalások.⁸ Mindezek ellenére a menedékkérők szétosztása, illetve annak hiányában a frontországok különféle formában történő – elsősorban anyagi – kompenzálása az újabb javaslatoknak is kulcselemét képezik. Ezt ugyanakkor az idegen népesség betelepítésén keresztül, amelyről végső soron a Bizottság dönt az éves eljárásszámok meghatározásával, több

³ European Commission [é. n. a].

⁴ Lásd Európai Unió Tanácsa 2023: 35–52. pontok.

⁵ EUAA 2023.

⁶ PÁRDUZ 2023.

⁷ Európai Bizottság 2017.

⁸ PÁRDUZ 2023.

ország – például Magyarország és Lengyelország⁹ – a nemzeti szuverenitás megsértéseként értékeli. Hasonlóan erős kritikák érték az anyagi szolidaritást is, ugyanis a Bizottság és több tagállam továbbra is meglehetősen szelektíven áll a problémához: nem támogatják például a rendkívül költséges fizikai határázárak – köznapi nevükön a kerítések – építését, amelyek ugyanakkor az irreguláris migrációs nyomás csökkentésének kulcselemét képezik, és komoly terhet rónak az azt felépítő és fenntartó államok költségvetésére.¹⁰

Magyarország Kormánya a 2015-ben felerősödő, az irreguláris migrációról szóló vitában egyértelműen a bevándorláskritikus álláspontot támogatta, és azóta is úttörő szerepet játszik ennek a nézőpontnak az érvényesítésében. Ugyanakkor az ukrainai háború megmutatta, hogy Magyarország kész befogadni a háborús menekülteket, ha azok számára valóban az első biztonságos harmadik ország.¹¹ Budapest mellett is kitart, hogy a gazdasági célú migráció továbbra is nemzeti hatáskör kell hogy maradjon.¹² Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a legális bevándorlást a Kormány problémaként értelmezné. Sőt, a kormányzat számára is egyértelmű, hogy a gazdasági versenyképesség fenntartása és fejlődése szempontjából egy csökkenő népességű országban elengedhetetlen bizonyos számú, ellenőrzött keretek közt zajló munkaerő-bevándorlás – még akkor is, ha a kormányzat mindenekelőtt családpolitikai eszközökkel igyekszik javítani Magyarország demográfiai mutatóin. Erre utal, hogy számos prominens kormányzati szereplő szerint a magyar gazdaságnak félmillió külföldi munkavállalóra lesz szüksége az elkövetkező években.¹³ Azt viszont, hogy kik legyenek ezek, milyen időtartam és szabályozók mentén, Magyarország szeretné meghatározni. Annál is inkább, mert – szemben néhány nyugat-európai elképzeléssel¹⁴ – Budapest világosan látja, hogy az irreguláris migráció – ahogy azt az ukrainai menekültválság is mutatja¹⁵ – nem alkalmas eszköz a befogadó országok munkaerőpiaci problémáinak kezelésére.

A történelem fogságában? – stratégiai kultúra és társadalmi percepció a migráció kapcsán

Mielőtt áttekintenénk az elmúlt évek szakpolitikai kereteit, érdemes megvizsgálunk, miként is viszonyul a magyar társadalom és a politikai elit általában a migráció jelenségéhez. Ezt azért is fontos hangsúlyoznunk, mert bizonyos vélemények szerint a magyarországi attitűdöt elsősorban a kormánynak az irreguláris migrációra adott kommunikációs stratégiája határozza meg, és döntően ez formálja a közvéleményt.¹⁶

⁹ Poland Says it will Uphold its Veto on EU Migration Pact 2023.

¹⁰ MARSAI 2023.

¹¹ MTI 2023.

¹² Lásd EUMSZ 79. cikk (5) bekezdés.

¹³ KÁROLY 2023.

¹⁴ MARTINEZ–SZAKACS–BADOHAL 2023.

¹⁵ MISHCHUK 2023.

¹⁶ SARKADI 2018.

Ezt az álláspontot szokta kiegészíteni, hogy részben önmagában is, részben a kormányzati kommunikációs stratégia hatására a magyar társadalom és a közvélemény xenofób, migránsellenes és iszlamofób.¹⁷ Ezek igazolására a média olyan támadásokat említ példaként, amikor egyes személyeket vélt vagy valós származásuk miatt ért atrocitás.¹⁸

Az elmúlt évek közvélemény-kutatásai ugyanakkor nem támasztják alá ezeket a szubjektív példákat, sőt épp azt mutatják, hogy a külföldi bevándorlók és menekültek elfogadottsága jelentősen nőtt Magyarországon, amiben az ukrainai menekültválságnak is nagy szerepe volt: a 2019-es 8%-ról ugyanis 42%-ra nőtt azok aránya, akik szerint jó dolog a külföldi bevándorlók jelenléte az országban.¹⁹ Sőt, a Századvég által még az ukrainai háború kitörése előtt készített közvélemény-kutatás alapján a magyar társadalom már a konfliktus előtt is jóval befogadóbb volt: igaz, jól láthatóan elkülönült a menekültek és az illegális bevándorlók megítélése. A válaszadók 57,2%-a ugyanis lehetőség szerint, 24,5%-a pedig mindenképp befogadná a politikai menekülteket.²⁰ Az is világosan látszik a statisztikákból, hogy a rendszeresen felmerülő iszlamofób vádak²¹ ellenére nincs érdemi eltérés a tekintetben, hogy a válaszadók miként viszonyulnak, példának okáért, a kínaiakhoz, az arabokhoz, az oroszokhoz, a törökökhöz vagy a nigériaiakhoz.²² Mindez ellentmond annak az állításnak, hogy a magyar társadalom muszlimellenes lenne.

A tömeges irreguláris migráció megítélése ugyanakkor jól láthatóan a magyar társadalom „80-20-as” témái közé tartozik,²³ vagyis – hasonlóan például a drogliberalizáció elutasításához – a magyar lakosság zöme pártállástól függetlenül támogatta és támogatja a határvédelem ügyét. Ezt támasztotta alá a Migrációkutató Intézet és a Századvég 2022 eleji közös közvélemény-kutatása is, amelynek értelmében a megkérdezettek több mint 83%-a értékelte teljes mértékben létező vagy inkább létező problémaként a tömeges migrációt, miközben több mint 60%-uk értékelte nagyon aggasztónak vagy inkább aggasztónak az illegális bevándorlók Magyarországra áramlását.²⁴ Vagyis nem a kormányzat formálta a magyar attitűdöt, épp fordítva: a kormányzati stratégia alkalmazkodott a meglevő társadalmi felfogáshoz.

Mindennek megértéséhez elengedhetetlen a stratégiai kultúra fogalmának bevezetése. Ahogy Tóth Péter definiálja, a stratégiai kultúra „a közös normák, eszmék és meggyőződések, amelyek egy társadalomban meghatározzák a kül-, biztonság- és védelempolitikai célokat és cselekvési formákat. Ebben a megközelítésben az ország biztonsági identitását azok a választott viselkedésminták jelzik, amelyeket a közös, egyedi módon az adott közösségre jellemző tapasztalatok és narratívák határoznak meg.”²⁵ Egy másik

¹⁷ VERSECK 2019.

¹⁸ RÉNYI 2017.

¹⁹ DUGAN 2023.

²⁰ JANIK–PÉNZVÁLTÓ–VARGHA 2022: 18.

²¹ Hungary's Leader Denounced in Bosnia for Anti-Muslim Rhetoric 2021.

²² JANIK–PÉNZVÁLTÓ–VARGHA 2022: 7.

²³ Interjú egy magyar államtitkárral. Budapest, 2019. április.

²⁴ JANIK–PÉNZVÁLTÓ–VARGHA 2022: 11.

²⁵ CSIKI–TÓTH 2013.

helyen Tálás hozzát teszi: „ide szokás sorolni a történelmi tapasztalatokat, a földrajzi elhelyezkedést, a filozófiai-kulturális gondolkodásjegyeket, a gazdasági-társadalmi berendezkedés sajátosságait, a társadalom biztonságfelfogását (tehát az érzékelt fenyegetéseket), a katonai technológiák ismeretét, használatát, az ezekkel kapcsolatos preferenciákat”.²⁶ Ahogy Charles Kupchanre hivatkozva Pénzváltó Nikolett rámutat, „a stratégiai kultúrából fakadó kollektív elvárások egyrészt korlátozzák a döntéshozók cselekvési terét, hiszen az elméletileg elérhető lehetőségek köre egy adott döntéshelyzetben leszűkül a »kulturálisan hozzáférhető« opciókra; másrészt a közös stratégiai kultúra az elitek számára lehetőséget nyújt egy olyan nyelvezet használatára az egyes döntési helyzetekben, ami jól rezonál az adott társadalomban, ezáltal megkönnyíti az állampolgárok támogatásának megszerzését a stratégiai döntésekhez.”²⁷

A 2010-ben hatalomra került Fidesz-kormányzat egyes lépéseiben és kommunikációjában gyakran épített és épít a magyar stratégiai kultúrára, és erről olyan szereplők értekeztek, mint Orbán Balázs, aki 2022 óta a miniszterelnök politikai igazgatója.²⁸ Ebbe a sorba illeszkedik az is, hogy Magyarország Kormánya nem pusztán saját elhatározására, pillanatnyi megfontolások alapján döntött a szigorúbb bevándorláspolitikára mellett: a déli irányból érkező migrációs válság kapcsán Budapest egyértelműen a magyar stratégiai kultúra keretrendszerét aknáztta ki. Ezt egyébként igazolja, hogy Orbán Viktor már 2015 januárjában, tehát a migrációs válság előtt is meglehetősen kritikus hangnemben beszélt a bevándorlásról.²⁹ Ennek fő elemeit azok a történelmi tapasztalatok képezik, amelyeket Magyarország szerzett az elmúlt évszázadokban a tatárjárás és a török hódoltság idején, és amelyek miatt a kormányzat bevándorlásellenes üzenetei jól rezonáltak a magyar társadalomban. De ezt kiegészíthetjük akár az 1849-es orosz támadás vagy a második világháború tapasztalataival, amikor is a Kárpát-medencén kívülről érkező erők súlyos csapást mértek az országra, és sok esetben alapvető demográfiai és kulturális változásokat idéztek elő. De ugyanígy negatív előjellel szerepel a magyar történelmi felfogásban a nagy kiáramlások időszaka: az első világháborút megelőző periódus, amikor a gazdasági kilátástalanság elől magyarok százezrei hagyták el hazájukat, és költöztek az Újvilágba, vagy az 1956-os forradalom és szabadságharc utáni menekülthullám, amikor a kommunista megtorlástól tartva 211 ezer ember, zömében tanult fiatal hagyta el a Kárpát-medencét, akik zöme – 170 ezer fő – nem is tért haza.³⁰ Mindez legalábbis óvatossá teszi a magyar társadalmat a migráció kapcsán, legyen szó annak bármely formájáról.

²⁶ TÁLAS 2013: 15.

²⁷ PÉNZVÁLTÓ 2022: 45.

²⁸ Lásd ORBÁN 2020.

²⁹ Orbán: Gazdasági bevándorlóknak nem adunk menedéket 2015.

³⁰ ROMSICS 2005: 406.

A bevándorlás kérdése a rendszerváltás utáni Magyarországon

A migráció kérdése nem tartozott a rendszerváltás utáni Magyarország legfontosabb témái közé, még akkor sem, ha bizonyos jelenségek kapcsán a bevándorlás- és menekültügy egyes aspektusai fel-felbukkantak a napi politikában. Ennek egyik legkorábbi, a rendszerváltást közvetlenül megelőző példája az 1988–1989-ben Erdélyből Magyarországra menekülő, zömében magyar származású személyek esete volt, amelyet a pártállam kezdetben elhallgatott, később azonban egyre nagyobb nyilvánosságot engedett a jelenségnek. A becslések szerint mintegy 20 ezer ekkor érkezett személyt aztán a következő évtizedekben újabbak követték, akik Magyarországon találták meg a boldogulásukat.³¹ Hasonlóan meghatározó élmény volt az 1989-es keletnémet menekültválság, amikor csaknem 200 ezer NDK-s állampolgár kísérelt meg – végül sikeresen – hazánkban keresztül Nyugat-Európába, elsősorban az NSZK-ba jutni. Mindkét helyzet kezelésében fontos szerepet játszottak nem kormányzati szereplők is, mint a Nemzetközi Vöröskereszt, illetve az 1989-ben megalakult Magyar Máltai Szeretetszolgálat.³²

A következő kihívás, amellyel Magyarországnak szembe kellett néznie, a délszláv háborút kísérő menekültválság volt, amelynek során a hivatalos adatok szerint 74 ezer volt jugoszláv állampolgárnak – nagy részben vajdasági magyaroknak – biztosított hazánk védelmet.³³ A fentebbi válságok egyébként komoly lökést adtak a modern magyar menekültügyi rendszer kiépítésének is.

A be-, illetve elvándorlás kérdése hazánk európai uniós csatlakozása után került ismét előtérbe, amikor az ideiglenes korlátozások feloldása után a négy uniós szabadság keretében a magyar állampolgárok is lehetőséget kaptak a más EU-s tagállamokban történő munkavállalásra. Összehasonlítva azonban más kelet-közép-európai országokkal, a magyarok kiáramlása – talán épp a történelmi tapasztalatok miatt – arányaiban messze elmaradt a regionális átlagtól, 2016 után pedig többen költöztek vissza – vagy a környező magyarlakta térségekből be – az országba, mint amennyien elhagyták azt.³⁴ Ezzel párhuzamosan megjelentek olyan külföldi állampolgárok is, akik hosszabb-rövidebb ideig hazánkban képzeltek el a jövőjüket. Ők zömében munkavállalás, illetve tanulás (felsőoktatás) céljából érkeztek hazánkba. 2014-től kezdve a hivatalos statisztikák szerint a bevándorló külföldi, nem magyar ajkú személyek száma évi 30 ezer és 55 ezer fő környékén alakult – igaz, ezt csaknem hasonló arányú (24–48 ezer) kivándorlás egészítette ki.³⁵

A 2000 utáni, a legális migráció körébe tartozó jelenségek alapvetően nem érték el a társadalmi és politikai közbeszéd ingerküszöbét. Bár nagyságrendi növekedésnek lehettünk tanúi évi néhány ezer után több tízezer bevándorlóval, ezek még mindig messze nem képeztek akkora tömeget, hogy a jelenség komolyabb szakpolitikai válaszokat

³¹ KASZÁS 2016.

³² TAMPU 2022.

³³ KLENNER 2017: 56.

³⁴ SZALAI 2023.

³⁵ SZALAI 2023.

igényeljen. A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok száma ugyan növekedett az elmúlt évtizedekben, de nem drasztikusan: az 1995-ös 138 ezer főről 2022-re 226 ezer főre, ami még mindig csupán a lakosság 2,4%-a.³⁶

Hasonlóan a legális bevándorláshoz, az irreguláris migráció a 2000-es évek első évtizedében nem tartozott a kiemelt magyar – és európai – témák közé. Bár 2006–2007-ben számos magyar jogszabály született – például a harmadik országok állampolgárainak beutazásáról és tartózkodásáról³⁷ –, ezek alapvetően szakpolitikai körökben éreztették hatásukat, és nem tematizálódtak a közbeszédben. A magyar menekültügyi rendszer éves szinten jellemzően néhány ezer fővel foglalkozott,³⁸ ami nem indokolta, hogy azt prioritásként kezeljék. Ebből következően, amikor 2011 első felében Magyarország töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, a migrációs és menekültkérdés nem szerepelt a kiemelt szakpolitikák között. Egyes magyar stratégiai dokumentumokban ugyan előkerült a jelenség, mint a 2011-es, a Magyar külpolitika az uniós Elnökség után című de facto külpolitikai stratégiában³⁹ vagy a 2012-es Nemzeti Biztonsági Stratégiában (NBS),⁴⁰ de ezek valójában nem mutattak túl az általánosságok szintjén: az NBS például úgy fogalmazott, hogy „a migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenséggént kezeljük, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt”.⁴¹ Ehhez kapcsolódóan az NBS elsősorban a schengeni külső határok védelmére helyezett nagy hangsúlyt. A téma ekkori másodlagos voltát egyébként jelezte, hogy azzal az 51 cikkből álló dokumentum 37. cikke foglalkozott. A migráció témájának fontosságán kezdetben nem változtatott az arab tavasz kitörése sem: bár Líbia felől csaknem 60 ezren érkeztek Európa felé, az első líbiai polgárháború 2011 októberi lezárulta után jelentősen estek a számok, a szíriai menekültek pedig döntően Törökországban maradtak. 2013-ban a kormány fontos szakpolitikai dokumentumként elfogadta az unió 2014–2020-as költségvetési ciklusához kapcsolódó migrációs stratégiát,⁴² ez azonban megint csak mérsékelt kormányzati és társadalmi figyelemre számíthatott. Úgy tűnt tehát, hogy semmi sem indokolja a migráció különféle formáira irányuló mélyebb szakpolitikai figyelmet sem hazai, sem uniós szinten.

Magyarország és az európai migrációs és menekültválság

Bár a migrációs és menekültválságot a közvélemény – és gyakran a politikusok is – 2015-höz kötik, 2013-tól kezdve két markáns jelenség volt megfigyelhető. Egyrészt jelentősen emelkedni kezdett az irreguláris migráció a középmediterrán útvonalon,

³⁶ KSH 2023a.

³⁷ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

³⁸ Európai Parlament 2023.

³⁹ Külügyminisztérium 2011.

⁴⁰ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

⁴¹ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

⁴² 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozat a Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról.

és a kibontakozó válság szimbolikus eseményeként bekövetkezett az időszak egyik leg-súlyosabb hajókatasztrófája: az október 3-án, Lampedusa partjainál elsüllyedt, irreguláris bevándorlókat szállító csónak legkevesebb 360 embert ragadott magával a hullámsír-ba,⁴³ miközben több mint 45 ezren érték el illegálisan a dél-európai partokat.⁴⁴ Ennek köszönhetően – különösen a mediterrán országok részéről – egyre fokozottabb figyelem fordult a jelenség felé.

Ettől függetlenül, de hasonló tendenciák vették kezdetüket a nyugat-balkáni útvonal kapcsán is: a rossz gazdasági helyzetre hivatkozva ugyanis nagy számban indultak el elsősorban koszovói állampolgárok az Európai Unió, köztük Magyarország fele: a becs-lések szerint 2013 és 2015 között akár 100 ezer ember is elhagyhatta a balkáni országot.⁴⁵ Bár többségük alapvetően tranzitállomásként tekintett hazánkra, a benyújtott menedék-kérelmek száma így is drámai növekedésen ment keresztül: a 2012-es 2157-ről 2013-ra 18 900-ra,⁴⁶ ami komoly többletfeladatot jelentett a magyar hatóságok számára. 2014-ben folytatódott az exponenciális növekedés: a beadott kérelmek száma 42 777 volt.⁴⁷

2015 tavasza és kora nyara során aztán bekövetkezett a katasztrófa: a nyugat-balkáni útvonalon keresztül menedékkérők soha nem látott tömege érte el Magyarország külső schengeni határait: 2015 januárja és augusztus vége, a fizikai határzár elkészülte között több mint 400 ezer ember lépett be az ország területére, és ebből 177 ezren adtak be menedékkérelmet. A döntő többségük azonban, közel 130 ezer fő nem várta meg az eljá-rás végét, hanem külföldre távozott.⁴⁸

Az érkezők tömege drasztikus lépésekre kényszerítette a kormányzatot. 2015 júniu-sában döntés született a műszaki határzár – közismert nevén a kerítés – felállításáról,⁴⁹ kezdetben a Belügyminisztérium bevonásával. Ennek keretében a szerb–magyar határon kezdődött meg az építkezés 175 kilométeren, először egy gyorsleépítésű drótkadály, illetve egy három méter magas kerítés formájában, immár a Magyar Honvédség képes-segeinek a bevonásával. Az építkezés első fázisa 2015. augusztus 29-re készült el, ekkor zárták le hivatalosan a zöldhatárt. A magyar–szerb szakasszal párhuzamosan megindult a 120 kilométeres horvát–magyar szakasz lezárása is, itt október közepére fejeződtek be a munkálatok.⁵⁰ 2017 elején megkezdődött a fizikai határzár második kerítéssorának kiépítése, amelyet intelligens jelzőrendszerrel, hő- és hagyományos kamerákkal erősí-tettek meg.⁵¹ 2022 őszén a fokozódó illegális migrációs nyomás miatt ismét sor került a kerítés megerősítésére egy egyméteres, úgynevezett hattyúnyak felszerelésével.⁵²

⁴³ Lampedusa Boat Tragedy: Migrants ‘Raped and Tortured’ (2013).

⁴⁴ Frontex [é. n.].

⁴⁵ Poverty Spurs Mass Migration from Kosovo (2015).

⁴⁶ Menedék 2023.

⁴⁷ KSH 2023b.

⁴⁸ KSH 2023b.

⁴⁹ 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

⁵⁰ DULL 2015.

⁵¹ Bakondi büszke: bevált az okoskerítés a déli határon 2017.

⁵² Infostart/MTI 2022.

A fizikai határzár kiépítése mellett megkezdődött a menekültügyi jogszabályok módosítása. 2015 szeptemberében az Országgyűlés törvénybe foglalta a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát, amely lehetővé tette a Honvédség bevonását a határvédelemben.⁵³ Emellett a menedékjogi törvény módosításának köszönhetően Szerbiát biztonságos harmadik országnak jelölték ki, és lehetővé tették a gyorsított menedékjogi elbírálást. A kerítésen való átmászás vagy annak megrongálása a Büntető törvénykönyv módosítása révén akár szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménnyé minősült.⁵⁴ 2017 márciusában az Országgyűlés által elfogadott törvénymódosítások hatására megerősödött a jogi határzár: ennek értelmében a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a menedékjogi kérelmet kizárólag személyesen, a határon lévő tranzitónákban lehetett benyújtani, és a menedékkérőknek annak jogerős elbírálásáig a tranzitónában kellett várakozniuk: azt csak kifelé – vagyis Szerbia irányába – hagyhatták el. A változás értelmében az, aki nem a neki előírt helyen tartózkodott, szabálysértést követett el.⁵⁵ Ezzel párhuzamosan azt is bevezették, hogy bármely irreguláris migránst, akit az ország területén fogtak el, elszállították a határnál levő tranzitónákba. 2020-ban ugyanakkor az Európai Unió Bírósága úgy döntött,⁵⁶ a tranzitóna gyakorlata jogellenes fogva tartásnak minősül, és kötelezte Magyarországot a jogsértő gyakorlat megszüntetésére.⁵⁷ Ezt követően – hivatkozva arra a jogszabályra, amelynek értelmében hazánk biztonságos harmadik országnak nyilvánította Szerbiát, illetve a koronavírus-járványra – a magyar kormány a tranzitónák bezárása mellett döntött, és az újabb törvénymódosítások után csak két külföldi magyar diplomáciai képviselőt, Belgrádban és Kijevben lehetett beadni a szándéknyilatkozatot a menedékkérőknek. Az Európai Bizottság ezt a gyakorlatot is az uniós joggal ellentétesnek találta, amit az EUB 2023 júniusában megerősített⁵⁸ arra hivatkozva, hogy az túlságosan korlátozza a magyar menekültügyi rendszerhez való hozzáférést.⁵⁹

Mindeközben Magyarország déli határain az irreguláris migrációs nyomás nem csökkent: 2021-ben a hatóságok 130 ezer illegális határátlépési kísérletet akadályoztak meg, 2022-re pedig 270 ezerre nőtt ez a szám.⁶⁰ Ugyanakkor fokozódott az erőszak is a déli határ mentén: 2021-től kezdve egyre gyakrabban került sor fegyveres összetűzésre az embercsempész-hálózatok tagjai között az útvonalak és a busás jövedelmet hozó illegális bevándorlók feletti ellenőrzésért, amelyben többen életüket veszítették.⁶¹

Bár a Bizottság több esetben támadta a magyar rendelkezéseket, az EUB pedig néhányat jogsértőnek mondott ki, számos mértékadó nyugat-európai szereplő, mint Angela

⁵³ 2015. évi CXLII. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.

⁵⁴ Bakondi büszke: bevált az okoskerítés a déli határon 2017.

⁵⁵ MTI/M1 2017.

⁵⁶ A Bíróság 2020. június 25-i ítélete a C-808/18. sz., Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben.

⁵⁷ Európai Unió Bírósága 2020.

⁵⁸ A Bíróság 2023. június 22-i ítélete a C-823/21. sz., Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben.

⁵⁹ Európai Unió Bírósága 2023.

⁶⁰ Rendőrség [é. n.].

⁶¹ Global Initiative [é. n.].

Merkel német kancellár⁶² vagy a belga külügyminisztérium helyettes államtitkára, Anick Van Calster elismerte,⁶³ hogy azokkal Magyarország nemcsak saját, de Európa határait is védi. Ugyanakkor Magyarország szinte semmiféle támogatást sem kapott a központi uniós költségvetésből a határvédelemre, amelynek addigi költségeit a Belügyminisztérium 2022 végére 650 milliárd forintra – közel 1,7 milliárd euróra – becsülte.⁶⁴

Érdemes persze kiemelnünk, hogy a fizikai határzár önmagában csekély védelmet nyújtana: nincs olyan kerítés, amelyen nem lehet átjutni. Ugyanakkor a rendelkezésre álló további védelmi eszközök (drónok, hő- és infrakamerák), a rendszeres járőrök, valamint az elfogadott jogszabály-módosítások jelentős mértékben csökkentették a Magyarországon keresztülhaladó irreguláris migránsok számát.⁶⁵

Budapest más kelet-közép-európai országokhoz hasonlóan elutasította a menedékkérők kötelező kvóta alapján történő szétosztását, mert az arról szóló rendelkezést ellentétesnek tartotta Magyarország szuverenitásával.⁶⁶ Bár hazánk Csehországgal és Lengyelországgal együtt az EUB előtt elvesztette a „kvótapert”,⁶⁷ annak érdemi következményei nem lettek a három országra nézve, és sikerült elkerülni a menedékkérők átvételét. 2018-ban pedig az Alaptörvény hetedik módosítása kimondta az idegen népesség betelepítésének tilalmát,⁶⁸ illetve azt, hogy az egyes személyek esetén kizárólag a magyar kormány hatáskörébe tartozik annak eldöntése, ki élhet közülük az ország területén.⁶⁹ Magyarország az ezt követő tárgyalásokon is kiállt ezen álláspontja mellett, ami az egyik legfontosabb vitatéma lett az Európai Bizottság 2020-ban bemutatott, több dokumentumból és témából álló Migrációs és Menekültügyi Paktuma kapcsán is. Bár annak 2023. júniusi tervezete nem kötelező kvótáról, hanem kötelező szolidaritásról beszélt, Budapest sérelmezte, hogy a menekültügyi eljárási kapacitásokból aránytalanul nagy hányad esne rá, illetve hogy annak megállapítása, mi tartozik a kötelező szolidaritásba, meglehetősen szelektív. Ezt jól mutatta a fizikai határzár korábbi példája, amellyel bár Magyarország Európa határait védi, annak létjogosultságát a Bizottság nem ismerte el, és nem is nyújtott hozzá anyagi támogatást.⁷⁰

Az ukrajnai menekültválság

Magyarországnak nemcsak a déli migrációs nyomással kellett szembenéznie az elmúlt években: a 2022. február 24-én bekövetkezett ukrajnai orosz agresszió a második világháború óta a legnagyobb menekülthullámot váltotta ki Európában, amely jelentősen

⁶² MTI 2018.

⁶³ MTI 2017a.

⁶⁴ MTI 2022.

⁶⁵ KUI 2020: 168–169.

⁶⁶ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

⁶⁷ Magyar Helsinki Bizottság 2020.

⁶⁸ Magyarország Alaptörvénye, XIV. cikk (1).

⁶⁹ DULL 2018.

⁷⁰ BEREZNAV 2023.

érintette hazánkat is: 2023 szeptemberéig közel 3,5 millió határátlépés történt Ukrajna és Magyarország között. Ebbe a számba belefoglaltatnak azon személyek is, akik Románia felől érkezve nyilatkoztak úgy, hogy Ukrajnából menekültek el, illetve az ingázók.⁷¹ Mindezeket figyelembe véve is legalább egymillió ukrainai menekült haladt át az országon,⁷² és bár 2023. szeptember végéig csak 37 600-an folyamodtak ideiglenes védelemért,⁷³ a becslések szerint további több tízezer ukrán állampolgár tartózkodhat Magyarországon, akik egy része rendszeresen ingázik a két ország között.⁷⁴

Magyarország – híven korábbi megközelítéséhez – az első biztonságos orszádként a háború kitörése után azonnal megnyitotta határait az Ukrajnából menekülők előtt. Ennek jogi keretei kialakításában nagy segítséget jelentett az európai uniós szinten életbe léptetett Ideiglenes Védelmi Direktíva.⁷⁵ A kelet-európai országból érkezők ellátása hazánk történetének legnagyobb humanitárius akciója lett, amely nemcsak a kormányzatot, az állami vállalatokat (mint a menekültek ingyenes utazásában kulcsszerepet játszó Magyar Államvasutakat), de a társadalom egészét is megmozgatta. Az ukrán állampolgárok mellett Magyarország több ezer, korábban Ukrajnában élő harmadik országbeli állampolgár ellátásában és hazatérésében nyújtott segítséget.⁷⁶ Emellett a legfontosabb egyházi segítség szervezeteket magába foglaló Karitatív Tanácson keresztül Budapest több ezer tonnányi támogatást juttatott el magába Ukrajnába is.⁷⁷

A nemzetközi fejlesztési segélyezés és stabilizációs szerepvállalások

A migrációs és menekültválság kapcsán többször is elhangzott a magyar kormányzati szereplők részéről, hogy nem a problémát kell Európába importálni, hanem annak helyi megoldását kell támogatni és a kiváltó okokat kezelni.⁷⁸ Magyarország azonban nem rendelkezett kifejezetten nemzetközi fejlesztési segélyezésre szakosodott intézménnyel, így az különféle kormányzati és nem kormányzati szereplők bevonásával, a Külgazdasági és Külügyminisztérium koordinálásával valósult meg. Ennek a hiányosságnak az orvoslására hozták létre 2017-ben a Hungary Helps Programot, illetve Ügynökséget, amely 2023-ra a magyar nemzetközi fejlesztéspolitika fő koordináló és részben végrehajtó szervévé vált.⁷⁹ 2021-re a Közel-Keletről kezdve Afrikán át Európáig futó programok kedvezményezettjeinek száma meghaladta a félmillió főt.⁸⁰ A Hungary Helps fontos

⁷¹ Ukraine Refugee Situation [é. n.].

⁷² VG/MTI 2023.

⁷³ Ukraine Refugee Situation [é. n.].

⁷⁴ Már alig érkeznek ukrainai menekültek Magyarországra 2023.

⁷⁵ European Commission [é. n. b]; A Tanács (EU) 2023/2409 végrehajtási határozata (2023. október 19.) az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról. ST/13544/2023/INIT. HL L, 2023/2409, 24.10.2023.

⁷⁶ MTI/Hungary Today 2022.

⁷⁷ Magyar Máltai Szeretetszolgálat 2022; Ökumenikus Segélyszervezet [é. n.].

⁷⁸ MTI 2017b.

⁷⁹ The Hungary Helps Program [é. n.].

⁸⁰ Magyarország Kormánya 2022.

szerepet vállalt az ukrajnai konfliktus humanitárius következményeinek mérséklésében is. Ugyanakkor a Programon keresztül számos magyar nem kormányzati szervezet részesült támogatásban, amelyek projektek tucatjait hajtották végre a harmadik világban.

Ebben a kontextusban nem szabad megfeledkeznünk azokról a stabilizációs műveletekről sem, amelyekben az elmúlt években a Magyar Honvédség katonái vettek részt Afganisztántól a Nyugat-Szaharáig.⁸¹ Ezek a missziók a nemzetközi és szövetségi kötelezettségvállalások keretében azt célozták, hogy helyreállítsák a regionális stabilitást, javítsák a helyi körülményeket, így járulékos eredményként csökkentse az adott térségekből történő elvándorlást. Magyarország éves szinten nagyjából 1000 fővel vesz részt külföldi műveletekben, amelyek költsége megközelíti a 20 milliárd forintot.⁸² A Magyar Honvédség legnagyobb kontingensei jelenleg a Nyugat-Balkánon (Koszovó, Bosznia-Hercegovina), a Közel-Keleten (Irak, Libanon) és Afrikában (Mali) teljesítenek szolgálatot.

Távlati perspektívák

Hasonlóan más posztindusztriális államokhoz, Magyarország számára is alapvető kihívást jelent a csökkenő születésszám, az elöregedő társadalom, illetve a már most körvonalazódó munkaerőhiány. Mindezek kezelését azonban Budapest elsősorban nem a migrációs folyamatok felpörgetésével – különösen nem az irreguláris migrációéval – képzei el, hanem egy ennél jóval komplexebb intézkedéscsomaggal. Ennek legfontosabb eleme az elmúlt években kiépült családtámogatási rendszer (családi adókedvezmény, otthonteremtési támogatás, babaváró hitel, bölcsődei helyek bővítése) lett, amely jelentősen javította a magyar demográfiai statisztikákat: 2011-ben a termékenységi ráta történelmi mélypontot ért el 1,23-os teljes termékenységi ráta arányszámmal. Ezt a támogatásoknak köszönhetően 2021-re 1,59-ra sikerült feltornászni.⁸³ Ez azt jelenti, hogy a kormányzati intézkedések eredményeképpen az elmúlt egy évtizedben 160 ezerrel több gyerek született meg.⁸⁴

Ugyanakkor az intézkedések és eredmények dacára továbbra is távoli álomnak tűnik a népességszám természetes fenntartásához szükséges 2,1-es termékenységi ráta. A demográfiai problémák a közeljövőben elsősorban a munkaerőpiacon jelentkeznek majd: miközben 2022-re 4,711 millió fővel újabb rekordot ért el a foglalkoztatottak száma,⁸⁵ továbbra is több tízezer ember hiányzott a cégektől: a KSH 2023 elején 83 ezer betöltetlen pozíciót tartott nyilván, miközben a valós szám ennek a többszöröse lehet.⁸⁶ Bár ekkor már közel 100 ezer vendégmunkás dolgozott Magyarországon, és a hagyományos

⁸¹ Missziók [é. n.].

⁸² Országgyűlés Hivatala 2020.

⁸³ KSH [é. n.].

⁸⁴ M1 2023.

⁸⁵ Teljes foglalkoztatás van Magyarországon 2022.

⁸⁶ JÁRDI 2023.

európai kibocsátó országok mellett a kölcsönzövállalatokon keresztül megjelentek a Fülöp-szigeteki, vietnámi, indonéz, mongol és kirgiz állampolgárságú munkavállalók, a becslések szerint a következő években 2-300 ezer vendégmunkásra is szükség lehet a magyar gazdaságban.⁸⁷ Ezt a problémát igyekszik orvosolni a kidolgozás alatt álló törvény a vendégmunkások magyarországi foglalkoztatásáról,⁸⁸ amely úgy próbálja megkönnyíteni és elősegíteni a magyarországi munkavállalást, hogy közben rögzített időkerethez – alapvetően két évhez, ami egy évvel meghosszabítható – köti a hazánkban történő tartózkodást, és nem teszi lehetővé sem a családgyesítést, sem a letelepedést. A program sikeressége azonban a következő években dől majd el.

Felhasznált irodalom

- Bakondi büszke: bevált az okoskerítés a déli határon. *Index.hu*, 2017. február 27. Online: https://index.hu/belfold/2017/02/27/bevalt_az_okoskerites_a_deli_hataron/
- BEREZNAV István (2023): Orbán Viktor beintett az uniónak, teljes a káosz Brüsszelben. *Index*, 2023. június 30. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/06/30/brusszel-migracios-paktum-megallapodas-orban-viktor-magyarorszag-lengyelorszag-nyilatkozat-blokkolas/>
- CSIKI Tamás – TÁLAS Péter (2013): Can we Identify a Coherent Strategic Culture in Hungary? In BIEHL, Heiko – GIEGERICH, Bastian – JONAS, Alexandra (szerk.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer VS, 165–180.
- DUGAN, Andrew (2023): Ukraine's Neighbors Grow More Accepting Migrants. *Gallup*, 2023. február 24. Online: <https://news.gallup.com/poll/471146/ukraine-neighbors-grow-accepting-migrants.aspx>
- DULL Szabolcs (2015): Lázár János: Nem vagyok a miniszterelnökségre esélyesek között. *Index*, 2015. október 15. Online: https://index.hu/belfold/2015/10/15/lazar_janos_kormanyinfo_27_tajekoztatoja_-_menekultek_rogan_antal_miniszteriuma_burokracia/
- DULL Szabolcs (2018): Így módosul az alkotmány: tilos lesz a betelepítés, korlátozzák a gyülekezési jogot. *Index*, 2018. május 29. Online: https://index.hu/belfold/2018/05/29/igy_modosul_az_alkotmany_tilos_lesz_a_betelepites_korlatozzak_a_gyulekezesi_jogot/
- Global Initiative [é. n.]: *Increasing Migratory Pressures in Serbia Have Led to Conflict between People Smuggling Groups and Crackdowns on Migration*. Online: <https://riskbulletins.globalinitiative.net/see-obs-016/01-increasing-migratory-pressures-in-serbia-have-led-to-conflict.html>
- Hungary's Leader Denounced in Bosnia for Anti-Muslim Rhetoric. *AlJazeera*, 2021. december 23. Online: www.aljazeera.com/news/2021/12/23/hungarys-pm-denounced-in-bosnia-for-anti-muslim-rhetoric
- Infostart/MTI (2022): Erősít a határvédelem – fotók. *Infostart.hu*, 2022. október 28. Online: <https://infostart.hu/belfold/2022/10/28/erosit-a-hatarvedelem-fotok>
- JANIK Szabolcs – PÉNZVÁLTÓ Nikolett – VARGHA Márk (2022): A magyar társadalom általános bevándorlási attitűdjei. *Horizont*, (10), 2022. április 1. Online: www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2022/04/20220401_HORIZONT_2022_10_janik_szabolcs_penzvalto_nikolett_vargha_mark_a_magyar_tarsadalom_altalanos_bevandorlasi_attitudjei.pdf

⁸⁷ JÁRDI 2023.

⁸⁸ 2023. évi L. törvény a vendégmunkások magyarországi foglalkoztatásáról.

- JÁRDI Roland (2023): Akkora a munkaerőhiány Magyarországon, hogy már a szakképzett munkakörökbe is vendégmunkásokat kell toborozni. *VG*, 2023. augusztus 4. Online: www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/08/akkora-a-munkaerohiany-magyarorszagon-hogy-mar-a-szakkepzett-munkakorokbe-is-vendegmunkasokat-kell-toborozni
- KÁROLY Gábor (2023): Orbán Viktor: Szükség lesz 500 ezer új munkavállalóra. *Economx*, 2023. március 9. Online: www.economx.hu/gazdasag/orban-viktor-mkik-gazdasagi-evnyito-varga-mihaly-nagy-marton-parragh-laszlo.768468.html
- KASZÁS Veronika (2016): Erdélyi menekültek 1988–1989-ben és a magyarországi közvélemény. *20. századi történeti források*, 16(4). Online: www.archivnet.hu/menekultkerdes_migracio_magyarorszagon_a_20_szazadban/4_erdelyi_menekultek_19881989ben_es_a_magyarorszagi_kozvelemeny.html
- KLENNER Zoltán (2017): A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltoztatás időszakában Magyarországon. *Magyar Rendészet*, (3), 47–60.
- KSH (2023a): *Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok, az állampolgárság országa és nem szerint*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0023.html
- KSH (2023b): *Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0026.html
- KSH [é. n.]: *Élveszületések és teljes termékenységi arányszám*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0006.html
- KUI László (2020): *A magyar határőrizet technikai generációváltásai és lehetséges fejlesztési irányok*. PhD-értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/16236/kui_laszlo_doktori_ertekezes.pdf?sequence=11&isAllowed=y
- Lampedusa Boat Tragedy: Migrants ‘Raped and Tortured’. *BBC*, 2013. november 8. Online: www.bbc.com/news/world-europe-24866338
- M1 (2023): 160 ezerrel több gyermek született Magyarországon 2011 óta. *Hirado.hu*, 2023. szeptember 15. Online: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2023/09/15/160-ezerrel-tobb-gyermek-szuletett-magyarorszagon-2011-ota>
- Magyar Helsinki Bizottság (2020): *A kormány uniós jogot sértett, amikor nem segített Görögországnak és Olaszországnak*. 2020. április 2. Online: <https://helsinki.hu/a-kormany-unios-jogot-sertett-amikor-nem-segitett/>
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat (2022): *Háborúban, vészhelyzetben: az ENSZ és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat az ukrán menekültekért*. 2022. november 16. Online: <https://nemzetkozi.maltai.hu/hirek/2022/11/haboruban-veszhelyzetben-az-ensz-es-a-magyar-maltai-szeretetszolgalat-az-ukran-menekultekert/>
- Magyarország Kormánya (2022): *B/1820. számú BESZÁMOLÓ a Hungary Helps Ügynökség Nonprofit Zrt. 2021. évi tevékenységéről és működéséről*. Online: https://hungaryhelps.gov.hu/wp-content/uploads/2023/04/2021.-evi-beszamolo-B_1820..pdf
- Már alig érkeznek ukrainai menekültek Magyarországra. *Privátbankár*, 2023. július 4. Online: <https://privatbankar.hu/cikkek/makro/mar-alig-erkeznek-ukrainai-menekultek-magyarorszagra.html>
- MARSAI Viktor (2023): Is Symbolism More Important than Pragmatism in Europe’s Border Control? *The National Interest*, 2023. március 7. Online: <https://nationalinterest.org/feature/symbolism-more-important-pragmatism-europes-border-control-206275>
- MARTINEZ, María – SZAKACS, Gergely – BADOHAL, Karol (2023): Europe Struggles to Convert Ukraine Migration into Labour Boon. *Reuters*, 2023. július 21. Online: www.reuters.com/world/europe/europe-struggles-convert-ukraine-migration-into-labour-boon-2023-07-21/

- Menedék (2023): *Menedékkérelmek és megítélt státuszok alakulása Magyarországon*. Online: <https://menedek.hu/menedekkerelmek-es-megitelt-statuszok-alakulasa-magyarorszagon>
- MISHCHUK, Zoriana (2023): Between Vague Return Prospects and Limited Employment Opportunities: The Challenges of Ukrainian Refugees' Labour Market Integration. *Globsec*. Online: www.globsec.org/sites/default/files/2023-02/Policy%20Brief%20-%20Between%20Vague%20Return%20Prospects.pdf
- Missziók [é. n.]. *Honvedelem.hu*. Online: <https://honvedelem.hu/missziok.html>
- MTI (2017a): Belgium elismeri, hogy szükség volt a magyar kerítésre. *Magyar Idők*, 2017. január 18. Online: www.magyaridok.hu/belfold/belgium-elismeri-hogy-szukseg-volt-magyar-keritesre-1339195/
- MTI (2017b): Orbán: Nem a bajt kell idehozni, hanem a segítséget odavinni, ahol szükség van rá. *Mandiner*, 2017. október 12. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2017/10/orban--nem-a-bajt-kell-idehozni-hanem-a-segitseget-odavinni-ahol-kell>
- MTI (2018): Merkel: Magyarország Németországot is védi. *Magyar Idők*, 2018. június 10. Online: www.magyaridok.hu/kulfold/merkel-magyarorszag-nemetorszagot-is-vedi-3184057/
- MTI (2022): Rétvári: Magyarország 650 milliárd forintot fordított eddig a déli határ védelmére. *Hirado.hu*, 2022. november 2. Online: <https://hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2022/11/02/retvari-magyarorszag-650-milliard-forintot-forditott-eddig-a-deli-hatar-vedelmere>
- MTI (2023): Magyarország továbbra is kiveszi részét a szolidaritásból. *Kormany.hu*, 2023. március 8. Online: <https://kormany.hu/hirek/magyarorszag-tovabbra-is-kiveszi-reszet-a-szolidaritastbol>
- MTI/Hungary Today (2022): Ukrainian War – Foreign Minister: 1,988 Indian Students Return home with Hungary's Help. *Hungary Today*, 2022. március 3. Online: <https://hungarytoday.hu/ukrainian-war-hungary-help-foreign-minister-szijarto-indian-students/>
- MTI/M1 (2017): A korábbiaknál szigorúbb szabályok értelmében a menedékkérőknek a határon lévő tranzitónákban kell kivárniuk kérelmük jogerős elbírálását. *Hirado.hu*, 2017. március 28. Online: <https://hirado.hu/2017/03/28/ejfeltol-eletbe-lepett-a-jogi-hatarzar>
- ORBÁN Balázs (2020): *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Budapest: MCC Press.
- Orbán: Gazdasági bevándorlóknak nem adunk menedéket. *Index.hu*, 2015. január 11. Online: https://index.hu/belfold/2015/01/11/orban_gazdasagi_bevandorlok_nem_adunk_menedeket/
- Ökumenikus Segélyszervezet [é. n.]: *Ukrajna – Határtalan segítség*. Online: <https://segelyszervezet.hu/kampanyok/haboru-ukrajnaban/>
- PÁRDU CZ Árpád (2023): Kötelező vagy választható befogadás? – Az Európai Unió relokációs egyezményei. *MKI Gyorselemzés*, (14). Online: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2023/06/20230623_MKI_GYORSELEMZES_2023_14_parducz_arpad_kotelezo_vagy_valaszthato_befogadas_az_europai_unio_relokacios_egyezmeyei.pdf
- PÉNZVÁLTÓ Nikolett (2022): *Törökország orosz rulettje*. Budapest: MCC Press.
- Poland Says it will Uphold its Veto on EU Migration Pact. *Reuters*, 2023. szeptember 29. Online: www.reuters.com/world/europe/poland-says-it-will-uphold-its-veto-eu-migration-pact-2023-09-29/
- Poverty Spurs Mass Migration from Kosovo. *Euractiv*, 2015. február 16. Online: www.euractiv.com/section/global-europe/news/poverty-spurs-mass-migration-from-kosovo/
- Rendőrség [é. n.]: *Illegális migráció alakulása heti bontásban*. Online: www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/illegalis-migracio-alakulasa
- RÉNYI Pál Dániel (2017): Félelem és reszketés Kömlőn: migránsnak hitték a mindenszentekre látogatósra érkező magyarokat. *444.hu*, 2017. november 2. Online: <https://444.hu/2017/11/02/felelem-es-retteges-komlon-migransnak-hittek-a-mindenszentekre-latogatoba-erkezo-magyarokat>

- ROMSICS Ignác (2005): *Magyarország története a XX. században*. Budapest: Osiris.
- SARKADI Zsolt (2018): A Fidesz évtizedek óta nem látott gyűlölködésbe hergelte a magyar társadalmat. *444.hu*, 2018. november 23. Online: <https://444.hu/2018/11/23/a-fidesz-evtizedek-ota-nem-latott-gyulolkodesbe-hergelte-a-magyar-tarsadalmat>
- SZALAI Piroska (2023): Kiderült, pontosan hány magyar vándorolt ki külföldre. *Novekedes.hu*, 2023. július 7. Online: <https://novekedes.hu/mag/kiderult-pontosan-hany-magyar-vandorolt-ki-kulfoldre>
- TÁLAS Péter (2013): A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra. *Hadtudomány*, (3–4), 14–28.
- TAMPU, Stelian (2022): Az 1989-es NDK menekültek humanitárius helyzete (krízise). *Belügyi Szemle*, 70(6), 1215–1228.
- Teljes foglalkoztatás van Magyarországon. *Portfolio*, 2022. szeptember 22. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20220922/teljes-foglalkoztatas-van-magyarorszagon-568325
- VERSECK, Keno (2019): Hungary's Slow Descent into Xenophobia, Racism and Human Rights Abuses. *Infomigrants*, 2019. október 21. Online: www.infomigrants.net/en/post/20220/hungarys-slow-descent-into-xenophobia-racism-and-human-rights-abuses
- VG/MTI (2023): Eddig több mint egymillió ukrainai menekült érkezett Magyarországra. *VG*, 2023. június 28. Online: www.vg.hu/kozelet/2023/06/eddig-tobb-mint-egymillio-ukrainai-menekult-erkezett-magyarorszagra

Egyéb források

- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.
- 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozat a Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról.
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
2015. évi CXLI. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.
2023. évi L. törvény a vendégmunkások magyarországi foglalkoztatásáról.
- A Bíróság 2020. június 25-i ítélete a C-808/18. sz., Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62018CC0808>
- A Bíróság 2023. június 22-i ítélete a C-823/21. sz., Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274870&-pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=268610>
- A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. HL L 248., 2015. szeptember 24., 80–94.
- A Tanács (EU) 2023/2409 végrehajtási határozata (2023. október 19.) az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról. ST/13544/2023/INIT. HL L, 2023/2409, 2023. október 24.
- Az Európai Unió Bírósága (2020): *A menedékkérőknek vagy a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgároknak a szerb–magyar határon található, röszei*

- tranzitónában való elhelyezését „őrizetnek” kell minősíteni. Sajtóközlemény, 2020. május 14. Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060hu.pdf>
- Az Európai Unió Bírósága (2023): *Magyarország indokolatlanul korlátozta a menedékjogi kérelem előterjesztésének lehetőségét.* Sajtóközlemény, 2023. június 22. Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230109hu.pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *Módosított javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárás létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről.* 2023. június 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- EUAA (2023): *Latest Asylum Trends.* 2023. szeptember. Online: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>
- Európai Bizottság (2017): *Tizenötödik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről.* COM/2017/0465 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0465>
- Európai Parlament (2023): *Menedékügy és bevándorlás az EU-ban.* Online: www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_hu.html#filter=2012
- European Commission [é. n. a]: *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?* Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en
- European Commission [é. n. b]: *Temporary Protection.* Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en
- Frontex (2023): *EU's external borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest Since 2016.* 2023. január 13. Online: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>
- Frontex [é. n.]: *Central Mediterranean Route.* Online: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route/>
- Külügyminisztérium (2011): *Magyar külpolitika az uniós elnökség után.* Online: https://brexit.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf
- Országgyűlés Hivatala (2020): *A Honvédség aktuális külföldi missziói. Infojegyzet, (62), 2020. október 2.* Online: www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_62_honvedsegi_missziok.pdf/9fe7c180-a8a9-8573-c1ed-754bca3e026a?t=1601625018866
- The Hungary Helps Program [é. n.]. Online: <https://hungaryhelps.gov.hu/hungary-helps-program-main-page/>
- Ukraine Refugee Situation [é. n.]. Online: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

Vákát

Győzzük energiával? Energiapolitika az Európai Unióban az első magyar EU-elnökség alatt és a terület kihívásai a 2024-es elnökség küszöbén

A modern társadalom alapvető jelentőségű építőeleme az energia. Jóformán minden pillanatban körülvesz bennünket, és életünk aligha képzelhető el a hiányában. Mégis, sokáig azt gondolhattuk, majdnem a levegőhöz hasonló biztonságossággal a rendelkezésünkre áll. A közelmúlt nemzetközi politikai, illetve gazdasági eseményei következtében előálló energiapiaci sokk azonban gyorsan bebizonyította, hogy nem ez a helyzet: a 21. század embere, gazdaságaink és társadalmaink erősen kiszolgáltatottak. Világossá vált, hogy az energia rendelkezésre állása nem egyszerűen finanszírozási, vagy ha úgy tetszik, pénz-, hanem alapvető ellátásbiztonsági s ennek következtében szuverenitási kérdés, következésképpen az önálló állami cselekvés egyik alapvető jelentőségű eleme. Az energiával kapcsolatos kérdések és kihívások azonban nem állnak meg az országhatároknál – azokat az Európai Uniónak is kezelnie kell, s az energiapolitika ennek megfelelően az uniós szakpolitikák között kiemelt helyet foglal el, sőt, napjainkra az egyik leghangsúlyosabb uniós szakpolitikai területté vált. A tanulmány rövid energiapolitika-történeti áttekintés után bemutatja a Magyarország 2011-es uniós elnöksége alatt elért eredményeket, valamint számba veszi azokat a kihívásokat, amelyekre – akár tagállami, akár közösségi szinten – a következő időszakban Európának választ kell találnia, ha népeinek energiabiztonságát, versenyképességét és nemzetközi politikai akcióképességét meg akarja őrizni.

Bevezetés

„Nem az a legény, aki adja, hanem aki állja” – szól a régi magyar mondás, s úgy tűnik, igaz ez korunk Európájának energetikai, s különösképp ellátásbiztonsági kérdéseire is. Nem az a legény, aki energiahordozókban és energiában bővelkedik, esetleg jelentős mennyiségben exportálni is képes, s ennek révén tudja napjaink hányattatásai – előbb a Covid-járvány, majd a háborús válsághelyzet – közepette gazdaságát működtetni, hanem azok az államok, amelyek úgy állják a megpróbáltatást, hogy a fejlődéshez nélkülözhetetlen energiával természetes adottságként maguk nem rendelkeznek.

A téma elemzéséhez szükséges megérteni, hogy az energetika több, mint iparág. Az energetikához olyan átfogó területként érdemes viszonyulni, amely egyszerre foglalkozik a modern élet tárgyi feltételeinek megteremtéséhez nélkülözhetetlen alapvető szükséglet előállításával, szállításával, kereskedelmével, az ipari és háztartási fogyasztókhoz való eljuttatásával. Mindezt úgy, hogy közben igyekszik önmagát korlátozni, és részint a felhasznált energiahordozók összetételének átalakításával, részint új technológiák

rendszerbe állításával figyelembe venni, sőt, előmozdítani a fejlődés fenntarthatóságát, a körforgásos gazdaságot, a fogyasztóvédelmet, és a sort hosszan folytathatjuk.

„Ha áram van, minden van” – mondja az ismerős szlogen, s valóban, sokáig úgy tűnt, hogy ha minden azért nincs is, az azonban, hogy áram (valamint földgáz, távhő stb.) van-e, aligha lehet kérdés bárhol Európában. A 2010-es éveket megelőzően évtizedeken át adottnak vettük ezeknek az energiahordozóknak a biztosítottságát.

A 2010-es években – főként a fukusimai nukleáris baleset után – az energiaszektorban (is) megerősödött a befektetők körében a fenntartható és környezettudatos beruházások támogatása, és a bankok nem vagy csak drágán finanszíroztak fosszilis energiahordozókra épülő befektetéseket, így fontos fejlesztések, beruházások maradtak vagy legalábbis odázódtak el. A Covid-19-járvány hatásait ellensúlyozandó számos ország kezdett jelentős gazdaságélénkítő programba, amelyhez óriási energiaigény-növekedés (energiaéhség) is kapcsolódott. Ezen folyamatok (és a 2021 nyarán tapasztalt, a megújuló energiaforrások szempontjából kedvezőtlen időjárás, illetve az új Északi Áramlat csővezeték körüli problémák) oda vezettek, hogy 2021 júniusában történelmi csúcsra emelkedett a gáz ára.¹ 2022 telén, az orosz–ukrán háború kirobbanásával mindez jelentősen romlott tovább.² Az önmagában, elsődleges energiahordozóként is nélkülözhetetlen, de a villamosenergia-előállítás primer alapanyagaként is szolgáló földgáz ára az egekbe szökött, s az európai gazdaság mozgonyának számító Németországban a közszolgálati tévé a fűtési szolgáltatás kimaradása esetén alkalmazandó túlélési praktikákat bemutató műsorokat kezdett sugározni. Beütött az energiaválság.

A Covid-19-járvány riadalma és szomorú tapasztalatai után ismét bebizonyosodott, hogy az emberiség alapvető életfeltételei lehetnek veszélyben. Most nem egy aprócska vírus megjelenése, hanem az ugyancsak kis méretű gázmolekulák és elektronok eltűnése miatt.

Az ellátásbiztonság, azaz az elérhető árú, biztonságosan rendelkezésre álló (és lehetőleg klímasemleges) energia kérdéseinek megoldása a kontinens legégetőbb problémái közé tartozik 2023-ban. 2024 nyarán a második magyar EU-elnökség olyan időszakban veszi majd át az Európai Unió kormányrúdját, amikor az energiapolitika jó eséllyel nemcsak a legjelentősebb szakpolitika, de a kontinens szempontjából egyik legfontosabb kérdésösszesség is lesz. Igaz ez szuverenitási és versenyképességi szempontból egyaránt.

Az alábbi tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa ennek a területnek a történeti fejlődését, gazdasági-társadalmi-környezeti determinációit, a 2011-es magyar EU-s elnökség által elért eredményeket, napjaink Európájának e téren jelentkező kihívásait, s a területeket, amelyekre az Európai Uniónak, 2024. július elsejétől a magyar kormányzattal az élén válaszokat kell találnia.

¹ EU Natural Gas [é. n.].

² EU Energiaválság 2022: Összegzés a válság okairól, megoldásairól 2023.

Az energiapolitika történeti fejlődése

Az európai uniós energiapolitika alakulása különös képet mutat. Noha 1951-ben az unió elődjének számító egyik közösséget (tudniillik az Európai Szén- és Acélközösséget) is részben a szén kereskedelmének szabályozására hozták létre, illetve az 56-os Spaak Jelentés is kiemelt területként azonosította a villamosenergia-szektor, a közös energiapolitika kialakítása érdekében a stratégia-, majd jogalkotás csak nagyon későn, 1990 után, az első liberalizációs csomaggal indult meg. A hagyományos energiahordozók (kőolaj, földgáz, villamos energia) mikénti közös használata tekintetében kezdetben nem történtek lépések. Különös terület volt a nukleáris energetika, ahol 1957-ben az alapító hat tagállam létrehozta az Euratom Egyezményt, amely a nukleáris energia békés célú felhasználása érdekében tett első komoly közös európai lépés volt.

A mai elsődleges jog alapjainak számító Európai Unióról szóló szerződés, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés akkori formájukban nem tartalmaztak kifejezetten az energiára, illetve az energiapolitikára vonatkozó rendelkezéseket vagy előírásokat. Ami a Római Szerződésben szerepelt, s amely részben a későbbi jogalkotásnak is alapjául tudott szolgálni, az a négy szabadság, s különösképpen az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának előírása volt. Nem meglepő ez, ha belegondolunk, hogy az 50-es, 60-as években az energiaellátás nem volt aggasztó kérdés az EU egykori tagállamaiban. Az első komoly váltást e tekintetben és a közös energiapolitika felé való elmozdulást a 70-es évek elején jelentkező első nagy olajválság jelentette, amelyre viszont a tagállamok egy része éppen hogy nem az integrációban, hanem a nemzeti hatáskörben tartásban látta a megoldást.³ Ugyanakkor a kormányközi koordináció elősegítésére 1974-ben létrejött a Nemzetközi Energia Ügynökség (IEA).⁴

Egy évtizedet kellett várni arra, hogy az energetika területén a közösségi aktivitás megerősödjön, hisz a négy alapszabadság csak egy liberalizált piacon tudott megvalósulni. 1983-ban, majd 1985-ben is a legfelsőbb politikai szinten foglalkoztak az uniós döntéshozók az energetika kérdéseivel. Heves vita bontakozott ki arról, kell-e, s ha igen, miként létrehozni és kialakítani egy egységes belső energetikai piacot. A viták oda vezettek, hogy 1988-ban a Bizottság egy, a *Belső piac az energetikában* című hivatalos anyaggal jelentkezett, amelynek nyomán a másodlagos jogalkotás megindult.⁵ Az anyag számos lépést határozott meg olyanként, amelyeket a piaci liberalizáció érdekében meg kell tenni a villamosenergia- és a földgázszektorokban: így például a liberalizáció útjában álló technikai és pénzügyi akadályok eltávolítása, az árak és árképzés átláthatósága, a villamos energia átvitelének szabályozása, illetve a versenyjogi szabályok kiterjesztése az energetika

³ HOERBER–WEBER–CABRAS 2021: 316.

⁴ A 60-as évek végén és a 70-es években a nyersolaj, majd az üzemanyagok készletezésével kapcsolatosan jelent meg néhány közösségi irányelv: A Tanács 68/414/EGK irányelve; A Tanács 72/425/EGK irányelve; A Tanács 73/238/EGK irányelve; A Tanács 75/339/EGK irányelve.

⁵ Commission of the European Communities 1988.

teljes területére (ideértve az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat is).⁶ Úgy tűnt, átfogó gondolkodás indult el uniós szinten az energetikai piacok mikénti megszervezése tekintetében.⁷

Érdekes, hogy az ezt követő, maastrichti szerződés módosítás mégsem hozott számotvető előrelépést a hatásköri és jogalkotási folyamatban: mindössze annyit változtatott, hogy a Szerződés innentől kezdve elérendő célként tüntette fel az egységes belső energetikai piacot, de további szabályokat azzal kapcsolatban nem írt elő. Mégis úgy tűnik, ez sem volt kevés: 1995-ben a Bizottság máris terjedelmes zöld könyvvel⁸ állt elő, amelyben bemutatta az európai energiapolitika további alakítását illető elképzeléseit.⁹

Az uniós energiapolitika ezt követően felgyorsult: hamarosan fehér könyv született, amelyet „első európai-szintű energiapolitikai dokumentumként” is emleget a szakirodalom.¹⁰ Ez a dokumentum már megjelölt alapvető összeurópai célokat az energetika területén, mégpedig 1. a versenyképesség fenntartását, 2. az ellátásbiztonság garantálását és 3. a környezet védelmét. Ezzel majdnem párhuzamosan újabb zöld könyv is napvilágot látott, amely ezúttal a megújuló energiaforrásból előállított energiával kapcsolatos célok elérését szorgalmazta. A Tanács a fehér könyvben foglalt célok megvalósítása érdekében 1998 végén egy többéves programot is elfogadott.

A fenti koncepcionális dokumentumokat az uniós jogalkotó igyekezett aprópénzre, azaz tényleges és tételes jogszabályokra váltani. A Bizottság, felismerve a tagállamok energetikai lehetőségeinek és rendszereinek különbözőségét, alapvetően irányelvi jogalkotást szorgalmazott, amelyet bizonyos pontokon rendeleti szabályokkal egészített ki. Az irányelvek sajátossága, hogy azok az elérendő célokat illetően kötelezik a tagállamokat, amelyek azonban a célokhoz vezető út megválasztásában nagy fokú szabadságot élveznek.¹¹ Az évtized közepét követően megjelent az úgynevezett első energiacsomag, amely már az európai (ekkor még csak tizenöt tagállamból álló) energiapiac egységes elvek mentén való megszervezését tűzte ki célul. A csomag részét képezte a villamos-energia-szektor szabályait megállapító 96/92 EK irányelv,¹² majd a földgázszektor

⁶ Az uniós jogi szabályozással egy párhuzamos folyamat is haladt, mégpedig a nemzetközi jog terén: a Szovjetunió felbomlásával a nyugati államok és a korábbi keleti blokk államai, több más terület között, az energetikai téren való beruházások és kereskedelmi kapcsolatok helyzetét is szabályozni kívánták. E folyamat eredménye az 1991-ben megkötött Energia Charta Egyezmény. Az Energia Charta Egyezménnyel kapcsolatban számtalan vita látott napvilágot a közelmúltban. Több részes állam, különösen az Achmea-ügyben (C-284/16, Szlovákia v. Achmea BV) hozott európai bírósági döntést követően kilépési szándékát jelezte az egyezményből.

⁷ Az uniós energetikai piac mikénti megszervezésének alapelveiről lásd JOHNSTON–BLOCK 2012.

⁸ Commission of the European Communities 1995.

⁹ Az uniós energiapolitika felgyorsulásához a 90-es években hozzájárultak a nemzetközi klímaügyi konferenciák is, amelyekhez kapcsolódóan az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye érinti a CO₂-kibocsátás oroszánrészcéért felelős energiaipart is (Rio de Janeiro 1992, Kioto 1997).

¹⁰ LEHOTAY 2020: 266.

¹¹ GOMBOS 2021: 122.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve.

tekintetében hasonló szabályokat felállító 98/30 EK irányelv.¹³ Az irányelvek mindenkélt előtt azt célozták, hogy a tagállamok fokozatosan nyissák meg a piacukat egymás számára. A csomag egy versengő, fogyasztóközpontú, megkülönböztetésmentes, piaci alapú árazást alkalmazó szabályozási környezetet írt elő, ugyanakkor tekintettel volt arra, hogy olyan területről van szó, ahonnan az állam nem vonulhat ki, ugyanis társadalmi alapszükségletek biztosításáról, s minden állam számára fontos stratégiai kérdéssről van szó.¹⁴

A 2000-es évek elejére világossá vált, hogy továbblépés szükséges: a *big boom* csatlakozás előtt a tagállamok újabb energiacsomagot fogadtak el, amely számos ponton az elsőben megjelölnél ambiciózusabb célokat tűzött ki.¹⁵ Az irányelvek élenkíteni kívánták az energetikai versenyt, s előírták, hogy az unió területén mindenki szabadon megválaszthatja mind a villamosenergia-, mind a földgázkereskedőjét. Emellett bevették a „védendő fogyasztó” fogalmát.

A Magyarországot is érintő 2004-es bővítés kapcsán fontos megemlíteni, hogy hazánk nem kért energiapolitikai kérdésekben deregulációt, hanem teljes egészében vállalta az addigi uniós *acquis* alkalmazását.¹⁶

Az új hullámot az európai energetikában az energiahatékonysági célok kitűzése és a Lisszaboni Szerződés által az elsődleges jogba újonnan beemelt rendelkezések jelentették. A Lisszaboni Szerződés felvette az energiapolitikát a nevesített, külön kezelt európai uniós szakpolitikák katalógusába, immár új EUMSZ-alcím alatt. Az új szabályokat az EUMSZ 194. cikke tartalmazza. E rendelkezés meghatározza az energetikai téren elérendő uniós szakpolitikai célokat, s előírja, hogy az energetika terén úgynevezett „rendes jogalkotási eljárásban” kell jogszabályokat alkotni.¹⁷ Ezenfelül, s napjaink szak- és részben közpolitikai vitáinak ez áll egyik fókuszpontjában, az EUMSZ kifejezetten fenntartja a tagállamok jogát a tagállami energiamix meghatározására. A szerződés szövege szerint ez a jog magában foglalja a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák az energiaforrásaik kiaknázására vonatkozó feltételeket, valamint a különböző energiaforrások közötti választásuk és energiaellátásuk általános szerkezete meghatározásának szabadságát.¹⁸

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve.

¹⁴ Részben ez a sajátosság magyarázza, hogy miért alakult eltérően a liberalizáció például a távközlési szektorban.

¹⁵ 2003/54 és 2003/55 EK irányelvek. Érdekesség, hogy a villamosenergia- és a földgázszektor szabályozása között ezúttal nem teltek el évek.

¹⁶ STELBACZKY 2014: 454.

¹⁷ Kivételt képeznek ez alól az elsődleges adózási jellegű rendelkezések, amelyekre a „különleges jogalkotási eljárást” írja elő.

¹⁸ A 194. cikk által nevesített, elérendő szakpolitikai célok a következők: 1. az energiapiac működésének biztosítása; 2. az energiaellátás biztonságának garantálása az unión belül; 3. az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása; és 4. az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása.

Meg kell jegyezni, hogy a 194. cikk nem az egyetlen jogalap, amelyre hivatkozással az unió az energetika terén jogszabályokat alkothat. Az EUMSZ 122. cikke az ellátásbiztonság,¹⁹ míg a 170. és 172. cikkek²⁰ („Transzeurópai hálózatok”) az energetikai hálózatok fejlesztése tekintetében kínálnak alapot a másodlagos jogalkotáshoz.²¹

A 2000-es évek végén megjelenő uniós jogalkotást – immár az új jogalapokon – a verseny fokozása, az energiahatékonyság és a tagállami szabályozó hatóságok munkájának összehangolása határozta meg. Az új, harmadik energiacsomagot alkotó 2009-es direktívák mellett megjelent az ACER-ről (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) szóló rendelet is.²²

2007 márciusában, az immár Magyarországgal is kibővült unió legfelső vezetői az Európai Tanács ülésén az új, hármas kihívással kapcsolatos (tudniillik ellátásbiztonság, versenyképesség és fenntarthatóság) számszerűsített menetrendet fogadtak el. A döntés alapján az unió vállalta, hogy 2020-ra 20%-kal csökkenti szén-dioxid-kibocsátását az 1990-es állapotokhoz képest, 20%-os energiamegtakarítást kívánt elérni, s végül célként tűzte ki azt is, hogy a megújuló energiahordozók részarányát 20%-ra növeli.²³ A politikai irányszabást gyakorlati jogalkotás követte, ugyanis a Bizottság még ugyanezen év őszén előállt az úgynevezett „harmadik energiacsomaggal”. A csomag egyik legfőbb célkitűzése a vertikálisan integrált, vagyis a termelés, átvitel, elosztás és kereskedelem teljes vertikumában koncentráltan jelen lévő vállalatok ezen struktúrájának újragombolása volt. A Bizottság ambíciói azonban nem találkoztak a tagállamok egyetértésével, s a kezdeti elképzelések helyett az elfogadott joganyag végül három (választható) modellt állított fel. Noha az uniós jogalkotó kodifikálta a tulajdonosi szétválasztás lehetőségét, a tárgyalások során a független rendszerirányítói (ISO) és a független átviteli-rendszerezemeltetői modellek is bekerültek az elfogadott megoldások közé. Talán mondani sem kell, a tagállamok körében ez utóbbiak nagyobb népszerűségnek örvendenek.

A 2010-es évek elején a Bizottság új, addig kevésbé fókuszban álló területet is elkezdett bevonni az uniós szabályozás hatókörébe: az üvegházhatású gázok kibocsátását.²⁴

¹⁹ A Tanács, a Szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel.

²⁰ 170. cikk (1) A 26. és 174. cikkben említett célkitűzések elérése, valamint annak lehetővé tétele érdekében, hogy az uniós polgárok, a gazdasági szereplők, valamint a regionális és helyi közösségek a belső határok nélküli térség kialakításának előnyeit teljes mértékben élvezhessék, az unió hozzájárul a transzeurópai hálózatok létrehozatalához és fejlesztéséhez a közlekedési, a távközlési és az energiaipari infrastruktúra területén.

²¹ S természetesen lehetséges egyes esetekben környezetpolitikai jogalapon is az energetikát érintő jogalkotás.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete.

²³ Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének (ETS) első két szakasza 2005–2012 között zajlott, amely a 2005-ös tesztet és kapcsolódó hatásvizsgálatot jelentette, valamint a 2008-ban élesedő rendszer kidolgozását és fokozatos bevezetését. Legfontosabb szereplői a nehézipar, a villamosenergia-termelés és a légi közlekedés. Az energiaágazatban a ténylegesen kvótakiosztás elsősorban a villamosenergia-rendszerek korszerűsítésének ösztönzéséül szolgál. Lásd Európai Számvevőszék 2020.

²⁴ Figyelemmel arra, hogy a klímapolitika kérdéseivel jelen tanulmánykötet egy másik tanulmánya behatóan foglalkozik, az ezzel kapcsolatos kérdéseket itt csak említés szintjén ismertetjük.

2011-ben a Bizottság úgynevezett *roadmapet* mutatott be, amelyben ismertette a 2050-ig tartó energetikai intézkedésekkel kapcsolatos elképzeléseit. Ezen tervek között szerepel, hogy az 1990-es értékekhez képest 80-95%-kal szükséges csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását 2050-re az EU-ban. A dokumentumban a Bizottság ugyanakkor, felismerve az összekapcsolódás fontosságát, hitet tett az új energetikai infrastrukturális elemek kiépítésének szükségessége mellett.

Noha az európai uniós jogalkotás az energetika terén ezt követően sem állt meg (lásd a negyedik és ötödik energiacsomagot), figyelemmel arra, hogy jelen tanulmány következő fejezete a 2011-es magyar elnökség célkitűzéseit és eredményeit ismerteti, a tanulmányban a történeti háttérrel eddig a pontig tekintjük át.

Az energiapolitika megjelenése a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, és a 2011-es elnökség vonatkozó eredményei

Energiapolitika a 2011-es magyar elnökségi programban

A magyar elnökség – a spanyol–belga–magyar elnökségi trió részeként – az előző fejezetben ismertetett szakpolitikai fejlődési ívet követően futott neki első, 2011-es elnökségi ciklusának.

Az elnökség kulcsfogalma az „emberi tényező” volt, s elképzeléseit négy nagy téma köré csoportosította. Ezek a tényezők a következők voltak:

1. növekedés és foglalkoztatás az európai szociális modell megőrzéséért;
2. erősebb Európa;
3. polgárbarát unió;
4. bővítés és szomszédságpolitika.

Maga a dokumentum is kiemelte: „A 2011. első félévi magyar EU-elnökségre az unió fejlődése szempontjából különösen fontos időszakban kerül sor. Az Unió egészét a gazdasági átrendeződés határozza meg. Elsődleges feladat a munkahelyteremtés, a foglalkoztatás növelése és a versenyképesség előmozdítása.”²⁵

Az elnökségi program az energetikai célkitűzéseket – mint minden elnökségi program – meglehetősen magas absztrakciós szinten tárgyalta, s kifejezetten energetikai fejezet abban nem is szerepelt.²⁶ A témakör a magyar elnökség alatt elsősorban nem jogalkotási, hanem sokkal inkább stratégiaalkotási területként jelent meg. Az energetika szempontjából kulcsfontosságú volt, hogy a Kormány kiemelt figyelmet kívánt fordítani az úgynevezett Európa 2020 stratégia végrehajtására, amelynek egyik pillére az európai versenyképesség fenntartása volt, s célkitűzésként szabta a kkv-k helyzetének javítását.

²⁵ Magyarország Kormánya 2011.

²⁶ Az elnökség programját első változatban 2010 nyarán vette napirendre a kormány, majd a végleges programot 2010 decemberében fogadta el. Ennek az az oka, hogy a végleges program kialakításakor figyelembe kell venni, természetesen, az elnökségi trió megelőző tagja által elért eredményeket, hiszen a bejövő, új elnökségnek „onnan kell folytatnia”, ahol az előtte lévő a munkát abbahagyta.

Az *Erősebb Európa* pillér volt talán a legfontosabb a jelen fejezetben tárgyalt szakpolitika szempontjából. Figyelemmel arra, hogy célként szerepelt az európai kohézió megerősítése és az unió következő pénzügyi perspektívájáról szóló vita, annak megfelelő előkészítése érdekében a magyar elnökség deklarált célja volt, hogy az uniós ágazati politikák jövőjéről érdemi párbeszédet folytasson az unió többi tagállamával. Az elnökség szeretne volna elérni, hogy egy úgynevezett *policy driven budget* jöhessen létre, amely az elképzelések szerint azt jelentette, hogy a költségvetési ciklus tervezésénél az egyes szakpolitikák legyenek azok, amelyek a számukra rendelkezésre álló költségvetési forrást meghatározzák.

Meg kell jegyezni, hogy a magyar elnökség úgy tervezett, hogy az említett „emberi tényezőhöz” kapcsolódó, a jövő generációk életét meghatározó három elemhez, a vízhez, élelemhez és az energiához köthető tárgykörökben szeretne eredményt elérni. Az elnökségi dokumentum kiemelte, hogy a „hagyományos közösségi politikák mellett” különös figyelmet fog szánni az energiapolitikának.²⁷ Az energiapolitika terén kitűzött magyar célok között első helyen szerepelt az energiabiztonság megteremtése. Energiabiztonság alatt a magyar elnökség egy összetett, hármas egységet értett. Idesorolta mindenekelőtt

1. a belső piac működését korlátozó fizikai akadályok megszüntetését;
2. másrészt a diverzifikációt, mégpedig az energiaforrások és az ellátási útvonalak diverzifikációját is; végül
3. az uniós finanszírozás lehetőségének biztosítását az energetikai infrastrukturális létesítmények kiépítéséhez.

A 2011-es magyar elnökség eredményei

A magyar elnökség alatt egy tervezett és egy rendkívüli EiT-re is sor került, s mindkettő tárgyalta az energiapolitika kérdéseit. A félév során három alkalommal ült össze a miniszteri szintű Energia Tanács, és egy alkalommal informális Energia Tanács-ülést is tartottak. A magyar elnökség az energetika terén kiemelten aktív volt: az Energia Tanács Munkacsoport 22 ülést tartott az elnökség alatt, azaz átlagosan majdnem minden héten egyet.

Az Európa 2020 stratégia (*Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*)²⁸ – amint említettük – tartalmazott energia- és klímapolitikai fejezetet, *Fenntartható növekedés* cím alatt. Az e fejezetben feltüntetett célok megvalósítását szolgálta

²⁷ Jól mutatja a dokumentum szövegezése, ti. a „hagyományos közösségi politikák” és az energiapolitika ilyen módon való szembeállítás, hogy 2010-ben utóbbi egy új, kimunkálás alatt lévő szakpolitikai terület volt.

²⁸ A dokumentum rögzítette, hogy a tagállamok teljesítménye alapján a Bizottság úgynevezett „ország-jelentéseket” fog kibocsátani, amelyek alapján országspecifikus ajánlásokat ad ki. Mi több, az Európa 2020 stratégia kimondta, hogy az ilyen ajánlásokat nem teljesítő országok politikai figyelemztetésben fognak részesülni.

az *Erőforrás-hatékony Európa* kiemelt kezdeményezés.²⁹ Ehhez olyan, többségükben már 2011 első félévében, a magyar elnökség idején megjelent szakpolitikai kezdeményezések kapcsolódtak, mint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósítását célzó, 2050-ig szóló dekarbonizációs ütemterv, a közlekedéspolitikai fehér könyv, az Energia 2020 stratégia, az Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően, vagy az energiahatékonysági tervről szóló bizottsági közlemények.

A magyar elnökség alatt az Energia Tanács következtetéseket fogadott el az utóbbi három közleményről, a júniusi Környezetvédelmi Tanácson pedig a tagállamok elnökségi következtetéseket támogattak a dekarbonizációs ütemterv kapcsán.

A magyar elnökség eredményeként kell említeni, hogy ez volt az első olyan elnökség, amely alatt dedikált módon került sor egy ágazati politika (mégpedig az energiapolitika) állam- és kormányfői szinten történő megvitatására. Erre az EiT-re nyomban az elnökség kezdetén, 2011. február 4-én sor került.³⁰ Az EiT megerősítette, hogy az EU-nak „teljesen működőképes, összekapcsolt és integrált belső energiapiacra van szüksége”,³¹ s a következő tárgykörökben adott politikai iránymutatást:

- az addig meghozott uniós jogszabályokat a tagállamoknak végre kell hajtaniuk;
- 2014-re az unió energiapiacán maradéktalanul meg kell valósítani a belső piacot mind a gáz-, mind a villamosenergia-kereskedelemben;
- erőfeszítéseket kell annak érdekében tenni, hogy minél korszerűbb s minél több összeköttetéssel rendelkezzen az európai energetikai infrastruktúra, aminek érdekében az ilyen infrastruktúrák építési eljárásait egyszerűsíteni kell;
- kimondta, hogy egyetlen tagállam sem maradhat elszigetelt, s az úgynevezett „energiaszigeteket”³² össze kell egymással kötni;
- az európai infrastruktúra-projektek alapvetően a piacról kell finanszírozni, azzal, hogy nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy az európai energiabiztonság szempontjából kulcsfontosságú projektek közfinanszírozásban részesülhessenek – ezeket a projekteket pedig átlátható kritériumok alapján kell kiválasztani;
- megerősítette a 2020-ra kitűzött 20%-os energiahatékonysági célt;
- kimondta, hogy ösztönözni fogja mind az unió, mind a tagállamok szintjén a megújuló energiaforrásokat, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó technológiákat, s felkérte a Bizottságot, hogy az úgynevezett intelligens energiahálózatokkal, energiatárolással és fenntartható bioüzemanyagokkal kapcsolatosan dolgozzon ki javaslatokat;
- kiemelt jelentőségű döntése volt az EiT-nek, hogy kötelezte a tagállamokat arra, hogy 2012. január elsejét követően minden harmadik országgal kötött akár már

²⁹ Az *Európa 2020 stratégiában* a Bizottság minden prioritási témakörre, így az „Erőforrás-hatékony Európa” témakörre is úgynevezett „kiemelt kezdeményezéseket” javasolt, amelyek a tagállamokra és az unióra nézve egyaránt kötelezőek voltak.

³⁰ Az EiT az energiapolitika mellett az innovációs politika kérdéseit tárgyalta.

³¹ Lásd február 4-ei következtetések.

³² Az energiasziget azt jelenti, hogy nincs fizikailag összekötve más tagállam energetikai rendszerével, hálózatával. Lásd STELBACZKY 2014: 454.

meglévő, akár új kormányközi energetikai megállapodásról tájékoztassák a Bizottságot, amely információkat a Bizottság a tagállamok számára elérhetővé fog tenni;

- a nemzetközi kapcsolatok terén kimondta továbbá, hogy a szomszédos országokat is ösztönöznie kell az uniónak arra, hogy alkalmazzák a belső energiapiacra vonatkozó szabályokat;
- felkérte a Bizottságot, hogy folytassa erőfeszítéseit a nagy mennyiségű földgáz szállítani képes gázfolyosók létrehozása érdekében;
- kijelentette, hogy az uniónak Oroszországgal „megbízható, átlátható és szabályokon alapuló partnerséget” kell kialakítania az energiapolitika terén; s végül
- felhívta a Bizottságot arra, hogy dolgozza ki a 2050-ig szóló hosszú távú energiastratégiát, amelynek fókuszában az alacsony szén-dioxid-kibocsátás áll.

Ezen politikai iránymutatások alapján néhány héttel később, 2011. február 28-án az Energia Tanács részletes következtetéseket fogadott el a 2020-ig követendő energiastratégiáról és az infrastrukturális prioritásokról – ezeket az alábbiakban tárgyaljuk.

A magyar elnökségi félév alatt az alábbi témákban ért el a magyar adminisztráció jelentős előrelépést:

- a) Energia 2020 stratégia;
- b) 2050-ig szóló energiapolitikai útiterv;
- c) Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően;
- d) 2011. évi energiahatékonysági terv;
- e) Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról (REMIT).

Az egyes dossziék tartalmát és az elért eredményeket az alábbiakban ismertetjük.

Energia 2020 stratégia (Energy 2020 Strategy)
– a középtávú elképzelések stratégiai dokumentuma³³

A magyar elnökség egyik legfontosabb célkitűzése volt, hogy a Tanács következtetéseket fogadjon el a 2010-es évtized energetikai fejlesztéseit meghatározó irányvonalak tekintetében. Ez a dokumentum volt az, amely középtávon az uniós energiapolitika fejlesztésének alapvonalait rögzítette. Az Európai Bizottság 2010 novemberében közleményt tett közzé minderről *Energia 2020: A versenyképes, fenntartható és biztonságos energiaellátás és felhasználás stratégiája* címmel. A közlemény áttekintette mindazokat a kihívásokat, amelyekkel az uniónak az időszakban szembesülnie kellett, és válaszlevegéseket is javasolt. A dokumentumot a 2011. február 4-i EiT tárgyalta, majd a február 28-i Energia Tanács következtetéseket fogadott el azzal kapcsolatban. A következtetések

³³ Az Energia 2020 stratégia az alábbi kiemelt területekre fókuszált: az uniós energiapiac és harmadik államok kapcsolata, energiahatékonyság, fogyasztóvédelem, technológia és innováció, valamint biztonság az energetika területén.

rögzítették, hogy a Bizottságnak feladata, hogy 2013-ig jogszabályjavaslatokat dolgozzon ki és terjesszen az uniós döntéshozó intézmények elé az energetika legfontosabb területein.³⁴

2050-ig szóló energiapolitikai útiterv (Roadmap 2050)
– a hosszú távú stratégia koncepciója

Az útiterv rendeltetése volt, hogy meghatározza a 2011-től 2050-ig tartó négy évtizedre az Európai Unió által teendő legfontosabb lépéseket, annak érdekében, hogy 2050-re a közösség alacsony szén-dioxid-kibocsátású, minél inkább karbonsemleges, versenyképes gazdaság lehessen. A dokumentum szakpolitikai jelentősége ennek megfelelően megkérdőjelezhetetlen, és annak tartalmához jelentős magyar érdek is fűződött.

A Roadmap megjelenése ugyanakkor a magyart követő lengyel elnökség idejére esett, 2011 őszére. Ennek következtében a legtöbb, amit a magyar diplomácia el tudott érni, az az volt, hogy a 2011. május 3-i (gödöllői) informális Energia Tanács napirendjére tűzte a témát, s lehetőséget adott a tagállamoknak arra, hogy megvitassák az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállás érdekében szükséges teendőket. Egyetértés volt abban, hogy az uniós energiapolitika alapelveit, így az ellátásbiztonság, fenntarthatóság és versenyképesség kérdéseit mindvégig szem előtt kell tartani, és törekedni kell megvalósításukra, figyelemmel ugyanakkor a nemzeti sajátosságokra is.

Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően
(Infrastructure priorities for 2020 and beyond)

Az elnökség a február 4-ei EiT napirendjére tűzte a Bizottság *Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően* című közleményét is. A közlemény – amint azt a neve is mutatja – meghatározta azokat a prioritásokat, amelyeket az uniós energiapolitika az ellátás biztonságának megerősítése érdekében infrastruktúra-fejlesztési szempontból fontosnak látott.³⁵

A magyar elnökség jelentős előrehaladást ért el a dosszié kapcsán. A februári EiT következtetéseket, majd az ugyancsak februári Energia Tanács tanácsi következtetéseket fogadott el. Érdemes megemlékezni arról, hogy a különböző uniós tagállamok,

³⁴ Az energiastratégia kiemelt célként tekintett az energiahatékonyság, a páneurópai integrált energiapiac, a fogyasztói jogok megerősítésére, a K+F+I-re, s végül az uniós energiapiac külső dimenzióinak megerősítésére.

³⁵ A közlemény által megjelölt prioritások a következők voltak: 1. offshore szélenergiát integráló villamosenergia-vezetékhalózati az Északi-tengeren; 2. észak–déli földgáz- és villamosenergia-összekapcsolások Délnyugat-Európában (főként Franciaország és az Ibériai-félsziget között); 3. észak–déli földgáz-, kőolaj- és villamosenergia-összekapcsolások Közép-Kelet- és Délkelet-Európában (összeköttetés a Balti-, Adriai- és a Fekete-tenger között); 4. balti energiapiaci összekapcsolási terv (BEMIP) földgáz és villamosenergia területen (a jelenleg elszigetelt balti államok bekapcsolása az európai energiapiacba); 5. déli földgázfolyosó (benne Nabucco, források a Kaszpi-térségből és a Közel-Keletről).

nevezetesen a „régí” tagállamok és az újak között milyen jelentős ellentét volt a dosszié kapcsán. A régi tagállamok, megfelelő energetikai infrastrukturális ellátottsággal sokkal inkább voltak érdekelték a „zöldítésben”, míg az újak a hiányzó energetikai határkeresztező és egyéb kapacitások kiépítésében.

Az Energiahatékonysági Cselekvési Terv
(Energy Efficiency Action Plan) felülvizsgálata

Az energiahatékonyságra vonatkozó előírások fontos részét képezték már a magyar elnökség előtt is az uniós klímapolitikai célkitűzéseknek. 2006-ban került sor az Energiahatékonysági Cselekvési Terv kidolgozására, amelyet a magyar elnökség felülvizsgálni tervezett. A Bizottság a tárgykörben releváns közleményét 2011 márciusában mutatta be, amely – lévén, hogy a tagállamok korábban elutasították azt a megközelítést, hogy nemzeti szinten kötelező energiahatékonysági célokat fogadjanak el, ezért – az energiahatékonyság uniós szintű előmozdítása érdekében uniós szintű előírásokat és intézkedési javaslatokat tartalmazott.

A magyar elnökség elérte, hogy a június 10-i miniszteri tanács tanácsi következtetéseket fogadjon el, amelyekben politikai iránymutatást adott a témában előterjesztendő részletes intézkedéseket tartalmazó jogszabályjavaslathoz. Magyarország készült a kapcsolódó jogszabályi tervezetek tárgyalásának megkezdésére is, de az Bizottság végül csak a magyar elnökséget követően tette közzé.

Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete
az energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról (REMIT)³⁶

Kiemelt jelentőségű volt a magyar elnökségi program szempontjából az úgynevezett REMIT rendelet tárgyalása, ez volt ugyanis az egyetlen jogszabályjavaslat, amelyet energetikai téren Magyarország kezelt.

A jogszabály a nagykereskedelmi energiapiacok átláthatóságát kívánta szabályozni. A céltételezés alapvetően az volt, hogy a pénz- és tőkepiaci válságot követően, azok ellenőrzéséhez hasonló logika mentén szabályozzák a nagykereskedelmi energiapiacokat is. Az elnökség sikeresen érte el, hogy a február 4-ei EiT-következtetések kifejezetten sürgessék a jogalkotó szerveket a rendelet mielőbbi elfogadása érdekében, majd több háromoldalú egyeztetést követően megállapodást tudott tető alá hozni az EP és a Tanács között.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1227/2011/EU rendelete.

További jelentős magyar elnökségi eredmények

Jellegükre tekintettel külön tárgyalandók a nukleáris energetikával kapcsolatos ügyek. Ezek között természetesen első helyen említendő, hogy a magyar elnökség ideje alatt, 2011 márciusában Japánban földrengés, majd szökőár pusztított, amelyet a fukusimai atomerőmű katasztrófája követett.

A magyar elnökség a tragédiáról értesülve haladéktalanul intézkedett, és rendkívüli Energia Tanács-ülést hívott össze.³⁷ A találkozón a miniszterek megvitatták a katasztrófa következményeit és az uniós szintű tennivalókat. Ezt követően az elnökség rendkívüli EiT-et is összehívott, amely kiemelt fontosságú politikai döntéseket hozott az uniós nukleáris biztonság garantálása érdekében. Az EiT következtetései értelmében minden, az EU területén található atomerőművet úgynevezett stressztesztnek szükséges alávetni. A tesztek három pilléren nyugszanak: egyrészt a nukleáris létesítmények üzemeltetőinek önértékelésén, amelyet második körben a nemzeti hatóságok ellenőriznek, s végül független szakemberek is vizsgálatnak vetnek alá. Kiemelendő, hogy a kapcsolódó lefolytatott vizsgálat megfelelőnek ítélte a Paksi Atomerőművet.³⁸

A magyar elnökség emellett komoly jogalkotási eredményt is ért el a nukleáris biztonság területén, sikerrel hozta ugyanis szakmai szinten tető alá a radioaktív hulladékok és kiegészítő fűtőelemek biztonságos kezeléséről szóló irányelvet. Az irányelv ráadásul igen újnak is számított, hiszen ez volt az első uniós jogi aktus, amely uniós szabályrendszert hozott létre ebben a tárgykörben, emellett szakmai értékelések szerint kiemelkedő nívót képviselt. A dossziét tárgyaló tanácsi munkacsoport a magyar elnökség utolsó napjaiban, június 27-én zárta le a fennmaradt nyitott kérdéseket, amelyekkel kapcsolatban mindössze két tagállam, Luxemburg és Svédország jelzett fenntartást. A megállapodást ezt követően a 2011. július 14-i Coreper-ülés, majd a július 18-i Mezőgazdasági és Halászati Tanács hagyta jóvá, vita nélkül.

Megemlíthető, hogy a magyar elnökség ideje alatt sor került az úgynevezett nukleáris biztonsági egyezmény (CNS) V. felülvizsgálati jelentésére, a jelentés benyújtására a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséghez. A felülvizsgálati értekezlet áprilisban elfogadta a jelentést.

Végül, de nem utolsósorban megemlíthető, hogy a magyar diplomácia sikert ért el, és – Ausztria ellenzése dacára – általános megközelítést tudott elfogadtatni az utolsó pillanatokban, június végén, az úgynevezett Hetedik Euratom Kutatási Keretprogram két évvel történő kiterjesztése érdekében. Ez a program az, amelyen keresztül az Euratom nukleáris téren a kutatásokat és kapcsolódó képzéseket finanszírozza.

Nem jogalkotási vagy szakpolitikai tervezési feladat, ugyanakkor diplomáciai szempontból jelentős eredménye volt a magyar elnökségnek a Nemzetközi Energiaügynökség új, európai igazgatójának megválasztása. A magyar elnökség közreműködésének és intenzív tagállamok közti koordinációjának köszönhetően sikerült közös uniós jelöltet állítani, a holland Maria Van der Hoeven személyében.

³⁷ A japán helyzetet a májusi rendkívüli belügyminiszteri ülés napirendjén is szerepelt.

³⁸ MITTLER 2012.

Az energiapolitika aktuális helyzete, az ebben rejlő lehetőség és kihívások

Jelen tanulmányban, figyelemmel annak területi korrólaira, mindazokról a kihívásokról, amelyek napjainkban az energiapolitikát érintik, illetve az energiapolitikával kapcsolatban felmerülnek, csak áttekintő jelleggel lehet értekezni.

Ahhoz, hogy korunk energiapolitikai eseményeit megértsük, látnunk kell, hogy a világ energetikai szükségletei és energiatermelési lehetőségei, majd ezeket követően az energiáról való gondolkodás is a részint gazdasági, részint technológiai, részint politikai meghatározottságok okán az elmúlt években fordulóponthoz érkezett. Érdemes a kihívásokat ilyen csoportosítás szerint elemezni.

A *gazdasági kihívások* legalább kettősek: egyrészt, a naturáliák oldaláról szemlélve a kérdést, tény, hogy világunk energiafelhasználása egyre növekszik.³⁹ Közgazdaságtani nyelven szólva, a kereslet az energia iránt nemhogy töretlen, de egyre jelentősebb. A kérdés még izgalmasabbá válik, ha megnézzük az igényelt energia összetételét is. Magyarországon a teljes végső energiafelhasználás 1995 óta majdnem 20%-kal emelkedett, azonban az energiacélú végső villamosenergia-igény növekedése meghaladta az 50%-ot.⁴⁰ Az EU-ban ugyanezen időszak alatt a teljes végső energiafelhasználás növekedése valamivel 5% felett volt, a villamos energiáé közel 27%.⁴¹ Mindebből az tűnik ki, hogy akár a teljes EU-átlagot, akár csak Magyarországot nézzük, a villamos energia dominanciája az energiamixen belül markáns. A számokból az is kiolvasható, hogy noha az energiahatékony technológiákra való átállás az energiaéhséget mérsékelni igen, megszüntetni azonban nem tudja.

Másrészt ezzel párhuzamosan az energia előállítása – legyen szó akár a villamos energia előállításáról, akár a kőolaj vagy a földgáz felszínre hozataláról, szállításáról, tisztításáról és tárolásáról – jelentős befektetéseket igényel mind a köz-, mind a magánszféra részéről. Ezzel egyidejűleg az olcsó energia kora véget érni látszik – egy-egy beruházás költségeinek számbavételénél az energiaköltségek az egyik legmeghatározóbb pénzügyi jellegű tényezővé váltak.

A *technológiai kihívások* ismét legalább kettősek – mégpedig egymással szemben hatók: egyrészt képesek vagyunk egyre nagyobb hatékonysággal felhasználni az energiát a technológiai fejlődés révén (energiahatékonysági aspektus), másrészt azonban modern világunk mind jobban „technologizálódik”, azaz egyre több és több körülöttünk lévő eszköz igényel energiát. Gondoljuk csak el, 70 éve még ritkaságszámba ment a televízió, 30 éve a mobiltelefon, 20 éve a mobilinternet, 10 éve pedig az elektromos autó. Ma már szinte el sem tudjuk képzelni az életünket ezek nélkül. S ugyanez igaz az energiát igénylő ipari technológiákra is. Az egyre több és egyre szélesebb körben energiát felhasználó eszköz által gerjesztett növekvő energiaszükségletet pedig az energiahatékonysági technológiaváltás önmagában nem képes világszinten ellensúlyozni.

³⁹ A 2002-es 126 ezer TWh éves fogyasztáshoz képest a 2022-es adat 179 ezer TWh volt. RITCHIE–ROSER–ROSADO 2022.

⁴⁰ KSH [é. n. b].

⁴¹ Eurostat [é. n.].

Adott tehát egy jószág(csoport), amely iránt a kereslet egyre nő, amely keresletet a technológiai fejlődés nem képes leszorítani, sőt egyre inkább a mindennapok részévé lesz a különféle eszközök fejlesztésével, úgy az ipar, mint a lakosság számára. Még ha nem történének is különféle geopolitikai átrendeződések (márpedig történnek), akkor is adott lenne ilyen körülmények között a *politikai probléma* – tudniillik az, hogy egy világszinten egyenlőtlenül elosztott, szűkös erőforrásról van szó, amelyre mindenki rá van utalva a globális (gazdasági) versenyben.

A kérdést innen közelítve az látszik, hogy az energia mindinkább politikai-stratégiai tényezővé, következképpen politikai kockázattá és adott esetben politikai fegyverré válik. A biztonsággal rendelkezésre álló és mind alacsonyabb árú energia többé nem adottság, hanem egy-egy ország alapvető működőképességét meghatározó, vagyis szuverenitási kérdéssé vált. Nemcsak szak-, hanem közpolitikai prioritás lett mára, hogy egy állam a szuverenitását energetikai oldalról is biztonságban tudja-e. Az orosz–ukrán háború rámutatott, hogy a kérdés még tovább egyszerűsíthető, illetve egyszerűsödik – minekutána energia nélkül a modern társadalom nem működhet, s a társadalmi működőképességnek (értsd: az energiának) immár nem egyszerűen az ára, hanem a biztosíthatósága, azaz az energia rendelkezésre állása az alapvető kérdése. Az aktuális helyzet tehát az, hogy ahhoz, hogy egy állam az állami funkcióit biztosítani tudja, létérdek a megfelelő minőségű (kiszámíthatóan rendelkezésre álló) és mennyiségű energia hozzáférhetősége az állami szervek, az ipar és a lakosság számára. Következésképpen, legalábbis átmenetileg, az energetikával szemben támasztott hármas szempontrendszerben (biztonságosan rendelkezésre álló, megfizethető és fenntartható) háttérbe szorulhat az európai energiapolitikát egyébként meghatározó és vitathatatlanul fontos szempont, az energia környezeti fenntarthatósága.⁴²

A kihívás ebből az aktualitásból adja magát: hogyan lehet az energiát biztosítani? Az elmúlt időszak rámutatott arra, hogy a világ csak részben készült fel erre a kihívásra. Európát tekintve azt látjuk, hogy egyes, elsősorban tengerparttal rendelkező, nyugat-európai államok – természetes adottságaik révén – könnyebben birkóznak meg ezzel a problémával. Másrészt, gazdasági jólétüknek és földrajzi elhelyezkedésüknek köszönhetően a fizikailag szükséges mennyiségű kieső orosz energiahordozót könnyebben ki tudták váltani, elsősorban az Egyesült Államokból származó LNG-vel.

Megjegyezzük, hogy ennek az átállásnak a mellékhatásaként jelentős mennyiségű szén-dioxid-többletkibocsátás jelentkezik, ugyanis a csővezetékes szállítás kisebb szén-dioxid-kibocsátása helyett a földgáz (LNG formájában) most tankerhajókon érkezik. Az ezzel együtt járó szennyezés mértéke jelentősen meghaladhatja a csővezetékes szállítással együtt járó károsanyag-kibocsátását.⁴³

⁴² További kérdéseket vet fel erre is tekintettel, hogy az európai jogalkotó mennyiben ismeri fel ezt a helyzetet, és a közpolitikai prioritásokat – legalább ideiglenesen – hátrább fogja-e sorolni. Jelen sorok írásakor úgy tűnik, hogy amennyiben ez nem történik meg, az az EU-nak az Egyesült Államokkal és Kínával szembeni már jelenleg is meglévő versenyhátrányát fogja tovább fokozni, nehezítve ezzel az unió gazdasági helyzetét.

⁴³ Lásd ehhez a témakörhöz bővebben: ULVESTAD–OVERLAND 2012; illetve SHATON–HERVIK–HJELLE 2019.

Az úgynevezett „környezeti fenntarthatóság” követelménye kapcsán szót kell ejteni az atomenergia alkalmazásáról e helyütt is. Régi vita az unióban a nukleáris energia biztonságosságának kérdése. Egyes országok, így például Németország, valamennyi atomerőművük bezárásáról döntöttek, míg mások, így többek között hazánk is, továbbra is használják, sőt alapvető jelentőségűnek tartják ezeket az erőműveket ellátásbiztonságuk garantálása érdekében. A közelmúltban az EuB két ítéletében is (Hinkley Point C és Paks 2) foglalkozott a kérdéssel. A Bíróság mindkettőben kimondta, hogy az új reaktorblokkok létesítése továbbra is összeegyeztethető a belső piaccal, figyelemmel az energiamix szabad tagállami meghatározására. A taláros testület mindkét ítéletében az energiabiztonságra helyezte a hangsúlyt, s nem tért ki a fenntarthatóság környezeti dimenziójára. Ugyanakkor az ötödik energiacsomag kapcsán várhatóan több olyan uniós jogszabályt is el fognak fogadni a következő években, amelyek jelentőségére figyelemmel előbb-utóbb tárgyalni kell ezt a kérdést is. A vonatkozó vitában Magyarország azon az állásponton van, hogy a megfelelő műszaki normák betartása esetén a nukleáris energia biztonságos és tiszta energiát jelent.

A kihívásokat Magyarország kapcsán nézve látható, hogy a problémakör nem egyszerűen pénzügyi, hanem fizikai ellátásbiztonsági kérdés, bár a különböző energiahordozók tekintetében eltérő a mozgásterünk. Hazánk energiaimportnak való kitettsége meghaladja az uniós átlagot.⁴⁴ A természeti adottságokból következően az önellátás jelenleg nem megvalósítható: amit Magyarország – rövid távon – el tud érni, az a kitettség tompítása, mégpedig azáltal, hogy a szükséges importot mind több forrásból (értve ez alatt a származási országot és az energiahordozót is) és mind több útvonalon keresztül szerezzük be. Ez segíthet abban, hogy valamely partner kiesése, szándékos vagy szándékolatlan nem teljesítése, vagy az importenergia árának jelentős megdrágítása esetén se kelljen tétlenül szemlélnünk a helyzetet, hanem a diverzifikáció révén az ország működése zavartalanul biztosítható legyen. Érdeemes röviden áttekinteni, hogy a különböző energiaforrások (földgáz, kőolaj és villamos energia) tekintetében milyen helyzetben vagyunk.⁴⁵

Kiemelt figyelmet érdemel, hogy a magyar energiamix egyik legfontosabb pillérét a földgáz adja. A földgázt itthon lakossági fűtésre és villamosenergia-előállításra is nagy mennyiségben használjuk, ugyanakkor a hazai földgázkitermelés viszonylag csekély. A 2020-as adatok alapján, miközben a belföldi földgázfelhasználás 10,44 milliárd köbméter volt éves szinten, addig ennek csak töredékét, 1,57 milliárd köbméter mennyiségű földgázt lehetett itthon kitermelni. Magyarország földgázfelhasználásának jelentős részét, 75%-át korábban Oroszországból importálta,⁴⁶ amely földgázmennyiség azonos feltételek mellett nem látszik más forrásból biztosíthatónak. A földgáztól mint energiahordozótól való függés szempontjából különösen fontos tényezőt jelent a vezetékes gázzal ellátott

⁴⁴ Magyarország a felhasznált energia 76%-át importálja, míg az unió szintjén az átlag 71%. Energiafüggőségünk 64,2% volt 2022-ben. Lásd KSH [é. n. a].

⁴⁵ Jelentősen csökkentheti a kitettséget az energia felhasználása hatékonyságának javítása. Technológiai fejlesztési lehetőségek, általános fogyasztásoptimalizálás például az oszmérők használatának kiterjesztésével, rugalmassági szolgáltatások megfelelő alkalmazása stb. mind eszközök lehetnek ebben a küzdelemben.

⁴⁶ KOVALSZKY – MORVA – ILYÉSNÉ MOLNÁR 2022.

lakások aránya is. Magyarországon a 2003 és 2011 között épített lakások több mint 90%-a gázközműbekötéssel épült. Azóta a tendencia csökkenő, mára ez az arány 60% körüli. Ugyanakkor a teljes lakásállomány fűtésének döntő része továbbra is a földgáztól függ. Következésképpen nyilvánvaló, hogy a jelentős mennyiségű és rengeteg vételezési ponton megjelenő földgázfelhasználással itthon továbbra is – és még igen sokáig – számolni kell.

A függőség enyhítése érdekében az elmúlt években jelentős határkeresztezővezeték-, úgynevezett interkonktor-fejlesztések történtek: mára Magyarország Szlovéniát leszámítva minden szomszédjával összeköttetésben áll, ami a földgázpiacot illeti.⁴⁷ Ez lehetőséget ad az ellátási útvonalakon történő (részbeni) helyettesítésre, ugyanakkor a földgáz származási kérdését, a betáplálási pont problémáját nem oldja meg. Magyarország éppen ennek érdekében igyekszik az orosz földgázon kívül más helyekről is vásárolni, így Katarból, Azerbajdzsánból és Törökországból is.

Villamos energia tekintetében jobb a helyzet: éves felhasználásunk 2022-ben 57 ezer GWh körül alakult, míg éves termelésünk: 35 700 GWh.⁴⁸ Noha ezt az időjárásfüggő villamosenergia-termelő létesítmények működése és az export is tovább árnyalja, éves átlagban ez azt jelenti, hogy a magyar villamosenergia-szükséglet több mint 37%-át importból kell fedeznünk. A helyzetet továbbá bonyolítja az iparstratégia hatása, ugyanis a villamosenergia-igényes ipari tevékenységek fokozzák a termelési, illetve az import-szükségletet. Az így előálló nagymértékű energiahiány kielégítése szükségessé teszi, hogy hazánk villamosenergia-termelő kapacitásait, ideértve a nukleáris kapacitásokat is, mielőbb bővítse. Amint arra fentebb utalás történt, az energiaforrások optimalizálásával, illetve az energiahatékonyság növelésével ez az energiahiány bizonyos mértékig csökkenthető. Az energiahatékonysági beruházások több további szempontból is kedvezőek lehetnek, ugyanis hozzájárulhatnak a gazdaság újraindításához, illetve azok révén elkerülhető az erőművek létesítésével együttjáró környezetterhelés. Különösen fontos az energetikai infrastruktúra helyzetének és állapotának kérdése. Igen jelentős nehézséget jelent a termelési-fogyasztási egyensúlytalanságon túl a villamos energia felhasználási helyre történő eljuttatása. A villamos energetikai hálózat önmagában az avulás miatt is jelentős beruházásokat igényel, amelyet tovább növel a felfokozott megújulótermelés (elsősorban a napelemek és napelemparkok által megtermelt villamos energia), illetve a növekvő villamosenergia-felhasználás (így például az elektromos autózás elterjedése).

Összetett kérdést jelent a *kőolaj*- és ezen keresztül az *üzemanyag*-ellátás. Üzemanyag-előállításához használt *kőolaj*-felhasználásunk 90%-át importból fedezzük, s mindössze a maradék 10% az, ami hazai kitermelési forrásból származik. Az import döntő többsége, hozzávetőleg kétharmada oroszországi forrásból származik, míg egyharmadát az Adria-vezetéken szállítjuk be Magyarországra.

A fenti természeti adottságok alapvetően határozzák meg Magyarország helyzetét. Ahhoz, hogy ezen a helyzeten javítani tudjunk, döntő fontosságú a minél nagyobb mozgástér elérése, azaz a minél nagyobb önállóság biztosítása az energetika terén.

⁴⁷ Szlovéniával is megtörtént azonban a megállapodás. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter 2023. augusztus 29-én jelentette be az évente 440 millió köbméter kapacitású földgázvezeték megépítését.

⁴⁸ KSH [é. n. c].

Ez a mozgástér – természetszerűleg – leginkább a villamos energia termelése és tárolása területén fejleszthető: Magyarországnak szüksége van új gáztüzelésű erőművekre – részben a megújuló energiaforrást használó technológiából eredő egyensúlytalanságok kiküszöbölése érdekében, illetve fontos fejlesztési terület lehet a jövőben Paks 2 megépítése, az energiátárolási technológia ipari alkalmazása (így például szivattyús-tározós erőmű létesítése) és olyan új technológiák kiaknázása, mint amilyen például a hidrogénipar. Emellett részben az avulás, részben a megnövekvő kapacitásszükséglet miatt alapvető fontosságú a hazai hálózat fejlesztése is. Mindez több ezer-, az új nukleáris erőművel együtt több mint 10 ezermilliárd forintnyi, azaz az éves magyar GDP egyötöde körüli forrást igényel.

Az energiapolitika gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatása

Az energetika fejlődése egyik komoly tényezője volt az emberiség újkorba történő átlépésének. Az ipari forradalom találmányai alapjaiban változtatták meg a társadalmi és gazdasági élet szervezését is. A közlekedés technológiájának átalakítása, az építkezések, a közvilágítás, s általában az ipar gyökeres átalakuláson mentek keresztül. Napjainkban egy újabb ipari forradalom kapujában állunk. Jelen tanulmányban már utaltunk rá, hogy az energia iránti igény töretlenül nő világszinten, s nincs ez másként Magyarországon sem. Szinte minden technológia, ami a modern embert körülveszi, a fűtéstől a közlekedésig, villamos energiával működik, vagy legalábbis van villamos energiával működő változata. Mindehhez hozzájön a szintén alapvetően elektromossággal működtetett távközlés, internet és az adatközlés egyéb formái. Sajátos, új, területeit jelenti az energiafelhasználásnak a robotika, a mesterséges intelligencia és a kibervilág.

A változás másik iránya ezzel egyidejűleg a *szűkösség*: a hosszú ideig kimeríthetetlennek hitt és viszonylag olcsó energia kora tovatűnt. Nagy kérdés, hogy miként kell és lehet innen az emberiségnek továbblépnie. Az bizonyosnak tűnik, hogy a technológiai fejlődés nem állhat meg, s következésképpen nem tűnik valószínűnek, hogy az emberiség azáltal használna kevesebb energiát, hogy kevesebb technológiai eszközt vesz igénybe. Valószínűbb és járhatóbb útnak látszik egyrészt az energiahatékonyság, másrészt a szükséges energia megújuló energiaforrásokból, illetve új módszerekkel történő előállítás révén az energiaátmenet biztosítása. Figyelemmel arra, hogy ez kétszeresen is technológiaváltást jelent, az eddigi folyamat nyilvánvalóan nem tud a *business as usual* modell szerint tovább haladni. Korunk egyik jelentős kérdése, hogy ki vagy kik fogják megfizetni ennek az elkerülhetetlen átállásnak a költségét, illetve hogy az átállás pontosan miben mutatkozik majd meg.⁴⁹

⁴⁹ Elég csak arra utalnunk, hogy a „Fit for 55%” csomag fenntartja az ipar számára ingyenes szén-dioxid-kibocsátási egységeket, és közpénzekből finanszírozza a fosszilis tüzelőanyagokat Európában, így a szennyezés költségeit a tényleges szennyezőkről a végső fogyasztókra helyezi át. Lásd Európai Számvevőszék 2022.

Az orosz–ukrán háború rámutatott, hogy Európa nem függhet egyetlen, vagy domináns módon egyetlen energiaforrástól, jelesen a földgáztól, és egyetlen beszállító partner-től, hanem *importszükségeit diverzifikált forrásokból* kell beszereznie. Sajátos módon az orosz földgáz-függés kiváltása, az energetikai szükségletek kielégítéséhez igénybe vehető alternatív források, s így mindenekelőtt a megújuló energiaforrások felhasználása más függést eredményezhet, amelynek mértéke és iránya ugyanakkor kétséges. A kérdés azért merül fel hangsúlyosan, mert a megújuló energiaforrások felhasználása, így például a napelemek és akkumulátorok előállítására számtalan kritikus nyersanyag, többek között a lítium, a korábbinál sokkal nagyobb mennyiségű előállítását és felhasználását teszi szükségessé – amelyek ugyancsak szűkösen rendelkezésre álló javak. Ezekhez hasonlóan az LNG vásárlása szintén harmadik országtól való függőséget okozna.

Nagy kérdés továbbá a *nukleáris energia* jövőbeli hasznosítása. A világ láthatólag nem mondott le a nukleáris energiáról: mind az Egyesült Államok, mind Kína, de több európai állam (Franciaország, Egyesült Királyság stb.) is széles körben alkalmazza a technológiát, és tervezi, hogy a jövőben bővíti. A jövő egyik nagy kérdése, hogy a műszakilag már rendelkezésre álló, úgynevezett SMR-eket (*small modular reactor*), azaz kis, moduláris reaktorokat mikor és miként lehet üzembe állítani. Hasonló kérdés merül fel a *hidrogén* előállítása és felhasználása kapcsán is. Kétséges, hogy lehet-e, s ha igen, mikor lehet ezeket a technológiákat háztartási körülmények között és gazdaságosan alkalmazni.

Az bizonyosnak látszik, hogy a társadalmi fejlődés során energetikai szükségleteit az emberiség nem fogja tudni csökkenteni. A klasszikus energetikai „trilemma”, nevezetesen annak kérdése, hogy miként lehet a biztonságosan rendelkezésre álló, megfizethető és tiszta energia szempontjait összeegyeztetni, hosszú időre velünk marad.

Magyarország érdekei a szakpolitika jövőbeni fejlődésére tekintettel

Modern társadalom energia nélkül nem működhet. A fentiekben bemutattuk, hogy miként változott meg az energiáról való gondolkodás az elmúlt évtizedekben, s miként vált egy korlátlanul elérhető és viszonylag olcsó, kiszámítható árú termékből, a tág értelemben vett energiából a legfontosabb termelési tényező. Az egyes államok számára többé már nem egyszerű költségvetési, illetve iparstratégiai, de szuverenitási kérdés lett energia-ellátásuk biztonsága.

Európai szinten az látható, hogy az energetika először az egységes belső piac egyik elemeként hívta fel magára az európai politikai figyelmet, majd az uniós jogalkotó egyre jobban saját szabályozási körébe is vonta azt. A 1990-es évek végén és a 2000-es években megszülettek az energiacsomagok, majd az energetika tekintetében Lisszabon után az elsődleges jog révén is jogalapot teremtett az unió. A közösségi jogalkotás a piaci liberalizáció és a minél teljesebb verseny felé terelte az energetikai szabályozást. Uniós szakpolitikai célkitűzés volt a természetes monopóliumok lehetséges mértékű lebontása, például a tulajdonosi szétválasztás (*unbundling*) révén, a versenyfokozás a harmadik

felek hozzáférésére (*third party access*) vonatkozó szabályozás révén, valamint a verseny infrastrukturális feltételeinek erősítése az interkonnektorok, s köztük a kétirányú szállításra alkalmas földgázszállító vezetékek kiépítése által.

Mindezek a lépések segíthetik és segítik is a versenyt, amennyiben piaci körülmények állnak fenn, azaz ha van mit szállítani és van mivel kereskedni a vezetékeken. A háborús helyzetben azonban bizonytalanná vált, hogy valahol a cső, illetve vezeték végén van-e betáplálás, akár kőolajból, akár földgázból. Európa országai ráeszméltek, hogy az energetikai gondolkodást az alapoktól kell újraépíteni: az ellátásbiztonság első lépése az energia megtermelésére vonatkozó (belső, tagállami, szuverén) képesség, illetve ezzel párhuzamosan az energiafelhasználásnak a gazdasági fejlődést még nem hátráltató mértékű leszorítása, elsősorban energiahatékonyság és energiatakarékosság révén. Az EU számára a legfontosabb kérdés az energetika terén a stratégiai autonómia alapú energiapolitika és az energiafüggettség csökkentése, diverzifikációja.

A magyar érdek a fenti folyamatok és jelenségek közepette, ezeknek megfelelően alakul, azonban a versenytársakhoz képest nehezebb helyzetből indulunk. Kevés a rendelkezésre álló energiahordozó, s különösen nagy a földgázkitettségek, részben az ipar, részben a lakosság oldaláról. Mindez igen komoly kihívások elé állítja hazánkat. Az elmúlt időszak kormányzati lépései, értve ez alatt nemcsak a közelmúlt, de az elmúlt évtized döntéseit is, tudatosan ennek az energetikai kitettségnek az enyhítését tartották szem előtt. Egyrészt megtörtént az energiaszállítási útvonalak diverzifikációja, illetve elkezdődtek a Paks 2-vel kapcsolatos munkálatok is. A közelmúltban jelentősen megnőtt a megújulók (azon belül is a napenergia) telepítése és rendszerbe állítása, illetve tervben van további, nagy kapacitású gáztüzelésű, úgynevezett CCGT- (*combined cycle gas turbine*) erőművek telepítése is.⁵⁰ Ezek az erőművek szükségesek egyrészt a növekvő villamosenergia-igény biztosításához, másrészt az energiamixben megnövekedett arányú megújuló energia kiegyensúlyozása érdekében. Ezzel párhuzamosan – a fentebb már említett okok miatt – igen fontos lenne az energetikai infrastruktúra fejlesztése, beleértve a megújuló energiaforrásból termelt villamos energia tárolásának lehetséges megoldásait (így például a szivattyús tározós erőmű létesítését) is.

Kiemelten fontos, hogy az ország igényeinek és várható igényeinek megfelelő, alkalmas energiamixet állítsunk össze, ez biztosíthatja ugyanis, hogy a nemzetközi környezetben előálló esetleges további bizonytalanságok és megpróbáltatások közepette is biztosítani tudjuk az ország és a közintézmények megfelelő működését és a lakosság jólétét. Ezen energiamix összeállításánál fontos figyelembe venni az egyes energiahordozók természetes adottságait, így például szabályozhatóságukat, illetve az egyes beruházások megkezdése előtt a teljes életciklus-elemzést, s annak részeként a kapcsolódó szén-dioxid-mérleg felállítását. Az energiatermelés, -elosztás, -tárolás során keletkező szennyezés mellett számolni kell az építés, bontás, hulladékkezelés során fellépő környezetterheléssel is.

⁵⁰ Két új 500 MW-os gáztüzelésű erőmű és a Mátrában egy további 650 MW kapacitású erőmű is épül a következő években.

Magyar szempontból rendkívül fontos a nukleáris energiával kapcsolatos támogató, de legalább semleges uniós attitűd biztosítása és a magyar érdekek brüsszeli érvényesítése. A Paksi Atomerőmű s a készülőben lévő Paks 2 egyik alapvető pillérét adja, illetve fogja adni Magyarország energiaellátásának. Létkérdés, hogy az uniós szabályozás ne nehezítse e technológia használatát, sem közvetlen tilalmakkal, sem azáltal, hogy nem ismeri el úgynevezett tiszta technológiának.

Legalább ilyen fontos kérdés, hogy az európai politika miként fogja kezelni a zöld átállás kérdését. A „zöld” gondolat, elvi helyeseltetősége mellett, növeli a gazdaság működésének költségeit. Ez versenyhátrányt jelenthet egy olyan időszakban, amikor a gazdaság újraindítása, illetve működőképességének fenntartása elemi érdek. Amennyiben a világ más nagyhatalmai, elsősorban természetesen az Egyesült Államok és Kína, partnerek egy *level-playing field* kialakításában, a zöld átállás folytatásának, racionális keretek között, természetesen helye van, ellenkező esetben azonban az egyoldalúan vállalt uniós megszorítások komparatív versenyhátrányba sodorhatják az EU-t. Az uniós energiapolitika alakításánál erre rendkívül fontos figyelemmel lenni.

Bizonyosan kiemelt fontosságot élvez hazánk szempontjából a lakosság megfizethető árú energiaellátása, azaz a *rezsicsökkentés* fenntartása. Ez a kérdéskör 2010 óta az energiapolitikai prioritási lista élén áll itthon, s figyelemmel a jelen tanulmányban is jelzett kitettségekre, várhatóan még hosszú ideig ott is marad. Ugyancsak elemi érdekünk, hogy a zöldítési hullám, így a napelem-telepítések, s azoknak a villamosenergia-rendszerbe illesztése, valamint a teljes körű kihasználásukhoz szükséges vagy azt elősegítő technikák, így például az akkumulátortechnológia és a hálózatfejlesztések megkapják-e azt a politikai és pénzügyi támogatást, amely az ellátásbiztonság érdemi erősítéséhez szükséges. Emellett általában véve is fontos lenne a fentiekben már említett nukleáris alapú villamosenergia-termelés nem ideológiai, hanem pragmatikus alapú kezelése. E körben ugyancsak fontos lenne, könnyíthetné Magyarország helyzetét az SMR-ok telepíthetősége és rendszerbeilleszthetősége.

A magyar elnökségre olyan időben kerül sor, amikor az energetika az egyik legfontosabb, az EU jövőjét, biztonságát és versenyképességét meghatározó terület lesz. A magyar elnökségi program egyelőre nem nyilvános. Ami a jelen tanulmány írásakor támpont lehet, az a spanyol–belga–magyar trió közös, tizennyolc hónapos munkaterve. A munkaterv egy vegyes tematikájú fejezetben kezeli az energetikát, együtt a hulladékgazdálkodással, klímaügyekkel, agrárpolitikával és a szociális jogok európai pillérével. E munkatervből az olvasható ki, hogy a trió kiemelt figyelmet kíván szentelni a *Fit for 55* intézkedéscsomag végrehajtásának, s általában a zöld célok elérésének. A dokumentum kiemeli, hogy a trió „folytatni fogja a tiszta energiára való átállásra irányuló erőfeszítéseket, különös figyelemmel a határokon átnyúló energetikai infrastruktúrák előmozdítására és fejlesztésére a szűk keresztmetszetek kezelése érdekében. Az elnökségi trió arra fog törekedni, hogy biztonságos, fenntartható és megfizethető energiaellátást biztosítson a polgárok és a vállalkozások számára, és dolgozni fog az uniós villamosenergia-piac

szerkezetének felülvizsgálatán. A közlekedés zöldítése és a fenntartható közlekedési eszközök fejlesztésének ösztönzése az elnökségi trió egyik prioritása lesz.”⁵¹

Amint látható, ez a megszövegezés igen tág mozgásteret enged az elnökségek számára mind az egyes konkrét témakörök megválasztása, mind a dedikált jogalkotási-stratégia-alkotási eszközök terén. Az ördög, ahogy mondani szokás, a részletekben rejlik: kérdés, hogy az egyes témakörökön belül mit szeretne a spanyol, illetve a belga elnökség elérni, s miként kívánja azt tenni. Mit gondol például a nukleáris energiáról? Munkálkodik-e azon, hogy azt a megújuló energiával egy szinten, egyenlő feltételekkel ismerjék el a klíma- és energiaacélok teljesítésekor? Milyen erőfeszítéseket tesz az energetikai infrastruktúrák kiépítése érdekében? Igyekszik-e figyelembe venni a tengerparttal nem rendelkező tagállamok, s így Magyarország elemi érdekeit? Mindezek a kérdések csak menet közben válnak majd világossá.

Felhasznált irodalom

- GOMBOS Katalin (2021): *Az Európai Unió joga*. Budapest: Patrocínium.
- HOERBER, Thomas – WEBER, Gabriel – CABRAS, Ignazio (2021): *The Routledge Handbook of European Integrations*. London: Routledge.
- JOHNSTON, Angus – BLOCK, Guy (2012): *EU Energy Law*. Oxford: Oxford University Press.
- KOVALSZKY Zsolt – MORVA Attila – ILYÉSNÉ MOLNÁR Emese (2022): Az importföldgáz-árakról tényyszerűen. *Statistikai Szemle*, 100(10), 983–990. Online: www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2022/2022_10/2022_10_983.pdf
- KSH [é. n. a]: *Az energiagazdálkodás főbb adatai*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/ene/hu/ene0001.html
- KSH [é. n. b]: *Energiagazdálkodás*. Online: www.ksh.hu/stadat?lang=hu&theme=ene
- KSH [é. n. c]: *Villamosenergia-mérleg [gigawattóra]*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/ene/hu/ene0008.html
- LEHOTAY Veronika (2020): Road to the European Energy Union: Energy, Energy Policy, Energy Law in the European Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, (28), 260–273. Online: <https://ojs.mtak.hu/index.php/JAEL/article/download/3626/2745>
- MITTLER István (2012): Befejeződött az EU Célzott Biztonsági Felülvizsgálata. *MVM*, 2012. április 26. Online: https://atomeromu.mvm.hu/hu-HU/Sajtoszoba/ArchivSajtokozlemenyek/ArchivHirekListPage/20120426_BefejezodottAzEuCelzott
- RITCHIE, Hannah – ROSER, Max – ROSADO, Pablo (2022): Energy Production and Consumption. *OurWorldInData.org*, 2022. július 10. Online: <https://ourworldindata.org/energy-production-consumption>
- SHATON, Katerina – HERVIK, Arild – HJELLE, Harald M. (2019): *The Environmental Footprint of Gas Transportation: LNG vs. Pipeline*. IAEE. Online: www.iaee.org/eeep/eeepexec/eeep82_shaton_ExecSum.pdf
- STELBACZKY Tibor (2014): Energiapolitika. In MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

⁵¹ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

ULVESTAD, Marte – OVERLAND, Indra (2012): Natural Gas and CO₂ Price Variation: Impact on the Relative Cost-Efficiency of LNG and Pipelines. *International Journal of Environmental Studies*, 69(3), 407–426. Online: <https://doi.org/10.1080/00207233.2012.677581>

Egyéb források

- IV. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv. Az Európai Bizottság részére, az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény 3. és 4. §-a szerint, valamint az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv 24. cikk (2) bekezdése alapján. 2017. november. Online: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2017-12/hu_annual_report_2017_hu_0.pdf
- A Bíróság (nagytanács) 2018. március 6-i ítélete a C-284/16. sz., Slowakische Republik és Achmea BV között folyamatban lévő eljárásban.
- A Tanács 68/414/EGK irányelve (1968. december 20.) az EGK tagállamainak minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről. HL L 308., 1968. december 23., 14–16.
- A Tanács 72/425/EGK irányelve (1972. december 19.) az EGK tagállamaira nézve kötelező kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletek fenntartására vonatkozó, 1968. december 20-i tanácsi irányelv módosításáról. HL L 16., 1978. január 20.
- A Tanács 73/238/EGK irányelve (1973. július 24.) a kőolaj- és kőolajtermék-ellátás problémáinak hatását mérséklő intézkedésekről. HL L 228., 1973. augusztus 16., 1–2.
- A Tanács 75/339/EGK irányelve (1975. május 20.) a tagállamoknak a fosszilis tüzelőanyag minimális készleteinek fenntartására való kötelezéséről a hőerőművekben.
- Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról. HL L 27., 1997. január 30., 20–29.
- Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve (1998. június 22.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról. HL L 204., 1998. július 21., 1–12.
- Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról. HL L 211., 2009. augusztus 14., 1–14.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1227/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 326., 2011. december 8., 1–16.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 176., 2003. július 15., 37–56.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 176., 2003. július 15., 57–78.
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *A stratégiai menetrend előmozdítása – A Tanács 18 hónapos programja*. 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/hu/pdf>
- Biológiai sokféleség egyezmény. HL L 309., 1993. december 13., 3–20.
- Commission of the European Communities (1988): *The Internal Energy Market. Commission Working Document*. COM(88) 238 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51988DC0238>
- Commission of the European Communities (1995): *For a European Union Energy Policy. Green Paper*. COM(94) 659 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0659>

ENSZ (1992): *Kiotói jegyzőkönyv*.

EU Energiaválság 2022: Összegzés a válság okairól, megoldásairól. *Elemzőközpont*, 2023. június 2. Online: <https://elemzeskozpont.hu/eu-energiavalsag-2022-osszegzes-valsag-okairol-megoldasairol>

EU Natural Gas [é. n.]. *Trading Economics*. Online: <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas>

Európai Bizottság (2010): *A versenyképes, fenntartható és biztonságos energiaellátás és felhasználás stratégiája*. COM(2010) 0639 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A52010DC0639R%2802%29%3AHU%3AHTML>

Európai Bizottság (2011): *2050-ig szóló energiaügyi ütemterv*. COM/2011/0885 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0885>

Európai Bizottság (2020): *Európa 2020: az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010) 2020 végleges. Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf

Európai Bizottság (2022): *Energiatakarékos EU*. COM(2022) 240 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022DC0240>

Európai Számvevőszék (2020): *Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere: célozottabbá kell tenni a kibocsátási egységek térítésmentes kiosztását*. Online: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_18/SR_EU-ETS_HU.pdf

Európai Számvevőszék (2022): *Az uniós energiaadóztatási szakpolitikák nincsenek összhangban az unió éghajlat-politikai céljaival*. Sajtóközlemény, 2022. január 31. Online: www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/inrw22_01/inrw_energy_taxation_hu.pdf

Eurostat [é. n.]: *Complete Energy Balances*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_BAL_C__custom_7226788/default/table?lang=en

Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-elno%20C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%A1sai.pdf>

A mindenkori mostohagyermek – a klímapolitika fejlődési irányai

A klímavédelem és az erre irányuló szakpolitika kialakítása már az 1970-es években megjelent a nemzetközi diskurzusban. Az Európai Unióban ugyanakkor csak az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) 1990-ben kiadott első jelentése indította meg a párbeszédet. Habár az uniós intézmények ösztönözní próbálják a szakpolitika fejlődését, a tagállamok eltérő földrajzi, klimatikus, illetve geopolitikai helyzetük miatt differenciált nézeteket vallanak az éghajlatvédelem megvalósítása terén. Az Európai Unió Tanácsa soros elnökeinek lehetőségük van a szakpolitika (és szabályozás) alakítására az eddigi eredményekre épülő érdekeik becsatornázásával és jövőbeli elképzeléseik napirendre tűzésével. A 2010–2011-es spanyol–belga–magyar hármas, de kifejezetten Magyarország programjában és eredményeiben meglehetősen karcsú volt a zöldpolitikai fókusz; a szakpolitika megjelenésének apropóját többnyire az energiapolitika adta. A nemzetközi környezet 2020 utáni változásai és diskurzusa alapján azonban a terület még hangsúlyosabbá vált, az Európai Zöld Megállapodás (European Green Deal) és annak jogi aktusai már kényszerítőerővel bír(hat)nak olyan aspektusokra is, mint a biodiverzitás megőrzése vagy a körforgásos gazdaság kialakítása. A holisztikus szemlélet elengedhetetlen a szakpolitikát illetően, hiszen a klímaváltozás hatásai mindenhol másképp mutatkoznak meg, ezért másfajta kezelést is igényelnek: Magyarországnak (és a trió másik két tagjának) ezt a nézőpontot kell figyelembe vennie. Jelen tanulmány azokat a szakpolitikai kérdéseket vizsgálja, amelyek Magyarország jövőjére tekintettel megkerülhetetlenek lesznek mind nemzeti, mind uniós berkekben.

Bevezetés

A klímaváltozás tendenciáját tekintve a 2023-as év a korábbi évek intenzitását is felülmúlta: Magyarország, sőt bolygónk valamennyi pontja napról napra közelebb került a valaha mért legmelegebb helyi hőmérséklethez, de előfordult, hogy meg is dőltek a korábbi napi melegrekordok: 2023. augusztus 27-én például a valaha jegyzett legmagasabb hajnali hőmérsékletet, 24,6 Celsius-fokot mértek Budapesten,¹ Európa déli részein (Görögországban, Szicíliában, Szardínián, Dél-Olaszországban vagy Kelet-Spanyolországban), de Kína- és az Egyesült Államok-szerre is 45 Celsius-foknál többet mutattak a hőmérők. Ezt a korábbi években is folyamatos, de szignifikáns emelkedést számos tanulmány egyértelműen az ember okozta éghajlatváltozással hozza párhuzamba.² Az Európai Unió Kopernikusz Éghajlatváltozási Szolgálatára szerint az európai kontinensen tapasztalható hőmérséklet-emelkedés az elmúlt öt évben 1 Celsius-fokkal haladta meg a világtátlagot, ami körülbelül 2,2 Celsius-fokkal magasabb, mint a 19. század második

¹ Infostart/MTI 2023.

² ZACHARIAH et al. 2023: 2.

felére jellemző értékek. Ennek következménye, hogy a 2023-as év nyarán tapasztalható szélsőséges hőség (például úgynevezett hőkupola kialakulása következtében, vagyis magas légnyomás miatt tartós hőség egy adott területen) egyre több rekorddöntő nyári naphoz vezethet a jövőben.³ Ez a jelenség természetesen nemcsak annyit jelent, hogy a mediterrán régiókban hosszabb sziesztaidőket vezetnek be a mindennapokban: az erdőtüzek, az aszályos időszakok, az emberi egészségre irányuló káros hatások (például hőstressz – magas hőmérséklet és páratartalom, alacsony légmozgás – által) mind-mind fokozottabb mértékben fognak előfordulni.

A szélsőséges időjárás tényezőiből a hőhullám és azok következményei csak egy csoportja a katasztrófáknak, amely Európát sújtotta az elmúlt időszakban; áradások, villámárvizek, súlyos viharok hasonlóan jelentős mértékben fordultak elő a kontinensen. Az ilyen szélsőséges anomáliák még napjainkban is megdöbbenést eredményeznek mind a társadalomban, mind a döntéshozói réteg tekintetében; ez jól mutatja, hogy továbbra is jellemzőbb a problémák meglétét követő megoldáskeresés, mintsem az okokat feltáró, majd lekövető prevenció vagy a felkészülés a klímaváltozás hatásaira. Mindez fakadhat abból, hogy alapvetően a politikai szférában a cselekvések órájában javarészt eltompul a klímapolitika-alapú döntéshozatal, nem említve a társadalom meghatározó részét, amely szintén nem képes vagy hajlandó saját igényeiből lejjebb adva élni mindennapjait, mintegy mostohagyermekként asszociálva a klímaváltozásra és annak kezelésére.

Az Európai Unió (jogszabály-kezdeményezőként az Európai Bizottság) számos tekintetben próbálja kialakítani a klímavédelem-alapú szakpolitikai döntéshozatalt mind közösségi, mind tagállami szinten, habár számos esetben egymásnak ellentmondó, akár látszatcselekvésnek tűnő fellépéssel. Mégis a közösségi szintben lehet a kulcsa az éghajlatvédelmi-központú politikaalkotásnak, ugyanis az uniós jogszabályok kényszerítő erővel hathatnak a tagállamokra, továbbá szempont lehet, amennyiben ilyen kritériumoknak kell megfelelni az uniós támogatások lehívásához. Egy biztos: a Bizottság mellett az Európai Unió Tanácsába tömörülő szakminiszterek a tagállami érdekeket reprezentáló döntésekkel segíthetik és alakíthatják a szakpolitikai kérdés jövőjét, ebben lesz kiemelt szerepe Magyarországnak 2024 júliusától.

A szakpolitika fejlődési története

Az antropogén, vagyis az emberi tevékenység által felgyorsított klímaváltozás tényének valódi felismerését sokszor a 20. század második feléhez kötjük, ugyanakkor a tudomány már a 19. században rámutatott arra, hogy a légkör által megtartott hő mennyisége változhat mind a Föld természetes fejlődése által, mind emberi tevékenység hatására.⁴ Globális szinten a tudományos és politikai életbe azonban igazán csak 1979 után tudott számottevően beszivárogni az éghajlatváltozás mint a jövőben kihívásként megjelenő „ügy”.⁵

³ Copernicus 2023.

⁴ THOMPSON 2019.

⁵ GUPTA 2010: 636.

A nemzetközi diskurzus az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) egy szakosított intézményének, a Meteorológiai Világszervezetnek az ipari forradalom és az éghajlatváltozás kapcsolatát feltáró tanulmánya, valamint a témát körüljáró Első Klíma Világkonferencia nyomán indult el.⁶ Pár éven belül a tudományos szféra mellett párhuzamosan a politika asztalán is egyre szélesebb körű figyelmet kapott a klímaváltozás, a biológiai sokféleség megőrzése vagy a fenntartható fejlődés kérdésköre. A téma sokoldalúságának és súlyosságának felismerése hamar megkövetelt egy, a globális cselekvéshez hozzájáruló, tudományos alapokon nyugvó szervezetet, így 1988-ban életre hívták az Éghajlatváltozási Kormányközi Testületet (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC).⁷

A „zöld szemlélet” nemzetközi és nemzeti politikai fősodorba való becsatornázódása egyrészt az 1970-es és 80-as évektől jellemző zöld pártok és azok szavazóinak gyarapodása,⁸ másrészt a nemzetközi találkozók, valamint tudományos eredmények révén zajlott: a Brundtland Bizottság *Közös jövőnk* című jelentése (1987), a Villachi (1985) és Torontói Konferencia (1988), a Második Klíma Világkonferencia (1990) vagy az első IPCC-jelentés (1990) csak pár kiragadott, nagyobb jelentőségű momentum, amely alapját képezte ennek. A századforduló előtti utolsó évtizedben ennek meg is lett a gyümölcse, ugyanis az ENSZ égisze alatt hangsúlyosabbá vált a nemzetközi éghajlatvédelem keretrendszerének intézményesített kialakítása, amelynek fontosabb pillérei a következők: riói egyezmények (1992), ennek egyik eleme az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC – 1992), a berlini COP-1 (Conference of the Parties – az UNFCCC Részecske Felelősség Konferenciája), valamint a Kiotói Jegyzőkönyv (1997).⁹

Az európai zöld gondolkodás – a zöldmozgalmak és -pártok erősödése, illetve a növekvő ipari szennyezés elleni fellépés mellett – az 1990. évi első IPCC-jelentés által kapott új erőre,¹⁰ felkészülve az UNFCCC-ről szóló tárgyalásokra. Ekkor első sorban az ezredfordulóra vonatkozóan határoztak meg célkitűzéseket: a tagállami vezetők megállapodtak abban, hogy az Európai Közösség ÜHG-kibocsátásának csökkentését az 1990-es szinthez szükséges igazítani. A mai megközelítéstől eltérően nem döntöttek az intézkedéskészletről, a jövőbeni viták elkerülése érdekében három fókuszterületet jelöltek ki: az ÜHG-kibocsátás csökkentése, a megújuló energiaforrások használatának előmozdítása, valamint az energiahatékonyság javítása.¹¹ Később mindhárom szegmens tekintetében hirdettek programokat (például SAVE, ALTENER), a végrehajtáshoz és a folyamatosan módosított célértékek eléréséhez szignifikáns forrásbevonásra volt szükség. Többek között ehhez járult hozzá az 1992 májusában életre hívott környezetvédelmi pénzügyi eszköz (*L'instrument Financier pour l'Environnement*, LIFE), amely kezdetben 400 millió ECU¹² keretösszeggel rendelkezett. A harminc éve útnak indított

⁶ World Meteorological Organization 1979.

⁷ IPCC [é. n.].

⁸ MCBRIDE 2022.

⁹ GUPTA 2010: 638–639.

¹⁰ Az 1970-es években is foglalkozott a Közösség környezetvédelmi ügyekkel (például madárvédelmi irányelv, Actions by the EU for Nature – ACNAT pénzügyi alap stb.), azonban ezek nem voltak tartósak.

¹¹ PRAHL–HOFMANN–DUWE 2014.

¹² European Currency Unit, vagyis európai valutaegység, az euró elődje, az Európai Közösség, majd az Európai Unió valutája 1979 és 1999 között.

LIFE-program ma már több mint 5500 projektet számlál a körforgásos gazdaság, a tiszta energia vagy a biodiverzitás megőrzése érdekében, közel 5,5 milliárd eurós megemelt költségvetéssel a 2021–2027-es programozási időszakban.¹³

Jóllehet a klímavédelem, így annak minden szegmensének támogatása az egész nemzetközi közösség érdeke, a sokat emlegetett kibocsátáscsökkentés elérése meg lehetőségen forrásigényes: elegendő csak egy egyszerű példára, a belső égésű motorral hajtott járművekre gondolni, amelyek fejlesztésére az autóipar hatalmas összeget allokált; az ágazat kötelező átállása egy teljesen más alapokon nyugvó technológiára (jelen esetben az elektromobilizációra) az előző évtizedek munkáját és pénzét dobja a szemetre, kötelezve egy újabb, több évtizedes „építkezésre” a vállalatokat. Ugyanakkor az is megjegyzendő, hogy egy piaci alapokon nyugvó és a tőkeszerzést középpontba helyező gazdasági rendszerben az ipar és más ágazatok szereplőit kifejezetten nehéz olyan tevékenységre ösztönözni, amely nem termel profitot. Ebből kifolyólag egy olyan piaci mechanizmus bevezetése vált szükségessé, amely ösztönzően hathat az említett aktorok szemléletváltására. Ezt szem előtt tartva az Európai Unió a Kiotói Jegyzőkönyv egy kiemelt, a piaci alapú mechanizmusokra vonatkozó részét implementálta az európai kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) 2005-ös bevezetésével.¹⁴ Ennek alapeszméje a nagy kibocsátók (ipar képviselői, légitársaságok, erőművek) ÜHG-szintjének csökkentése azáltal, hogy a vállalatok számára meghatároznak egy kibocsátási kvótát, amelynek meghaladása esetén fizetési kötelezettség áll elő. A piaci alapokon nyugvó rendszerben a szereplők aukciók keretében vásárolhatnak másoktól, vagy adhatják el fennmaradó kibocsátási egységeiket (egy kvóta/egység egy tonna szén-dioxidnak felel meg).¹⁵ Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a rendszer sokszor a befektetők spekulatív tevékenységének áldozata,¹⁶ amely által a kvóták árképzése időnként irreálisan magas vagy alacsony.¹⁷ Akár ebből fakadóan, akár a hajlandóság hiányával indokolva, az ETS-rendszer hosszú időszakon keresztül nem működött jól,¹⁸ ugyanakkor az elmúlt években sikeresen csökkent a kibocsátások mennyisége: 2019 és 2020 között volt a rekordszint (11,4%-os csökkenés), amely indokolható a koronavírus-járvány által generált leállásokkal is,¹⁹ ugyanakkor – habár kisebb mértékben, de – 2022-ben is csökkenés volt látható.²⁰

A hármas célterület (megújuló energiaforrások, ÜHG-kibocsátás, energiahatékonyság) a 2000-es évektől kezdődően determinálta az európai uniós klímapolitikát: a 2010-re kitűzött célokat magába foglaló Európai Klímaváltozási Program, valamint a 2020-ra tervezett Éghajlatváltozási és Energiaügyi Csomag is követte ezt a szerkezetet. Utóbbi

¹³ LIFE Programme 2022.

¹⁴ Európai Parlament 2017.

¹⁵ TÓTH 2023a.

¹⁶ MORAWIECKI 2021.

¹⁷ Ennek orvoslásaképp a Fit for 55 részeként határozatot fogadtak el a piaci stabilizációs tartalékról (*market stability reserve*).

¹⁸ REYES 2011: 2.

¹⁹ European Environment Agency 2022.

²⁰ GUPTA 2023.

keretében zajlott például az ETS-rendszer reformja,²¹ illetve az úgynevezett 20-20-20 by 2020 program is, amelynek értelmében 2020-ig 20%-os csökkentést írtak elő az ÜHG-kibocsátásban 1990-hez képest, a megújulók arányát 20%-ra kívánták emelni, valamint 20%-os megtakarítást tűztek ki célul a végső energiafogyasztásban.²² Az Európai Unió szintjén a célértékeket sikerült elérni, de minden egyes tagállam szintjén ez nem jelenthető ki.²³

A 2010-es években egyre nagyobb szerep jutott az éghajlatvédelmi és kibocsátás-csökkentési célok elérését szolgáló diskurzusnak: nagyobb jelentőségű és egyre ambiciózusabb cselekvési terveket fogadtak el, mint például a 2011-es *Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050* című dokumentum,²⁴ amely 2050-re 80-95%-os ÜHG-kibocsátáscsökkentést írt elő, továbbá fontos mérföldkő a már 1970 óta létező, jelenleg nyolcadik kiadású Környezetvédelmi Cselekvési Program is,²⁵ de nem lehet elmenni az Európa 2020 stratégia mellett sem, amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósításáról határozott.²⁶

Mindazonáltal a 2015-ös év meghatározó fordulópontot hozott a nemzetközi klímapolitikában: valamennyi európai állam elfogadta, később ratifikálta is a Párizsi Klímaegyezményt, amelyet követően a Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulások (NDC) keretében az EU kötelezettséget vállalt az üvegházhatású gázok legalább 40%-os csökkentésére 2030-ig az 1990-es szinthez képest. Ehhez kapcsolódóan a ratifikálók fő célkitűzéseként vállalták, hogy a globális átlaghőmérséklet-emelkedést 2 Celsius-fok alatt tartják, de törekednek rá, hogy az 1,5 Celsius-fok fölé se emelkedjen.²⁷ Pár évvel később azonban az Európai Unió az addigiaknál is nagyobbat vállalt, ami már nem az ÜHG-kibocsátás csökkentését, hanem a nettó nulla kibocsátás (az ÜHG-kibocsátás nem haladja meg az EU területén elnyelt ÜHG mennyiségét) elérési szándékát jelentette: a 2019-ben hivatalba lépett, Ursula von der Leyen elnöklése alatti Európai Bizottság meghirdette az Európai Zöld Megállapodás (*European Green Deal*, EGD) keretdokumentumát, amely napjainkban az európai zöldpolitika²⁸ alapját jelenti. Ennek részleteit és aktualitásait *A szakpolitikai kérdés aktuális helyzete, lehetőségek és kihívások* című fejezet vázolja fel.

Ugyan az Európai Bizottságnak kiemelt szerepe van az integrációs törekvésekben, a (szak)politikai irányvonalak kialakításában, valamint a döntéshozatalban is, a szakminisztereket tömörítő Európai Unió Tanácsának jelentősége sem elhanyagolható. Mivel a Tanács vezetése nem állandó, és nem személyhez/pártokhoz kötött, hanem félévente más-más tagállam tölti be az elnöki pozíciót, a soros elnökséget lebonyolító országnak

²¹ Például az ingyenes kvóták megszüntetése, az épülethasználatra, a tengeri és a közúti közlekedés ágazatra való kiterjesztés stb.

²² PEÑA-RODRÍGUEZ 2022.

²³ European Environment Agency 2021.

²⁴ European Commission 2011.

²⁵ European Commission 2022.

²⁶ Európai Bizottság 2010.

²⁷ Climate Action Tracker [é. n.].

²⁸ Az általánosan elfogadott uniós terminológia szerint a zöldpolitika alatt értendő minden olyan ágazati törekvés, amely a fenntarthatóságot szolgálja, tehát nem szorítkozik a klímavédelem és természetvédelem kérdéskörére, hanem akár a fenntartható gazdasági és társadalmi modellek kialakítása is ez alá érthető.

lehetősége nyílik a különböző szakpolitikákat illetően a nemzeti érdekek becsatornázására. Magyarország 2024-ben másodjára élhet ezzel a lehetőséggel az EU-hoz való csatlakozás óta: elsőként 2011-ben töltötte be a soros elnöki pozíciót, amikor a klímapolitikai prioritások még kevésbé kitüntetett figyelmet kaptak napjaink uniós agendáihoz képest, ugyanakkor a magyar program a klímaváltozás és -védelem fontos aspektusaira koncentrált. A következő fejezet ezeket az elképzeléseket és eredményeket hivatott bemutatni.

A szakpolitikai kérdés hogyan jelent meg a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, és milyen eredményei lettek

A 2011-es magyar elnökségi program a spanyol–belga–magyar trió által meghatározott bővebb témakörökhöz képest meglehetősen szűk keresztmetszetet alakított ki a közpolitika esetében,²⁹ azonban annál inkább – akár a kelet-közép-európai régió szempontjából is – fontos kérdésekre fókuszált az éghajlatváltozást közvetlenül vagy közvetetten érintően: az *Erősebb Európa* programponthoz jelölte ki a félév meghatározó elemeként a vízpolitikát, a szélsőséges vízügyi jelenségek kezelésére vonatkozó Duna Régió Stratégia elfogadását, a közös agrárpolitika jövőjéről szóló diskurzust vagy az energiabiztonság megteremtését célzó résztevékenységeket, mint a diverzifikációt.³⁰

Közvetlen klímapolitikai aspektusból tekintve a magyar elnökség azon vízpolitikát érintő elképzeléseit és törekvéseit lehet kiemelni, mint a „szélsőséges időjárási és hidrológiai jelenségek integrált szempontú kezelése, a víz által nyújtott ökológiai szolgáltatások szerepének kiemelése és a nemzetközi együttműködés fontosságának kiemelése”,³¹ amelyekhez kapcsolódóan célként jelölték meg többek között a tudományos diskurzus és a jogalkotási folyamatok ösztönzését is. Szorosan kapcsolódik a területhez a Duna Régió Stratégia napirendre emelése, amelyen keresztül integrált megközelítést alkalmazva kiemelt figyelmet fordítottak a fenntartható közlekedésre és energiahasználatra, a vízminőség helyreállítására, a környezeti kockázatok kezelésére, valamint a nemzetközi együttműködés fontosságára. Az elnökség munkája sikeresnek mondható a stratégia elfogadtatását illetően, ugyanakkor negatív bírálatot is kapott az intézkedés, hivatkozva a néhol egymással ütköző tartalmi elemekre vagy a társadalmi egyeztetés hiányosságaira.³²

A vizeket érintő biológiai sokféleség romló állapotára szintén felhívta a figyelmet az elnökségi program az alábbi célkitűzések mentén: a Bizottság által javasolt biodiverzitási stratégia értékelése és elfogadása, a biodiverzitás valamennyi ágazat (például mezőgazdaság, halászat) prioritásként kezelt témájává emelése, továbbá „a biológiai sokféleség megőrzését célzó ENSZ-egyezmény részes felei konferenciájának tizedik, nagoyai ülészakát követően a magyar elnökség feladata a genetikai erőforrások hozzáféréseinek

²⁹ GAZDAG 2011.

³⁰ Magyarország Kormánya 2011.

³¹ BARTHA 2010.

³² VASALI 2011.

és igazságos haszonmegosztásának szabályozásáról a konferencián elfogadott jegyzőkönyv, valamint a kártérítésről és felelősségről szóló aljegyzőkönyv uniós végrehajtásának előmozdítása”.³³

A nemzetközi szintű klímavédelem előmozdítása is prioritásként szerepelt 2011 első felében, a korábbi COP-on elfogadott döntések végrehajtása, a soron következő konferencia uniós álláspontjának kialakítása, illetve a 2050-ig tartó uniós dekarbonizációs terv tanácsi következtetéseinek megalkotása révén.³⁴

Negyedik elemként határozta meg az elnökség az erőforrások hatékony felhasználásán alapuló gazdasági modell kialakítását, amelyet az Európa 2020 stratégia³⁵ egyik zászlóshajójaként aposztrofáltak. A magyar elnökség továbbvitte a Belgium által megkezdett munkát, amelyhez szorosan kapcsolódik a területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterek 2011. május 19-i, Gödöllőn megrendezett informális ülésén született megállapodás, az Európai Unió Területi Agendája 2020.³⁶ A regionális megközelítés az egész dokumentumon keresztül követhető, így a klímaváltozást, a biodiverzitás csökkenését és a földrajzi kockázatokat is a régiók szempontjából vizsgálja, nagy hangsúlyt fektetve a települési és vidéki régiókra támaszkodó megoldási javaslatokra.

Habár Magyarországot is kiemelkedően érintő szakpolitikai kérdések szerepeltek a magyar elnökség klímavédelmi céljai között, egy, az elnökséget követő reprezentatív közvélemény-kutatás szerint keveseknek volt ismerete az elnökség ezen tevékenységéről.³⁷ Ez természetesen abból is fakadhat, hogy sem a hazai politikai fősodor, sem a társadalmi-gazdasági berendezkedés számára nem volt meghatározó téma a klíma- és környezetvédelem. A 2024-es elnökség ebben már valószínűsíthetően változást fog hozni.

A szakpolitikai kérdés aktuális helyzete, lehetőségek és kihívások

Mint ahogy az első fejezet már ismertette, az európai klímapolitika jelenlegi, eddigi legambiciózusabb és legszélesebb spektrumú keretrendszerét a 2019 decemberében bemutatott Európai Zöld Megállapodás és annak cselekvési programjai határozzák meg.³⁸ Az EGD-t Von der Leyen Európa holdraszállási pillanataként aposztrofálta, hozzátéve: „még nincs meg mindenre a válasz, az utazás még csak most kezdődik”.³⁹ Az utazás ambiciózus tervekkel indult a „fenntartható, tisztább, biztonságosabb és egészségesebb uniós gazdaság új növekedési stratégiájának” megvalósításának céljából, a korábban meghatározott hármas célrendszer azonban kissé átalakult, új aspektusok kaptak nagyobb

³³ Agrárminisztérium 2011.

³⁴ Agrárminisztérium 2011.

³⁵ Európai Bizottság 2010.

³⁶ Magyar EU-elnökség.

³⁷ Policy Solutions – Medián (2011).

³⁸ A realitások talaján maradva azonban mindenképp kijelenthető, hogy a környezet- és klímavédelmi ambíciók mögött erőteljes politikai érdekek is meghúzódtak.

³⁹ LORY–McMAHON 2019.

figyelmet. Az EGD-hez kapcsolt ütemterv legfőbb részei a klímasemlegesség, vagyis a nettó nulla üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2050-re történő elérése, a körforgásos gazdaságra való áttérés, valamint a biológiai sokféleség helyreállítása.⁴⁰ A cselekvési javaslatok valamennyi szakpolitikai területre kiterjednek, úgymint a fenntartható ipar és mobilitás, éghajlat-politikai fellépések vagy az energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés. Fontos elem továbbá, hogy a klímavédelemben betöltött vezető szerep nem áll meg a kontinens határainál: az EU folyamatosan erősíti klímadiplomáciai tevékenységét, amelynek értelmében implementálni kívánja saját törekvéseit, valamint hozzá kívánja segíteni partnereit (mint például Kína, Norvégia, a Koreai Köztársaság vagy az afrikai országok nagyobb csoportja) a zöld gazdaságra való áttérésre, hiszen a klímaváltozás mozgatórugói globális léptékűek, a folyamatok nem állnak meg a politikai határoknál.⁴¹

A harmadik országokkal való szoros együttműködés elengedhetetlen a EGD által hirdetett tiszta gazdaság kiépítéséhez, ugyanakkor ennek eléréséhez egy meglehetősen kemény eszközt alkalmaz az unió: 2023. október elsejétől lépett hatályba az importárak karbonintenzitását ellensúlyozó uniós mechanizmus (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), amelynek értelmében 2026-tól fokozatosan a világon elsőként vetnek ki vámot a nagy szén-dioxid-kibocsátású termékek (acél, cement, alumínium, műtrágya, villamos energia, hidrogén, valamint közvetett kibocsátással járó importárak, például feldolgozott termékek) behozatalára.⁴² Ezáltal a nem uniós országokban termelő vállalatokat is erősen ösztönzik a kibocsátáscsökkentésre, továbbá elejét veszik az európai telephellyel rendelkező vállalatok harmadik országba történő áthelyezésének.⁴³ Utóbbi azért is kiemelten fontos, mert az Amerikai Egyesült Államok által meghirdetett inflációcsökkentési törvény (*Inflation Reduction Act*, IRA) számottevő forrást allokál a kibocsátáscsökkentés, az éghajlatvédelem és a megújuló energiaforrások támogatására vonatkozó beruházások ösztönzésére, ami az európai ipari szereplők „elcsábítását” is elindíthatja. Az EU a davosi Világgaazdasági Fórumon meghirdette saját, hasonló alapokon nyugvó csomagját részben amerikai párjának ellensúlyozása érdekében, azonban a finanszírozást egyelőre a már meglévő alapokból való átcsoportosítással tervezik, ami további lépések meghozatalának szükségességét vetíti előre.⁴⁴

Az európai uniós intézmények turbulens időszakot tudhatnak maguk mögött az EGD meghirdetése óta, hiszen hónapról hónapra új vagy aktualizált, felülvizsgált javaslatokkal élnek a 2050-es klímacél elérése érdekében. Ennek ad keretet az Irány az 55%! (Fit for 55) intézkedéscsomag, amely elsősorban a 2030-as nettó ÜHG-kibocsátás 55%-os csökkentését célozza – jogszabályi javaslatok révén – a szakpolitika széles spektrumán. Főbb sarokkövei között említhető az ETS reformja, a megújuló energiaforrások alkalmazási arányának

⁴⁰ Európai Bizottság 2019.

⁴¹ Tóth 2023b.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/956 rendelete (2023. május 10.) az importárak karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozásáról.

⁴³ Mivel a szigorú uniós szabályozások miatt számos termelési egységet a kontinens határain kívülre menekítenek az európai vállalatok, a mechanizmus bevezetésével lassíthatják a harmadik országok szennyezőanyag-kibocsátásának emelkedő tendenciáját is.

⁴⁴ Tóth 2023c.

(32%-ról 40%-ra) megemlése,⁴⁵ a karbonvám bevezetése vagy az új személygépjárművek és kisteherautók teljes mértékű kibocsátásmentessége 2035-ig.⁴⁶ Utóbbi javaslat több, kiterjedt autóiparral rendelkező tagállam körében (mint például Németország, Csehország, Olaszország stb.) ellenvetést eredményezett, új megállapodást kezelve az úgynevezett e-üzemanyag⁴⁷ használatáról a hagyományos belső égésű motorokban.⁴⁸

Az EGD a fent említett területek és a klasszikus klímapolitika mellett rendelkezik mezőgazdasági, ezen belül élelmiszer-biztonsági, fenntartható gazdálkodási (*A termelőtől a fogyasztóig stratégia*)⁴⁹ vetülettel, irányul a körforgásos gazdaság kiépítésére, ezen belül nagy hangsúlyt fektetve a hulladékgazdálkodásra,⁵⁰ de egyaránt foglalkozik a biológiai sokféleség megőrzésével (*Nature Restoration Law*) is. A természet-helyreállítási jogszabálytervezet elfogadása és végrehajtása kiemelten fontos, hiszen felmérések alapján az európai természet állapota hanyatlik, az élőhelyek mintegy 80%-a rossz állapotban van: a ritka fajok eltűnése már most fenyegeti a kontinenst, noha a fajok sokszínűsége által biztosított a levegő és a vizek tisztasága, a jó minőségű termőtalaj és élelmiszerek, valamint az emberi egészség számára is kritikus jelentőséggel bír.⁵¹ A biológiai sokféleség állapota esszenciális az emberi lét jövőjét illetően, a globális ökoszisztéma további, jelenlegi tendenciájú felélése és pusztítása alapjaiban határozza meg a jövőképet. Ezen indokokból is fakadóan szükséges kiemelt ügyként kezelni, ugyanakkor az európai parlamenti képviselők egy meghatározó csoportja bojkottálni próbálta a döntést. Végül a Tanács és a Parlament nagy horderejű kompromisszumok mentén tudott csak megegyezni a részletekről.⁵²

Annak érdekében, hogy az Európai Bizottság sokszor puhán és általánosan fogalmazó, máskor pedig nehezen elérhetőnek tűnő célokat tartalmazó normatív aktusait a tagállamok és más címzett szereplők döntéshozataluk alapjául vegyék, 2021-ben elfogadásra került az Európai Klímarendelet, amely kötelezettséget keletkeztet a tagállamok számára a 2050-es klímasemlegesség elérése érdekében.⁵³ A Klímarendelet amellet, hogy növelte a 2030-ig elérendő célértéket (az 1990. évi kibocsátási szinthez képest 55%-os csökkenés elérése), beemelt egy folyamatmeghatározást a 2040-es éghajlatváltozási

⁴⁵ A megújuló előnyben részesítését segíti az úgynevezett taxonómiarendelet kiegészítése is, amely kimondja a nukleáris energia és a földgáz fenntartható energiaforrásként minősítését, habár a tagállamok körében sok vitát szült ez a kérdéskör. Forrás: NAVRACSICS 2022.

⁴⁶ Európai Tanács [é. n.].

⁴⁷ Az e-üzemanyagokat a légkörből kivont szén-dioxid, illetve a megújuló energiából előállított hidrogén szintézisével készítik, amelyből e-metánt, e-metanolt vagy e-kerozint lehet előállítani, tehát több iparágban is használni lehet. Az e-üzemanyagok alkalmazása hasonlóan a fosszilis párjaikhoz ugyanúgy károsanyag-kibocsátással jár, azonban ez a mennyiség megegyezik az előállítás előtt a levegőből kinyert szén-dioxid mértékével, vagyis az egyenlet összege végül nulla. Forrás: e-Fuel Alliance [é. n.].

⁴⁸ POSANER 2023.

⁴⁹ European Commission [é. n.].

⁵⁰ European Commission 2020.

⁵¹ Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2023.

⁵² European Parliament 2023.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról (európai klímarendelet).

célokra vonatkozóan. Ehhez kapcsolódik szorosan az Éghajlatváltozással Foglalkozó Európai Tudományos Tanácsadó Testület (*European Scientific Advisory Board on Climate Change*, ESABCC) életre hívása, amely 15, szakmailag kiemelkedő tudóst (köztük egy magyar tagot Eory Vera személyében) tömörít a szakpolitikai döntéshozatal tudományos megalapozása és segítése céljából.⁵⁴ Ugyan a 2040-re vonatkozó klímacélokra az Európai Bizottság tesz javaslatot még az európai parlamenti választások előtt, a tanácsadó testület is közzétette saját javaslatait,⁵⁵ amelyek csakugyan irányadóak lehetnek a Bizottság számára a – a várakozásokat felülmúló, meglehetősen magas – 90-95%-os csökkentési cél ellenére.⁵⁶ A jelentés emellett olyan témákat boncolgat, mint a megújuló energia széles körű használata a fosszilis tüzelőanyagok importálása helyett, vagy a már a Parlament által is javasolt kibocsátási költségvetés (*carbon budget*), amely meghatározza az EU számára azt a kibocsátási maximumértéket, amelyből „gazdálkodhat”. Ez a tudományos alapokon nyugvó költségvetés a „méltányos részesedés” kérdéskörét veszi górcső alá, amely az eddigi metódusokkal ellentétben egy intervallumot határoz meg az elérendő kibocsátási cél tekintetében úgy, hogy több megvalósítási lehetőség kumulált átlagát veszi alapul.⁵⁷

A tervezés mellett a végrehajtás is sok erőforrást igényel, az elmúlt években a zöld gazdaságra való átálláshoz szükséges finansziális háttér megteremtése érdekében hatalmas köveket mozgattak meg: jelenleg a hétéves uniós költségvetés és a Next Generation EU (a koronavírus-járványt követő gazdasági válság okozta károk orvoslására létrehozott pénzügyi eszköz) rendelkezésére álló összeg (1,8 ezermilliárd) egyharmada (600 ezermilliárd) szolgálja az EGD célkitűzéseinek finanszírozását. Külön említést érdemel az EGD kereteiben létrehozott igazságos átmenet mechanizmus (*Just Transition Mechanism*) is, amely azokat a régiókat célozza, ahol a klímasemleges gazdaságra való átállás hátrányból indul. Mivel ez a helyzet számos területet érint az EU-ban, a 2021–2027 közötti költségvetési időszakban mintegy 100 milliárd eurót mozgósítanak az átállás társadalmi-gazdasági hatásainak enyhítése érdekében különböző forrásokból, mint például az Igazságos Átmenet Alapból, az InvestEU-ból, a REPowerEU-ból, vagy az Európai Beruházási Bank hitelezési eszközéből.⁵⁸ A jövőre tekintettel – egyelőre javaslat szintjén – a Szociális Klímaalapot mint a háztartások és kisvállalkozások zöld átállását finanszírozó eszközt szükséges még kiemelni, amelyet az EU ETS reformjával párhuzamosan kívánnak életre hívni. A Klímaalap költségvetését a már kiterjesztett ETS-ből származó kibocsátási egységek elárverezéséből (75%), valamint tagállami hozzájárulásból (25%) kívánják fedezni.⁵⁹

Sok ponton kirajzolódik, hogy valójában nem a tudás, az uniós politikai keretrendszer vagy a források hiánya okozza a végrehajtás akadozását. Kevés platformon kap publicitást, azonban az egyik kardinális hibája a rendszernek számos esetben az uniós

⁵⁴ MASSAY–KOSUBEK 2023.

⁵⁵ ESABCC 2023.

⁵⁶ KOCZÓH 2023.

⁵⁷ GEDEN–KNOPF–SCHENIUT 2023.

⁵⁸ B2EU Consulting 2019.

⁵⁹ HEINRICH 2023.

szintű, általánosabb célok meghatározása: például a biodiverzitás megőrzése tekintetében a természetes ökoszisztémák védelme és a rossz állapotban lévő területek helyreállítása, ami Magyarország szempontjából is üdvözlendő, ugyanakkor például a kiterjedt és erős érdekérvényesítéssel rendelkező mezőgazdasági tevékenység miatt nehezen elérhető az előirányzott 30%-os helyreállítási cél 2040-ig. A tagállamok készítenek nemzeti energia- és klímaterveket a célkitűzéseik alapján, a kiindulási helyzet, az ütemtervek és sokszor az akarat ugyanakkor különbözik, ami versenyképességi hátrányt okozhat a lassabban haladókkal szemben. Továbbá az is szembeötlő, hogy az EGD javarészt mitigációs (dekarbonizáció, partnerségek stb.) cselekvési irányokat jelöl ki, az adaptációra, vagyis az alkalmazkodási képességre minimális hangsúlyt helyezve.

Vélelmezhető, hogy a tagállamok „áldozatvállalása” nélkül nem várható paradigma-váltás, mindazonáltal a koronavírus-járvány, valamint az orosz–ukrán háború is mind olyan globális események, amelyek ráébreszt(h)ették a társadalmat a változtatás szükségességére, legyen szó diplomáciai kapcsolatokról, a gazdasági együttműködésekéről, vagy akár a lakosság fogyasztási szokásairól. Jóllehet utóbbi események közvetlenül az energetikai szektorra vannak nagyobb hatással, közvetetten a klímavédelmet és -politikát is kiemelkedően érintik. Ezen a ponton még inkább lehetőség nyílik a fejlődésre, azonban amennyiben továbbra is a profithalmozás áll középpontban, nemcsak a számos éghajlatvédelmi célkitűzés, hanem a társadalmi igazságosság (ami Európát egyelőre kevésbé érinti, mint a világ más pontjait) is elérhetetlenné válik.

A szakpolitikai kérdés hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

Az 1990-es évek elején a klímaváltozással foglalkozó szakmai fórumok, események, mint például a riói Föld-csúcson elfogadott egyezmény is mindinkább a környezeti fenntarthatóság témakörére koncentrált, holott az éghajlatvédelem nem kezelhető kizárólag ebből az aspektusból. Ahogyan tíz évvel később, 2002-ben a Johannesburgi Fenntartható Fejlődés Világ Csúcsstalálkozón is rámutattak,⁶⁰ a környezetváltozásnak vannak a gazdaságra és a társadalomra mért hatásai, és ugyanígy fordítva, egy ország gazdasági berendezkedése és a társadalmi attitűdje formálja a természetes ökoszisztémát.⁶¹ Akár egymásba szorosan kapaszkodó fogaskerekeként is lehetne ábrázolni a három szegmenst, amely idealizált rendszerben az „olajozott” működéshez igazságos elvárásokat kellene támasztani mindhárom komponenssel szemben. Ellenben az elmúlt évtizedekben a javak halmozása, a kizsákmányoló életmód folytatása nem ebbe az irányba mozdította el a fogaskerekeket. Sőt, a nemzetközi közösség szinte egészét érintő események, mint a koronavírus-járvány, az orosz–ukrán háború és ezek következményei sem tudtak átütő hatást gyakorolni a széntermelési és -fogyasztási modellekre (+5% és +2% 2022-ben

⁶⁰ LA VIÑA – HOFF – DEROSE 2003.

⁶¹ A zöld átmenet gazdasági és társadalmi vonatkozásait csak érintőlegesen, egy-egy aspektust kiragadva vizsgálja a fejezet, a téma kiterjedtségéből fakadóan külön tanulmány(oka)t képezhetne a három szegmens viszonya, beemelve akár még több indikátort. Ebből fakadóan a tanulmány ezen része kizárólag a társadalmi igazságosság, valamint az ÜHG-kibocsátáscsökkentés és a GDP viszonyára fókuszál.

az előző évhez képest).⁶² A „jobban” működéshez pedig jelenleg elengedhetetlen egy társadalmi-gazdasági paradigmaváltás.

Az EGD mint az uniós klímapolitika alappillére 2019 óta a gazdaság valamennyi szektorára, ezzel együtt az európai polgárok mindennapi életére is kiható szabályozások kialakításával foglalkozik. Ugyan a keretrendszer még folyamatosan igazodik az új elvárásokhoz, a tagállamoknak intenzíven el kell kezdeni a mitigációt és részben adaptációt célzó cselekvéseket a következő 28 év céljainak elérése érdekében. A növekedési stratégiának is nevezett EGD lényegében egy újabb ipari forradalmat hoz el a kontinensre, amely a károsanyag-kibocsátás csökkentése mellett kíván gazdaságélénkítő hatást elérni – többek között – a kutatás, innováció támogatása, a versenyképesség fokozása, a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése, valamint az ellátórendszerek minőségének javítása révén.⁶³

Amennyiben hierarchiát kellene meghatározni a három szegmens között, a piramis csúcsán az ember állna, hiszen mind a gazdaság, mind a természetes környezet az emberi cselekvés hatására tud változni leginkább. Éppen ezért a társadalmi megközelítés központi elemét kell hogy képezze a zöld átállásnak, hiszen ha a lakosság nem érzi szükségességét az életvitel megváltoztatásának – jelen kontextusban –, a célok csak távolodni fognak. A társadalom szempontjából vizsgálva a klímapolitikát egyértelműen az adaptációra is fókuszálni kell a mitigáció mellett. Számos tanulmány rámutat a társadalmi tudatosság növelésének szükségességére, például a felelősségtudatos fogyasztásra a szükségletek mérséklésének ösztönzésével.⁶⁴ Ez a koncepció a javak megvonása helyett a jólét fenntartását helyezi középpontba, például a minőségi, akár ökogazdaságból származó ételekhez való hozzáférés, a szociális hálózatok (közlekedés, egészségügy, oktatás) fejlesztésével vagy a digitalizáció kiterjesztésével. Az alkalmazkodáshoz elengedhetetlen továbbá a társadalom tudatosítása, oktatása is annak érdekében, hogy a munkaerőpiacra a megújult feltételeknek megfelelő képességekkel lépjenek be a polgárok. A zöld átmenet kétségkívül javíthat a társadalom foglalkoztatottsági rátáján is, azonban a megfelelő ismeret és képzettség hiánya a leszakadó régiók még nagyobb versenyképességi hátrányát idézheti elő.⁶⁵

Nagy Orsolya disszertációjában több uniós szabályozást, szabványt, tanulmányt, előirányzatot, akciótervet, stratégiát és policyt is feldolgozott, amelyek alapján kritikaként fogalmazta meg, hogy ezek a (jog)források sokszor túl általános elveket, illetve célokat tartalmaznak, és a fő rendezőelvük a versenyképesség. Emellett értekezésében rámutat, hogy az ilyenfajta irányításnak lassan lejár az ideje. Elemzései rávilágítottak arra, hogy sokan nem mernek konkrét elvárásokat támasztani és terveket végrehajtani, ezáltal egyként haladnak párhuzamosan a másik mellett, ebben pedig kezdenek elfáradni a társadalmak.⁶⁶

⁶² Eurostat 2023a.

⁶³ European Parliamentary Research Service 2022.

⁶⁴ DUBOIS–JESUS 2023.

⁶⁵ SANCHEZ-REAZA et al. 2023.

⁶⁶ NAGY 2017.

Az olykor túl általános mozgástér miatt sokszor tagállamonként eltérő, hogy milyen mértékben közelítenek az EGD-ben meghatározott egyes célokhoz, mint például a megújuló energiaforrások alkalmazása vagy az ÜHG-kibocsátás csökkentése.⁶⁷ Ugyanakkor a két témakört tekintve érzékelhető pozitív elmozdulás közösségi szinten: az EU villamosenergia-termelési mixének 22%-át a szél- és napenergia adta (a földgáz 20%, a szén 16% volt),⁶⁸ 2023 első negyedében pedig az ÜHG-kibocsátás mintegy 3%-kal csökkent az előző év azonos időszakához képest. Uniós szinten a prosperáló gazdaság azonban nincs összekötetésben a kibocsátáscsökkentéssel, ugyanis a vizsgált időszakban 1,2%-kal csökkent az EU27 GDP-je. Tagállami szintre lebontva pozitívabb kép rajzolódik ki: a 21 uniós ország közül, amely csökkentette a kibocsátását, csak hatnak csökkent a GDP-je is (Csehország, Észtország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország és Lengyelország), ami azt jelenti, hogy tizenöt uniós ország (Portugália, Horvátország, Belgium, Málta, Franciaország, Spanyolország, Hollandia, Németország, Ausztria, Románia, Olaszország, Ciprus, Görögország, Szlovénia és Bulgária) a kibocsátáscsökkentéssel párhuzamosan tudta növelni a GDP-jét.⁶⁹

Természetesen a zöld átállás gazdasági relációjának ez csak egy mérési módszere, egy adatsorból nem lehet végleges következtetéseket levonni. Nem beszélve az elmúlt néhány év – többek között – gazdasági vonatkozású válságairól, amelyek miatt szintén nem reprezentatív kizárólag a közelmúlt adataira alapozni, emlékezve a korábban felvázolt széntermelés és -fogyasztásbeli növekedésre. Ugyanakkor a felvillantott adatok eklatáns példák arra, hogy válság idején kevesebb erőforrással is elérhető az alkalmazkodás. Mindenesetre az európai uniós klímapolitika végrehajtása kapcsán megállapítható, hogy soktényezős megközelítést igényel: a környezeti fenntarthatóság a gazdasági és a társadalmi aspektus beemelésével válik teljessé, amelyhez elengedhetetlen az egyes országok (földrajzi, geológiai, éghajlati, biológiai stb.) sajátosságainak figyelembevétele, a szemléletformáló intézkedések eszközölése, és a mindezt átfogó finansziális invesztálás. Egyértelműen kijelenthető, hogy a tőkeorientált gazdasági berendezkedés miatt nagy fokú kiterjedtségben nem érhető el nagy változás a fogyasztási szokások terén, ezért jelen rendszerben a kulcs a mértékletességben rejlik, ezt pedig minden egyes szereplő jól(l)étének megsértése nélkül, igazságos lépések és értékek mentén lehet elérni. Mindezt egy szakmai alapokon nyugvó politikai irányításnak kell összefognia, amely nem a kormányzati ciklusoktól teszi függővé intézkedéseit, emellett nem kizárólag a haszonszerzésre alapozza fennmaradását.

Magyarország érdekei a szakpolitikai kérdés jövőbeni fejlődésére tekintettel

Az éghajlatváltozás, a fenntarthatóság, a klímapolitika megközelítése és eszköztára holisztikus hozzáállást kíván meg, ugyanakkor a témakörhöz kapcsolódó megoldások

⁶⁷ TóTH 2023a.

⁶⁸ JONES–BROWN–CZYŻAK 2023.

⁶⁹ Eurostat 2023b.

halmazát nem lehet egy svájci bicskával azonosítani; nem egy helyen összpontosul minden probléma feloldásának kulcsa. Ezt a szemléletet a 2024-es magyar elnökség munkájában is integrálni szükséges, egy-egy lényeges szegmens napirendre tűzésével.

A 2023 júliusában kezdődő spanyol–belga–magyar elnökségi trió a klímasemlegességhez vezető jövő széles spektrumán azonosította a másfél éves (potenciális) szakpolitikai prioritásait: a nagy keretrendszer meghatározásán (a gazdaság versenyképességének javítása a zöld átállás révén, a jogi keretek érvényesítése mellett) felül konkrétan említették a biológiai sokféleség védelmét (ennek részeként például a levegő-, talaj- és vízszennyezést), az uniós erdőstratégia végrehajtásának ellenőrzését, a hulladékgazdálkodást, továbbá a fenntartható mezőgazdaság kialakítását. Mivel a klíma- és az energiapolitika kéz a kézben jár, az energetikai rendszer átalakítását is a program ezen része tartalmazza.⁷⁰ Nem lehet figyelmen kívül hagyni a kontextust sem: a klímaügyekkel egy fejezetben kaptak helyet a szociális, egészségügyi és kulturális kérdések is, ami az elnökségi prioritások hierarchiáján belül kisebb hangsúlyra enged következtetni.

Az egymást követő elnökségek magától értetődően a kontinuitást szem előtt tartva az elődjük eredményei alapján is alakítják saját prioritásukat, ezért a 2024 júliusában induló magyar vezetés sokáig nem tudja teljes mértékben konkretizálni céljait. Ugyanakkor az irányvonalak már kirajzolódtak, hét pontban összefoglalva: versenyképesség, demográfiai kihívások, bővítési kérdések, migráció, közös biztonság- és védelempolitika, kohéziós politika, éves költségvetés elfogadása.⁷¹ A tanulmány számos pontján megjelenő versenyképesség itt is visszaköszön, a várható környezet- és klímavédelmi kérdéseket pedig leginkább itt lehet determinálni: az Európai Zöld Megállapodás a klímaváltozásból fakadó és egyéb környezeti problémák kezelése mellett kimondja, hogy célja az EU gazdaságát modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággá alakítani.⁷²

A ciklus időpontjából fakadóan a 2040-es klímasemlegességi célok tárgyalása, valamint az ENSZ klímakonferenciájára történő uniós álláspont kialakítása is a magyar elnökség feladata lesz,⁷³ de közvetetten a kohéziós politika újragondolásában való kitüntetett szerep, valamint a 2025. évi költségvetés elfogadása is befolyásolja majd az uniós klímapolitika irányvonalait. Ezen meghatározó események egyrészt nagy terhet rónak a magyar delegációra, másrészt remek lehetőséget biztosítanak a nemzeti érdekek becsatornázására.

Ha csak egy területet kellene kiválasztani, ami Magyarország esetében a klímaváltozás legszembetűnőbb hatása, az a természetes vizek állapota. A csapadék rendszertelensége (aszály és villámárvizek), a felszín alatti (akár ivóvíz minőségű⁷⁴) vizek öntözésre történő használata, a nagy fokú párolgás vagy a vízminőség romlása csak pár következménye az éghajlatváltozásnak, amelyek egyre inkább érintik hazánkat, de akár az egész régiót vagy a kontinenst.⁷⁵ Ebből fakadóan a 2011-es magyar elnökségi prioritás folytatásaként

⁷⁰ Council of the European Union 2023a.

⁷¹ VARGA 2023.

⁷² DENNISON–ENGSTRÖM 2023.

⁷³ KOCZÓH 2023.

⁷⁴ ROTÁRNÉ–HOMOLYA–SELMECZI 2015:6.

⁷⁵ DÉNES–KOVÁCS 2021.

és kibővítéseként egy ambiciózus vízpolitikai javaslatcsomag vitára bocsátása jelenhetne meg az elnökségi program célrendszerében, amely a meglévő mitigációs irányok mellett az adaptációra is hangsúlyt helyezne, például bizonyos technológiák (mint a tisztított szennyvíz, habár a technológia alkalmazása még hazánkban is kezdetleges) népszerűsítésével, valamint a társadalmi alkalmazkodóképesség növelésével kampányok révén. Ez csak egy apró szegmense a klímapolitikának, mégis a korábban említett mindhárom fogaskerek együttes, olajozott működéséhez járulna hozzá: ha a társadalom érdekében áll a vizek minőségi és mennyiségi rendelkezésre állása, ráhatással bírhat a mezőgazdaság, az élelmiszeripar termelési modelljeire a kereslet szabályozásával oly módon, hogy olyan termékeket részesítenek előnyben, amelyekről tudott az előállítási formája (például a termék ökológazdálkodást folytató üzemből származik⁷⁶).

A (szak)politika a szabályozói környezet megteremtése tekintetében is bekapcsolódik a működésbe. Az uniós vízügy környezetvédelmi szempontokból is esszenciális elemét képező, 2000-ben elfogadott Víz Keretirányelv felülvizsgálata évek óta kurrens téma, habár egy 2019-es tanulmány alapján az Európai Bizottság az új körülményekhez igazodónak nyilvánította a jogi aktust, alapozva a tudományos szféra és a társadalom véleményére. Utóbbi szerint a végrehajtásban kell jobban teljesíteni az újabb keretrendszer kialakítása helyett. A magyar elnökség ezen követelés végrehajtására is hangsúlyt fektethet, amellyel kapcsolódhatna a spanyol elnökség által is prioritásként kezelt természet-helyreállító jogszabály elfogadásához.⁷⁷

A magyar elnökségnek mindenekelőtt szűkített fókuszú hozzáállást kellene tanúsítania 2024 júliusától az eredményesség érdekében: a rendelkezésre álló idő csekély volta, valamint az európai választások utáni hektikus viszonyokban egy fontos téma napirendre emelése – jó felkészültség mellett, amellyel vízügyi szempontból hazánk bőségesen rendelkezik a szakértők révén – elegendő lehet legalább a diskurzus elindításához és fenntartásához.

A tanulmányban bemutatott szakpolitikai mérőföldkövek, események, aspektusok, érvek alapján összefoglalóan, továbbá általánosan, de az elnökségre levetítve is megállapítható, hogy addig érdemes megfontolni a szakpolitika előirányzott végrehajtásának mellőzését, amíg általános előírások mellett az országokat egymáshoz viszonyítjuk a sajátosságok figyelembevételé helyett, kizárólag a sajátosságok előtérbe helyezése után lehet elkezdeni „falakat húzni”, vagyis országspecifikusan meghatározni az EU által megszabott keretrendszer és célok eléréséhez szükséges tartalmat. Ezzel a megközelítéssel elkerülhető a „bezzegországok” narratívája is: nincs értelme olyan tagállamokat hasonlítani egymáshoz, akik eltérő időpontban és adottságokkal indultak a gazdaság, a társadalom és a környezet fogaskerekeinek működtetésében. A tervezés másik méregfoga mind hazánkban, mind más tagállamokban, hogy a különböző döntéshozatali szintek bevonása nem történik meg, míg az általánosságban vett zöldpolitika végrehajtása a különböző ágazatok és testületek, szervezetek becsatornázásával válhatna igazán

⁷⁶ Nébih 2022.

⁷⁷ Council of the European Union 2023b.

hatékonyra, igazságossá és lendületessé. Ugyanakkor egyelőre még kevés aktor látja ezt a rendszert hasznosnak, különösen, ha a jövőben is a tőkehalmozás adja az alapját a gondolkodásnak és a cselekvésnek.

Felhasznált irodalom

- B2EU Consulting (2019): The €100 Billion “Just Transition Mechanism” to be Introduced in January. Online: www.b2eu-consulting.eu/news-detail/jtm
- BARTHA Péter (2010): Az Európai Unió magyar elnöksége, 2011. első félév. Környezetvédelem. *VM EUKF*, 2010. november 16. Online: https://mtvsz.hu/dynamic/Bartha_Peter_ea_EU_Pres_2010_nov16.pdf
- Climate Action Tracker [é. n.]: *Paris Temperature Goal*. Online: <https://climateactiontracker.org/methodology/paris-temperature-goal/>
- Copernicus (2023): *The European Heatwave of July 2023 in a Longer-Term Context*. 2023. július 20. Online: <https://climate.copernicus.eu/european-heatwave-july-2023-longer-term-context>
- DÉNES Kálmán – KOVÁCS Zoltán (2021): A klímaváltozás hatásai a vízgazdálkodásra. *Műszaki Katonai Közlöny*, 31(1), 41–50. Online: http://real.mtak.hu/125342/1/03_Denes-Kovacs_41-50_MKK_2021_1.pdf
- DENNISON, Susi – ENGSTRÖM, Mats (2023): Competitive Climate: How the EU’s Green Agenda can Protect the Environment and Economy. *European Council on Foreign Relations*, 2023. június 28. Online: <https://ecfr.eu/article/competitive-climate-how-the-eus-green-agenda-can-protect-the-environment-and-economy/>
- DUBOIS, Hans – JESUS, Ana (2023): Facing up to the Social Realities of the Green Transition. *Eurofound*, 2023. június 22. Online: www.eurofound.europa.eu/hu/publications/article/2023/facing-up-to-the-social-realities-of-the-green-transition
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- GEDEN, Oliver – KNOFF, Brigitte – SCHENUIT, Felix (2023): Benefits and Pitfalls of an EU Emissions Budget Approach. *SWP Comment*, 2023/C 34. 2023. június 21. Online: www.swp-berlin.org/10.18449/2023C34/
- GUPTA, Joyeeta (2010): A History of International Climate Change Policy. *WIREs Climate Change*, 1(5), 636–653. Online: <https://doi.org/10.1002/wcc.67>
- GUPTA, Eklavya (2023): CO2 Emissions under EU ETS Dip in 2022 in Surprise Move. *S&P Global*, 2023. április 4. Online: www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/electric-power/040423-co2-emissions-under-eu-ets-dip-in-2022-in-surprise-move
- HEINRICH, Lea (2023): *Emissions Trading 2.0: The Social Climate Fund and Europe’s Just Transition*. European University Institute, 2023. június 26. Online: <https://fsr.eui.eu/emissions-trading-2-0-the-social-climate-fund-and-europes-just-transition/>
- Infostart/MTI (2023): *Dőlnek a hőmérsékleti országos rekordok*. 2023. augusztus 27. Online: <https://infostart.hu/belfold/2023/08/27/dolnek-a-homersekleti-oroszagos-rekordok>
- IPCC [é. n.]: *The History of IPCC*. Online: www.ipcc.ch/about/history/
- JONES, Dave – BROWN, Sarah – CZYŻAK, Paweł (2023): *European Electricity Review 2023*. EMBER, 2023. január 31. Online: <https://ember-climate.org/insights/research/european-electricity-review-2023/#supporting-material>

- KOCZÓH Levente András (2023): 2040-es uniós klímacél: meddig terjed a globális méltányosság? *Green Policy Center*, 2023. június 20. Online: www.greenpolicycenter.com/2023/06/20/2040-es-unios-klimacel-meddig-terjed-a-globalis-meltanyossag/
- LA VIÑA, Antonio G. M. – HOFF, Gretchen – DEROSE, Anne Marie (2003): The Outcomes of Johannesburg: Assessing the World Summit on Sustainable Development. *SAIS Review*, 23(1). Online: http://pdf.wri.org/wssd_sais_outcomes.pdf
- LIFE Programme (2022). *Facebook*, 2022. szeptember 6. Online: www.facebook.com/LIFE.programme/posts/pfbid02F6feTTSq7Fod4VNMdiTLcgRgVBa4C8zoFtS8kPZaM6owz-Ly4HyMx1CbBw8gdCDKAl
- LORY, Greg – MCMAHON, Meabh (2019): Green Deal ‘Man on the Moon Moment’ for Europe. *Euronews*, 2019. december 11. Online: www.euronews.com/my-europe/2019/12/11/green-deal-man-on-the-moon-moment-for-europe
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-eln%C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%AIsai.pdf>
- MASSAY-KOSUBEK Zoltán (2023): Kutatók mutathatnak irányt az Európai Unió 2040-es kibocsátás-csökkentési terveinek. *Másfelfok*, 2023. május 26. Online: <https://masfelfok.hu/2023/05/26/kutatok-mutathatnak-iranyt-az-europai-unio-2040-es-kibocsatas-csokkentesi-terveinek/>
- MCBRIDE, James (2022): *How Green-Party Success Is Reshaping Global Politics*. Council on Foreign Relations, 2022. május 5. Online: www.cfr.org/backgrounders/how-green-party-success-reshaping-global-politics
- MORAWIECKI, Mateusz (2021): Az uniós éghajlat-politika nem egy vagyonszerzési lehetőség! *Magyar Nemzet*, 2021. december 17. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemenyt/2021/12/az-unios-eghajlat-politika-nem-egy-vagynszerezsi-lehetoseg>
- NAGY Orsolya (2017): *A megújuló energia jogi szabályozása és hatékony használata a klímaváltozással összefüggésben*. PhD-disszertáció. Debrecen: Debreceni Egyetem Kerpely Kálmán Doktori Iskola. Online: https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/f0b1ce8e-9905-4cb4-aabl-88d06f21797c/content?fbclid=IwAR2Q2w6zL6mQpAT_T2kC-hvkXXzTrXirIIEG8uyFp1sg262F_KiqqGHVsY
- NAVRACSICS Tibor (2022): Zöld-e a gáz és a nukleáris energia? *Ludovika.hu*, 2022. február 24. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/02/24/zold-e-a-gaz-es-a-nuklearis-energia/
- PEÑA, Juan Ignacio – RODRÍGUEZ, Rosa (2022): *Are EU’s Climate and Energy Package 20-20-20 Targets Achievable and Compatible? Evidence from the Impact of Renewables on Electricity Prices*. Cornell University, 2022. február 3. Online: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2202/2202.01720.pdf>
- Policy Solutions – Medián (2011): *Állampolgári vélemények a soros magyar EU-elnökség végén*. 2011. június. Online: www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/53/policy_solutions_median_eu_elnokseg_2011.pdf
- POSANER, Joshua (2023): EU Ministers Pass 2035 Car Engine Ban Law. *Politico*, 2023. március 28. Online: www.politico.eu/article/eu-ministers-pass-2035-car-engine-ban-law/
- PRAHL, Andreas – HOFMANN, Elena – DUWE, Matthias (2014): European Climate Policy – History and State of Play. *Climate Policy Info Hub*, 2014. november 14. Online: <https://climatepolicyinfohub.eu/european-climate-policy-history-and-state-play.html>
- REYES, Oscar (2011): EU Emissions Trading System: Failing at the Third Attempt. *Corporate Europe Observatory, Carbon Trade Watch*, 2011. április 7. Online: https://corporateeurope.org/sites/default/files/sites/default/files/files/article/eu-ets_briefing_april2011_0.pdf

- ROTÁRNÉ SZALKAI Ágnes – HOMOLYA Emese – SELMECZI Pál (2015): *A klímaváltozás hatása az ivóvízbázisokra*. Kutatási jelentés. Nemzeti Alkalmazkodási Központ, 2015. december 15. Online: http://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/Ivoviz_HU.pdf
- SANCHEZ-REAZA, Javier et al. (2023): *Making the European Green Deal Work for People: The Role of Human Development in the Green Transition*. The World Bank, 2023. április 24. Online: www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eu-green-deal-for-people
- THOMPSON, Clive (2019): How 19th Century Scientists Predicted Global Warming. *JSTOR Daily*, 2019. december 17. Online: <https://daily.jstor.org/how-19th-century-scientists-predicted-global-warming/>
- TÓTH Bettina (2023a): Zöld ágra juthat még az európai zöld megállapodás? A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé*. Budapest: Ludovika Egyetemi. 149–161.
- TÓTH Bettina (2023b): Egyre erősödik az uniós klíma-külpolitika. *Ludovika.hu*, 2023. május 26. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/05/26/egyre-erosodik-az-unios-klima-kulpolitika/
- TÓTH Bettina (2023c): *EU–USA összefogás vagy egymás ellensúlyozása?* Eustrat, 2023. február 2. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2023/02/01/eu-usa-osszefogas-vagy-egymas-ellensulyozasa>
- VARGA Judit (2023): Presenting our #EU2024HU Plans to the Parliament’s #European Affairs Committee. *Twitter*, 2022. május 22. Online: https://twitter.com/JuditVarga_EU/status/1660665875379134466?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1660665891439140866%7Ctwgr%5E8bc33193d2885b79f1aacea9e139d5637b0ef2bb%7Ctwcon%5Es2_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.greenpolicycenter.com%2F2023%2F08%2F02%2Fa-spanyol-belga-magyar-elnoksegi-trio-prioritasai-zold-szemmel%2F
- VASALI Zoltán (2011): A magyar uniós elnökség szakpolitikái hatékonysága. *Polgári Szemle*, 7(4), 52–64. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/126-2011-szeptember-7-evfolyam-4-szam/tarsadalom-es-kulpolitika/450-a-magyar-unios-elnoekseg-szakpolitikai-hatekonysaga>
- ZACHARIAH, Mariam et al. (2023): *Extreme Heat in North America, Europe and China in July 2023 Made Much More Likely by Climate Change*. London: Imperial College. Online: <https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/105549>

Egyéb források

- Agrárminisztérium (2011): *Környezet- és természetvédelmi prioritások (ENVI)*. 2011. január 7. Online: <https://termeszetvedelem.hu/kornyezet-es-termeszetvedelmi-prioritasok-envi/>
- A Tanács (EU) 2016/1841 határozata (2016. október 5.) az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött párizsi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő megkötéséről. HL L 282., 2016. október 19., 1–3.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról (európai klímarendelet). HL L 243., 2021. július 9., 1–17.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. HL L 114., 2022. április 12., 22–36.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/956 rendelete (2023. május 10.) az importáruk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozásáról. HL L 130., 2023. május 16., 52–104.
- Council of the European Union (2023a): *Taking forward the Strategic Agenda 18-month Programme of the Council (1 July 2023 – 31 December 2024)*. Brussels, 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union (2023b): *Programme. Spanish Presidency of the Council of the European Union. Europe, Closer*. Online: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/e4ujaagg/the-spanish-presidency-programme.pdf>
- E-fuel Alliance [é. n.]: *What are e-Fuels?* Online: www.efuel-alliance.eu/efuels/what-are-efuels
- EU Funding Overview [é. n.]: *Just Transition Fund (JTF) – Just Transition Mechanism*. Online: <https://eufundingoverview.be/funding/just-transition-fund-jtf-just-transition-mechanism>
- Európai Bizottság (2010): *A Bizottság közleménye. Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Brüsszel, 2010. március 3. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020>
- Európai Bizottság (2011): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve*. Brüsszel, 2011. március 8. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112>
- Európai Bizottság (2019): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás*. Brüsszel, 2019. december 11. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Parlament (2017): *Amit érdemes tudni az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszeréről és reformjáról*. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20170213STO62208/amit-erdemes-tudni-az-eu-kibocsatas-kereskedelmi-rendszererol-es-reformjarol?at_campaign=20234-Green&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=DSA&at_goal=TR_G&at_audience=&at_topic=Emissions&gclid=Cj0KCQjwusunBhCYARIsAFB-sUP9Jpn7YB3C7_0n0UFIq5Tdx7VijSatlh-H1dSq-fTfsoFzBe5YX88gaAlOSEALw_wcB
- Európai Tanács [é. n.]: *Irány az 55%!* Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/#what
- European Commission (2011): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*. COM(2011) 112 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:en:PDF>
- European Commission (2020): *Circular Economy Action Plan*. Online: https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en
- European Commission (2022): *Environment Action Programme to 2030*. Online: https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en
- European Commission [é. n.]: *Farm to Fork Strategy*. Online: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_hu#info

- European Environment Agency (2015): *Air Quality in Europe – 2015 Report. No 5/2015*. 2015. november 30. Online: www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015
- European Environment Agency (2021): *EU Achieves 20-20-20 Climate Targets, 55 % Emissions Cut by 2030 Reachable with More Efforts and Policies*. 2021. október 26. Online: www.eea.europa.eu/highlights/eu-achieves-20-20-20
- European Environment Agency (2022): *The EU Emissions Trading System in 2021: Trends and Projections*. Briefing no. 17/2021. 2022. január 12. Online: <https://doi.org/10.2800/758381>
- European Parliament (2023): *Nature Restoration Law: MEPs Adopt Position for Negotiations with Council*. 2023. július 12. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/202307071PR02433/nature-restoration-law-meps-adopt-position-for-negotiations-with-council
- European Parliamentary Research Service (2022): *Economic Impacts of the Green Transition*. 2022. szeptember. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733623/EPRS_BRI\(2022\)733623_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733623/EPRS_BRI(2022)733623_EN.pdf)
- European Scientific Advisory Board on Climate Change (2023): *Scientific Advice for the Determination of an EU-wide 2040 Climate Target and a Greenhouse Gas Budget for 2030–2050*. 2023. június 15. Online: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>
- Eurostat (2023a): *Coal Production and Consumption up in 2022*. 2023. június 22. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230622-2>
- Eurostat (2023b): *EU Economy Greenhouse Gas Emissions: -3% in Q1 2023*. 2023. augusztus 16. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230816-1>
- Magyar EU-elnökség (2011): *Az Európai Unió Területi Agendája 2020. Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé*. Gödöllő, 2011. május 19. Online: <https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/a/a4/b0000/Ter%C3%BCleti%20Agenda%202020.pdf>
- Nébih (2022): *Ökológiai gazdálkodás*. 2022. május 23. Online: <https://portal.nebih.gov.hu/-/okologiai-gazdalkodas>
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (2023): *Az Európai Unió Biodiverzitás Stratégiájának erdészeti vonatkozásai*. 2023. május 26. Online: www.nak.hu/tajekoztatasi-szolgaltatas/erdogazdalkodas/105821-az-europai-unio-biodiverzitas-strategiajanak-erdeszeti-vonatkozasai
- World Meteorological Organization (1979): *World Climate Conference. A Conference of Experts on Climate and Mankind*. Declaration and Supporting Documents. Geneva, 1979. február. Online: https://library.wmo.int/viewer/54699?medianame=1979_wccl-declaration_#page=2&viewer=picture&o=&n=0&q=

Az Európai Unió közös agrárpolitikájáról

A közös agrárpolitika (KAP – *Common Agricultural Policy*, CAP) az Európai Unió egyik legértékesebb szakpolitikája, amelynek szerepe a jelenlegi kihívások kezelésében, általában véve a fenntarthatóság megvalósításában szinte felbecsülhetetlen jelentőségű. A KAP a létrejötte óta, több reformot követően napjainkig is garantálni törekszik a biztonságos, tisztességes áron elérhető élelmiszer-ellátást az Európai Unió polgárai számára. Magyarország a 2011. évi EU tanácsbeli elnöksége időszakában hatékonyan járult hozzá a KAP reformfolyamatához, közreműködve ezzel a szakpolitika fejlődésében. A KAP a mezőgazdaság multifunkcionális karakterét deklarálva a mezőgazdaság szereplőinek, illetve a vidék fejlesztésének támogatásával, valamint a generációváltás (*generational renewal*) ösztönzésével a fiatal gazdák helyzetbe hozása mellett favorizálja a környezetbarát, a klímaváltozás káros következményeinek ellenében ható, az agrár-környezetvédelmi követelményekre figyelemmel lévő jó gazdálkodási gyakorlatokat.

Bevezetés

A közös agrárpolitika az Európai Unió egyik meghatározó szakpolitikája, amelynek alakulása aktuálisan, de távlatosan is döntő szerepet játszik az európai kontinens gazdaságának, társadalmának, környezetének és kultúrájának fejlődése tekintetében, összességében nem túlzás azt állítani, hogy a közös agrárpolitika fundamentális az Európai Unió jövője szempontjából.

A közös agrárpolitika kezdeteiről

Európában a második világháborút követően a lakosság élelmiszer-ellátásának biztosítása, a bekövetkezett háborús rombolás és a mezőgazdaságot érintő pusztítás következményeként jelentkező élelmiszerhiány kezelése az egyik legfontosabb feladat volt.¹ Az 1957. március 25-én² aláírt Római Szerződésben megjelentek a közös agrárpolitika szerződéses alapjai. A Római Szerződés II. cím „Mezőgazdaság” megjelölés alatt a 38. cikk (1) bekezdésében azt rögzítette, hogy a közös piac kiterjed a mezőgazdaságra és a mezőgazdasági termékek kereskedelmére. A 38. cikk (4) bekezdése pedig azt tartalmazta, hogy *a mezőgazdasági termékek közös piaca működésének, valamint fejlődésének*

¹ A közös agrárpolitika létrehozatalának indokaira lásd SOMAI 2014.

² Fontos, hogy az 1955. évi messinai konferencia mérföldkő, mert akkor született döntés hosszú vitákat követően a mezőgazdaságnak a közös piac rendszerébe történő implikálásáról az európai integráció megteremtése érdekében.

együtt kell járnia a tagállamok között egy közös agrárpolitika létrehozatalával, amelynek célkitűzéseit ugyancsak rögzítették. Hosszú és heves vitákkal jellemezhető tárgyalás-sorozatokot követően, azok eredményeképpen 1962-ben az előzőekben jelzett szerződéses alapok mentén a KAP-ot ténylegesen bevezették,³ megfogalmazva annak alapelveit is.⁴

A közös agrárpolitika szerződéses alapjairól

A közös agrárpolitika bázisrendelkezéseiről, célkitűzésrendszeréről

A közös agrárpolitika szerződéses alapjainak releváns tartalmi alapvetően nem változtak a Római Szerződésben rögzítettekhez képest. Jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) III. cím „Mezőgazdaság és halászat” címszó alatt a 38–44. cikkekben⁵ tartalmazza a közös agrárpolitikára vonatkozó szerződéses alapokat. Az EUMSZ 38. cikk (1) bekezdésében rögzíti, hogy „az unió közös mezőgazdasági és halászati politikát határoz meg és hajt végre”.⁶ Tartalmazza továbbá az EUMSZ 38. cikk (1) bekezdése azt is, hogy a belső piac a mezőgazdaságra és a halászatra, valamint a mezőgazdasági termékek kereskedelmére terjed ki. Az EUMSZ rögzíti a mezőgazdasági termék fogalmát is, vagyis azt a termékkört, amelyre a szabályozás irányul.⁷

A szerződéses alapok köréből alapvető értékűnek tekinthető a célkitűzésrendszert megfogalmazó rendelkezés, amelyet értékelve megállapítható, hogy a KAP rendelkezik egyedi, ekvivalens célkitűzésekkel, ugyanakkor a KAP egyedi célkitűzéseiből generális, valamennyi politikára alkalmazandó célok is hozzájárulnak. *A közös agrárpolitika EUMSZ 39. cikkben lefektetett egyedi céljai a következők: a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés észszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb*

³ European Commission 2012.

⁴ A KAP alapelvei: „egységes belső piac elve”; „közösségi preferencia elve”; „pénzügyi szolidaritás elve”. Az egységes belső piac a mezőgazdasági termékek közösségen belüli szabad áramlását jelenti. A KAP alapján a tagállamok az egymás közötti áruforgalomra a vámok és más természetű behozatali gátak megszüntetését határozták el. A közösségi preferencia elve a közösségi agrártermékek előnyben részesítése, amely magában foglalja a védekezést a harmadik országokból érkező olcsó árukkal szemben. A pénzügyi szolidaritás pedig azt jelenti, hogy a tagországok közösen vállalják a közös agrárpolitikával kapcsolatos kiadásokat, a közös agrárpolitika finanszírozását.

⁵ A KAP alkalmazásánál a versenyjogot illetően lényeges előírás a 42. cikk alapján, hogy az általános versenyjogi rendelkezések korlátokkal érvényesülnek. A KAP jogalkotási kérdései a szerződéses alapok körében ugyancsak rendezésre kerülnek. Lásd 43. cikk.

⁶ A halászati politikánál lényeges, hogy az 1960-as évek második felétől a halászati terület sajátosságai, és ezzel összefüggésben az önálló politika létrehozatala felmerült. *A közös halászati politikára vonatkozóan 1983. január 25-én született döntés, a Közösség bevezette a közös halászati politikát (Common Fisheries Policy) (CFP). A közös halászati politikáról lásd Európai Parlament [é. n. a].*

⁷ EUMSZ 38. cikk (1) bekezdés: „Mezőgazdasági termékek» a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei.” Az előzőeken túl releváns az EUMSZ-hez fűzött I. számú melléklet a mezőgazdasági termékek taxációjára.

*hasznosításának biztosításával; ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével; a piacok stabilizálása; az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása; a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása.*⁸

Az általános célok, amelyek hozzájárulnak a KAP egyedi célkitűzéseinek az érvényre juttatásához, a következők: a magas szintű foglalkoztatás elősegítése;⁹ fenntartható fejlődés elősegítését szolgáló környezetvédelem; fogyasztóvédelem; állatjóléti követelmények;¹⁰ a közegészségügy védelme;¹¹ a gazdasági, társadalmi, területi kohézió.¹²

Közös agrárpolitika: a közös piacszervezésről, a közös piaci szervezetekről (CMO)

Az EUMSZ értelmében *a közös agrárpolitika célkitűzésrendszerének megvalósíthatósága szempontjából létre kell hozni a mezőgazdasági piacok közös szervezését.* Ez a közös piacszervezés az érintett terméktől függően a következő formák valamelyikét jelenti: közös versenyszabályok; a különböző nemzeti piaci rendtartások kötelező összehangolása; egy európai piaci rendtartás megalkotása. Az irányadó szabályozás szerint az EUMSZ-ben meghatározott formák értelmében létrehozott közös piacszervezés a közös agrárpolitika célkitűzéseinek eléréséhez szükséges minden intézkedést magában foglalhat, így különösen az árszabályozást, a különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást, a raktározási és készletgazdálkodási szabályokat, valamint közös mechanizmust a behozatal és a kivitel stabilizálására.¹³ *A közös piacszervezés keretében a közös piaci szervezetek (Common Market Organisations, CMO) szupranacionálisak, a nemzeti piaci szabályozások fennmaradása abban az esetben adott, ha azokat nem váltották fel közös piaci szervezetek. A közös piaci szervezetek (CMO),¹⁴ más néven piaci rendtartások sajátossága az, hogy termékspecifikusak.*¹⁵ A piaci rendtartásoknál fontos hangsúlyozni, hogy azok a piaci verseny szabályozására irányulnak.¹⁶ A közös piac szervezésének körében rögzítésre kerül az is, hogy egy esetleges közös árpolitikának közös ismérveken, továbbá egységes számítási módszereken kell alapulnia.¹⁷ A közös piacszervezés célkitűzésének realizálásához az EUMSZ 40. cikk (3) bekezdése egy vagy több mezőgazdasági orientációs és garanciaalap¹⁸ felállításának lehetőségét rögzíti.

⁸ HITIRIS 1995.

⁹ EUMSZ 9. cikk.

¹⁰ EUMSZ 11–13. cikkek.

¹¹ EUMSZ 168. cikk.

¹² EUMSZ 174–178. cikk.

¹³ EUMSZ 40. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁴ HALMAI 2007: 66–77.

¹⁵ A piaci rendtartásról lásd KURUCZ 2003: 27; lásd a piaci rendtartás fogalmáról: HALMAI 2001: 301–302.

¹⁶ TANKA 1995.

¹⁷ EUMSZ 40. cikk (2) bekezdés.

¹⁸ Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot (EMOGA) 2007. január 1-jén váltotta fel az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA).

A struktúrapolitikáról

A szerződéses alapokat tekintve külön is említést kell tenni arról, hogy a közös agrárpolitika jelentős területei közül a piacpolitika mellett a struktúrapolitika¹⁹ képezi a másik meghatározó területet. A struktúrapolitikához kapcsolódik, hogy a Tanács a Bizottság javaslatát alapul véve engedélyezheti támogatás nyújtását szerkezeti, illetve természeti feltételek miatt hátrányos helyzetben lévő üzemek védelméhez, valamint gazdaságfejlesztési programok keretében.²⁰ A szabályozás körében *ki kell emelni a strukturálisan elmaradott régiók fejlesztésének lehetőségét, annak esélyét, hogy a mezőgazdasági struktúrák kialakítása felgyorsulhat a vidéki területek fejlesztésének megvalósítása irányába hatóan.*²¹

A közös agrárpolitika reformjairól (1990–2010)

A közös agrárpolitika kezdeti reformjának motivációiról – belső és külső okok

A KAP kezdeti reformjának belső indokai között a legfontosabb a túltermelés vissza-szorításában határozható meg. A közös agrárpolitika szabályozó rezsimje ugyanis jelentős eredményeket hozott, az élelmiszer-ellátás biztonságossá vált a közösség területén. *A KAP első időszakában a mezőgazdasági termékek árait az jellemezte, hogy azok mesterségesen kialakított, magas, támogatott árak voltak, fölülte a világpiaci áraknak.*²² Ez az árpolitika termelésre ösztönözte a mezőgazdaság szereplőit. „Vajhegyekkel” és „bortavakkal” jellemezhető szemléletesen a KAP működése a kezdeti reformok időszakában. A rendszer bonyolultságot mutatott, és drága volt, az agrárkiadások ellenőrzése és korlátozása mint feladat a fókuszban állt.

A reform szükségességének irányába hatott a közös agrárpolitika területén a közösség folyamatos bővülési folyamata is.²³ Az újonnan tagságot nyert országok közül több esetében a mezőgazdaság stratégiai jelentőségű volt, és meghatározó szerepet játszott.

A közös agrárpolitika reformjának külső indokai között az agrárkereskedelmet alapvetően befolyásoló Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (*General Agreement of Tariffs and Trade*, GATT) megállapodások, valamint a WTO szerződéses rendszerében rögzítettek a lényegesek. Fontos, hogy 1986-tól a GATT-tárgyalások az agrár-világkereskedelem területére irányultak, és az uruguayi forduló elnevezésű tárgyalássorozaton

¹⁹ A struktúrapolitika keretében az 1970-es években már elfogadtak tanácsi irányelveket, így például: A Tanács 1972. április 17-i 72/159/EGK irányelve a gazdaságok korszerűsítéséről.

²⁰ EUMSz 42. cikk a)–b) pontok.

²¹ Ezek mint agrárstruktúrát érintő kérdések az EU vidékfejlesztési politikájának alapját képezik.

²² A KAP első fázisában a mezőgazdasági árak szintje 40-45%-kal haladta meg a világpiaci árakat. Az 1980-as évek végére a termelőknek 30-35%-kal magasabb árakkal kellett szembenéznük, mint a támogatások nélkül. Ennek következtében a fogyasztóknak többet kellett fizetniük a mezőgazdasági termékekért, mint amennyi ésszerű lett volna. Lásd PALÁNKAI 2001: 296–297.

²³ Az Egyesült Királyság, Dánia, valamint Írország 1973-ban csatlakozott az Európai Közösségekhez, 1981-ben Görögország és Spanyolország, majd 1986-ban Portugália szintén csatlakozott.

jelentős eredmények születtek. Rá kell arra mutatni *a közös agrárpolitikára ható külső tényezők* tekintetében, hogy *az uruguayi tárgyalássorozatot lezáró, Marrakesh-i Egyezményhez*²⁴ *fűzött mezőgazdasági megállapodás*²⁵ *jelentős mértékben hatással volt a közös agrárpolitika szabályozási rezsimjére.* A közös agrárpolitika területén 1995-ig erőteljes importkorlátozás volt jellemző magas vámok mellett, valamint a lefölözési szisztéma működtetésével.²⁶ A közös agrárpolitika keretei között a Mezőgazdasági megállapodásra tekintettel a lefölözés helyett speciális vámokat vezettek be. A megállapodás ugyanakkor kötelezte arra az Európai Uniót, hogy az exporttámogatásait csökkentse. A támogatások általános mérséklési kötelezettsége alá nem estek azok a támogatások, amelyek a „zöld dobozba” (*green box polices*) tartoztak. Ilyenek voltak például a környezetvédelem pozitív alakulását segítő vagy regionális segítségnyújtást jelentő támogatások. Ezek a támogatások a kereskedelemre alapvető befolyást nem gyakoroltak. Fontos, hogy a Marrakesh-i Egyezmény részét képező Állat- és növény-egészségügyi megállapodás²⁷ élelmiszer-biztonsági követelményeket rögzített az áttekinthetőség (*transparency*) alapkövetelményét fókuszba helyezve.

A közös agrárpolitika reformfolyamatának egyes állomásairól (1990–2010)

A közös agrárpolitika reformfolyamatát tekintve²⁸ első állomásként a MacSharry-tervben (1991) foglaltakat kell megjelölni, amely a közös agrárpolitikát átfogóan kívánta átalakítani.²⁹ *A reformterv céljai között az agrárárak folyamatos csökkentésének szükségessége szerepelt az árak által garantált védelmi szisztémának egy kiegészítő jövedelem-támogatásos rendszerrel történő felváltásával.* Az árak csökkenéséből következően a jövedelemkiesést a termelőknél ki kellett egyensúlyozni. A reform az ár- és a jövedelpolitika szétválasztását (*decoupling*), az áraknak a világpiaci árszínvonalhoz történő közelítését, az agrártermelők jövedelem-színvonalának a kiegyensúlyozását, *a közvetlen támogatások (direct payment) rendszere biztosítását jelentette a koncepció alapján.* A reform támogatta a kistermelőket. Bevezették a főszabályként kötelező

²⁴ Marrakesh Declaration of 15 April 1994. A Marrakeshi-i Egyezményt és mellékleteit a GATT keretében alakították ki. Az egyezmény 1995. január 1-jén lépett hatályba, létrehozva a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO).

²⁵ Marrakesh Declaration of 15 April 1994.

²⁶ A lefölözés mint az importszabályozás bázis eszköze az árpolitikával kapcsolatban a mezőgazdasági termékek közösségbe történő behozatalára irányult – a közgazdász elemzők álláspontja szerint lényegében „mozgó vám”-ként jelentkezett. A funkciója a védelem volt, mégpedig a belső piacot illetően, annak mezőgazdasági termelőinek érdekeire koncentrálva. Ha behozatalkor a mezőgazdasági importtermék ára a belső, a világpiaci ártól felfelé eltérített küszöbár alá süllyedt volna, akkor érvényesült a lefölözés rendszere. Lásd HALMAI 2007: 69–72.

²⁷ Marrakesh-i Egyezmény A) Melléklet.

²⁸ A KAP reformfolyamatára lásd RÉTI–BAK 2016.

²⁹ A terv például a francia oldalról ellenállást váltott ki, ezért egy visszafogottabb változatban hajtották végre.

*területpihentetést (set aside)*³⁰ a termelés mennyiségének csökkentése érdekében.³¹ A reform kísérő intézkedései (*Accompanying Measures*) a mezőgazdaság sokoldalú jelentőségének elismerésére alapozva helyesen célozták például a természeti környezet megóvását, a hagyományos tájak megőrzését, a kedvezőtlen adottságú régiókban a mezőgazdasági termelés fenntarthatóságának biztosítását. Programokat dolgoztak ki például a vizek védelmével, az erdősítéssel, a szántóterületek füvesítésével, az állattenyésztés extenzifikálásával összefüggésben.³²

A reformfolyamat új állomását az „Agenda 2000”³³ jelentette. A reformfolyamatnak ez az állomása *a mezőgazdaság multifunkcionális karakterére építkezett, ebből következően a közös agrárpolitika egy második pillérrel, a vidékfejlesztési pillérrel egészült ki, többpilléréssé vált,*³⁴ és a finanszírozását is szabályozták. Az Európai Unió Tanácsának az 1999. március 24–25-i berlini ülésén³⁵ elfogadott megállapodása a következőket rögzítette: „A reform tartalma biztosítja, hogy a mezőgazdaság multifunkcionális, fenntartható, versenyképes legyen Európa-szerte, ideértve a régiókat is a sajátos problémáikkal, hogy a mezőgazdaság képes legyen a vidéket fenntartani, a természetet megóvni és kulcsfontosságú szerepet tudjon játszani a vidék életképességének biztosításában, és reagáljon az élelmiszerek minőségével és biztonságával, a környezetvédelemmel és az állatok jólétének védelmével kapcsolatos fogyasztói aggályokra és igényekre.”³⁶ A további reformok keretében előirányozták például a belső áraknak a korábbiakhoz képesti erőteljesebb kiigazítását a világpiaci árakhoz történő közelítés érdekében, mégpedig a termelőknek nyújtott kompenzációval, közvetlen támogatásokkal.³⁷ A közvetlen támogatások kiegészítése céljából a tagországok bizonyos feltételek fennállása esetén, például a regionális eltérések kiküszöbölése érdekében támogatásokat nyújthattak. *A környezetvédelmi feltételeesség*³⁸ a támogatások nyújtásakor előtérbe került. Bevezették a modulációt fakultatív jelleggel 2000. január 1-jétől. A moduláció keretében a tagállamoknak lehetőségük volt bizonyos feltételek teljesítése esetén arra, hogy csökkentsék a közvetlen támogatásokat, átcsoportosításokat hajtsanak végre a vidékfejlesztés finanszírozására. A reform figyelembe vette a közép- és kelet-európai országok csatlakozási szándékát is.

³⁰ Előzményként fontos, hogy a területpihentetés 1988-tól önkéntes volt. Lásd A Bizottság 1272/88/EGK rendelete (1988. április 29.).

³¹ Lásd A Tanács 1765/92/EGK rendelete (1992. június 30.), 7. cikk.

³² HALMAI Péter 2020: 121. A kísérő intézkedésekkel kapcsolatban érdemes rámutatni arra, hogy a KAP zöldítési folyamatának – amely napjainkra kiteljesedett – a kezdeti pillérei itt mutatkoznak meg.

³³ Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union.

³⁴ A vidékfejlesztés jövőjéről már 1996 novemberében kibocsátották a Corki Deklarációt. The Cork Declaration.

³⁵ Council of the European Union 1999.

³⁶ Council of the European Union 1999. Fordította: Réti Mária és Bak Klára, ELTE ÁJK Agrárjogi Tanszék. A citált dokumentumszöveg szellemiségének előzményeként 1997-ben, Luxemburgban az EU Tanácsa hasonló gondolatissággal megfogalmazottakat rögzített. Lásd Luxembourg European Council. 12 and 13 December 1997 Presidency Conclusions.

³⁷ A tagországoknak lehetősége volt a gazdálkodási gyakorlat és feltételek alapján az eltérések kiküszöbölése érdekében bizonyos esetekben támogatással élni (nemzeti boríték/*national envelope*).

³⁸ A környezetvédelmi feltételeességre lásd KRISTENSEN–PRIMDAHL 2006.

Mérföldkövet jelentett a reformfolyamatban a Fischler-reform.³⁹ A Fischler-reform keretében 2003. június 23-án Luxemburgban az EU mezőgazdasági miniszterei egy olyan megállapodást kötöttek, amely a közös agrárpolitikát jelentősen átalakította.⁴⁰ A KAP átalakítása során új elvek jelentek meg, valamint új mechanizmusok bevezetése is megtörtént. Ezek közül ki kell emelni a támogatások függetlenítését a termelés mennyiségétől. A mezőgazdasági üzemeket érdekeltté kellett tenni ugyanis a versenyben (piacorientáltság), a korábbi mechanizmusoknak a mezőgazdaságban, valamint a mezőgazdasági termékek kereskedelmében jelentkező torzító hatásait balanszírozni kellett. Belép az „egységes támogatási rendszer”,⁴¹ továbbá az egységes kifizetések környezetvédelmi, valamint közegészségügyi kötelezettségek betartásához kötődnek – *kölcsönös megfeleltetés/cross-compliance*.⁴² A kölcsönös megfeleltetés célja annak biztosítása, hogy az Európai Unióban az emberi egészségre, a növény- és állategészségügyre, továbbá az állatok jólétére vonatkozó normákat a gazdálkodók betartsák. A kölcsönös megfeleltetésre irányadó szabályokat a Tanács 1782/2003/EK szeptember 29-i rendelete rögzítette. A kölcsönös megfeleltetés körében ki kell hangsúlyozni azt, hogy a rendelet értelmében a „jogszabályokban foglalt gazdálkodási követelmények” (*Statutory Management Requirements, SMR*) a támogatások odaítélésénél és kifizetésénél alapvetőek. A gazdálkodási követelmények jogszabályokban rögzített köz-, állat- és növényegészségügyi, valamint környezeti, továbbá az állatok kíméltére irányuló követelményeket jelentenek. A rendelet rögzíti továbbá, hogy a tagállamoknak biztosítani szükséges a „jó mezőgazdasági és ökológiai állapotot” (*Good Agricultural and Environmental Condition, GAEC*).⁴³ A kölcsönös megfeleltetés mellett a modulációt is szabályozza a rendelet báziséveket alapul véve.⁴⁴ Bázisévekre vetítetten a rendeletben foglaltak értelmében a követlen kifizetések összegét a rendelet szerinti mértékben csökkenteni szükséges, átcsoportosítva azokat a vidékfejlesztésre.⁴⁵ A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szerződéses rendszerének viszonylatában a támogatásoknak a termelés volumenétől történő függetlenítésével kapcsolatos jövőbeni cél az volt, hogy az egységes támogatási rendszer „zöld dobozba” (*green box*) kerüljön. A vidékpolitika fejlődéstörténete szempontjából pedig relevánsnak kell tekinteni az 1698/2005/EK tanácsi rendeletet, amely a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan egy célrendszert rögzített, a következők szerint: a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása a szerkezetátalakítás,

³⁹ A közös agrárpolitika 2003. évi reformfolyamatának elemzésére lásd POPP–POTORI–UDOVECZ 2004.

⁴⁰ Az átalakításnál a reform során nagy horderejű a 2000-es évekre eső bővítés.

⁴¹ Single Payment Scheme (SPS). Lásd A Tanács 1782/2003/EK rendelete, III. Cím.

⁴² Lásd Európai Bizottság [é. n. a]; CSÁK 2012.

⁴³ A Tanács 1782/2003/EK rendelete, 4–5. cikk.

⁴⁴ A Tanács 1782/2003/EK rendelete, „10. cikk Moduláció: (1) Egy adott tagállamban egy mezőgazdasági termelő részére egy adott naptári évben odaítélendő valamennyi közvetlen kifizetés összegét 2012-ig fokozatosan csökkenteni kell [...]” tárgyvektől függően meghatározott százalékkal. A „(2) [...] támogatáscsökkentés alkalmazásából eredő összegeket a II. mellékletben említett teljes összegek levonását követően az EMOGA Garanciarészlege által az 1257/1999/EK rendeletnek megfelelően finanszírozott vidékfejlesztési programozás keretébe tartozó intézkedések kiegészítő közösségi támogatására kell rendelkezésre bocsátani”.

⁴⁵ Lásd A Tanács 1782/2003/EK rendelete.

a fejlesztés és az innováció támogatása révén; a környezet és a vidék minőségének javítása a termőföld-hasznosítás támogatása révén; az életminőség javítása a vidéki területeken és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése.⁴⁶

A 2003. évi reformok megerősítése a 2009. évi állapotfelméréssel valósult meg.⁴⁷ A 2003–2009 közötti időszak tekintetében érdemes kiemelni, hogy szabályozási oldalról áttörésnek tekinthetően kibocsátották az 1234/2007/EK tanácsi rendeletet, amely a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozását rögzítette, azaz egy egységes közös piacszervezésre tartalmazott szabályokat, a korábbi 21 közös piacszervezést szabályozó mechanizmust kodifikálva.⁴⁸ Lényeges az állapotfelmérés alapján az is, hogy az unió bővítési folyamatából származó kihívásokra figyelemmel a 2007–2013 közötti időintervallumra irányadó pénzügyi tervben erős a pénzügyi fegyelem, az I. pillér költségvetésének befagyasztása történik, kötelező éves felső korlátokat vezettek be.⁴⁹ A közös agrárpolitika I. pillérének pénzeszközeit jelentősebb mértékben csoportosították át a vidékfejlesztési pillérre,⁵⁰ az állami intervenciók, valamint a kínálat szabályozására vonatkozó szabályok rugalmasabbá válása ugyancsak célként jelent meg, annak érdekében, hogy például az állami intervenció ne fékezze a mezőgazdasági termelőket a piaci jelzések észlelésében, a jelzésekre történő válaszadásban.

A 2011-es magyar elnökség prioritásai, eredményei, azok hozzájárulása a KAP 2010 utáni reformfolyamatához

A magyar elnökség prioritásairól, az elnökségi következtetésekről

Amikor Magyarország 2011-ben ellátta a soros elnökséget,⁵¹ a közös agrárpolitika aktuális status quóját tekintve számolni kellett azzal, hogy a KAP újabb reformja folyamatban van. Az újabb reform kezdetei 2010. április 12-re nyúlnak vissza a KAP jövőjével kapcsolatosan, amikor a Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának *A Kap jövője 2020-ig: az élelmezési, a természetes erőforrásokat érintő és a területi kihívások kezelése* (a továbbiakban: Bizottsági Közlemény) címmel kibocsátásra került. A dokumentumban foglaltakat egy széles körű társadalmi vita alapozta meg, amely jelezte az új kihívásokat az agrárium területén. A Bizottsági Közlemény mérőföldkönek tekinthető, amelyre

⁴⁶ Lásd 1698/2005/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdés. A rendelet 4. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a célok négy tengely mentén valósíthatók meg. Az egyik ilyen tengely a Leader program. Lásd a négy tengelyre: 1698/2005/EK rendelet IV. cím.

⁴⁷ A Tanács 2008. évi november 20-án jóváhagyott dokumentuma.

⁴⁸ A Tanács 1234/2007/EK rendelete.

⁴⁹ Lásd Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01).

⁵⁰ A moduláció alakulására, a *Health Checkre* figyelemmel lásd A Tanács 73/2009/EK rendelete, 7. cikk.

⁵¹ Az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét Magyarország egy trió részeként gyakorolta 2011 januárjától júliusáig. A spanyol–belga–magyar trió az EU Tanácsának elnökségét 2010. január hónapjától 2011. július hónapjáig látta el. A magyar elnökség tevékenységére lásd GAZDAG 2011.

a magyar elnökség is erősen építkezett. A Bizottsági Közlemény azért is különösen értékes, mert kifejezetten rögzíti, hogy a Római Szerződésben megfogalmazott alapvető célok változatlan tartalom mellett aktuálisak. Lényegében a Bizottsági Közlemény *A jövőbeli KAP céljai* címszó alatt megfogalmazza a KAP újabb reformjának három legfőbb célját, amelyek a következők: *fenntartható élelmiszer-termelés; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozás elleni fellépés; a területi egyensúly és a vidéki térségek sokszínűségének a megőrzése*. A Bizottsági Közlemény tükrözi az európai polgárok álláspontját arra nézve, hogy a mezőgazdaság a hagyományos gazdálkodás folyamatán túlmenően olyan közjavakat is előállít, amelyek nélkülözhetetlenek, értékük felbecsülhetetlen, de a piac által nem honoráltak, ezért azok számára, akik a közjavak létrehozatalában közreműködnek, igazságos és méltányos a kompenzáció.

Hangsúlyozni kell, hogy Magyarország soros elnöksége 2011-ben értékes közreműködéssel járult hozzá a KAP reformfolyamatának továbbviteléhez, a Bizottsági Közlemény szemléletével harmonizálóan, azáltal, hogy elnökségi következtetéseket rögzített, amelyek reflektáltak a már említett Bizottsági Közleményben foglaltakra. A Mezőgazdasági és Halászati Tanács (Agriculture and Fisheries Council) ülése 2011. március 17-én elfogadta a magyar elnökségi következtetéseket. Az elnökségi munka következő eredménye az volt, hogy a magyar elnökségi következtetéseket a Tanács jelentős többséggel (20 tagállam) támogatta.⁵² Az elnökségi következtetések a KAP jövőbeni alakítására vonatkozóan 35 pontot tartalmazott. Az elnökségi következtetések kinyilvánítja, hogy a KAP egy értékes szakpolitika, amelyet fenntartani szükséges. A KAP létjogosultságára vonatkozóan feltétlenül szükséges utalni arra, hogy a magyar elnökségi munka hozzájárult ahhoz, hogy szilárd alapok mellett folytatódhasson a KAP továbbmenete, annak ellenére, hogy ezzel merőben ellentétes álláspontok is megfogalmazódtak.⁵³ A mezőgazdasági ágazat és az arra építő KAP hozzájárul az Európa 2020 stratégia⁵⁴ megvalósításához. A közös agrárpolitika szükségességét – ahogyan azt a dokumentum rögzíti – alátámasztja az a generális ok, hogy az élelmiszer-ellátást ennek segítségével lehet biztosítani, mégpedig egészséges élelmiszerekkel, megfelelő áron, fenntartható módon. A magyar elnökségi következtetések egy másik kiemelő pontja az is, amely a KAP költségvetésére irányuló álláspontot fejezi ki, rögzítve, hogy a jövőbeni KAP-nak erősnek kell maradnia, és a céljaival arányos pénzügyi forrásokkal kell rendelkeznie, az EU 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keretéről szóló döntések sérelme nélkül. Az elnökségi munka értékes voltát támasztja alá az is, hogy a KAP folytatása megfelelő finanszírozása mellett magyar érdek is volt, amely érvényre jutott. Magyarország mezőgazdaságának aránya ugyanis a magyar elnökséget megelőző időszakban (2006–2009)

⁵² Council of the European Union 2011.

⁵³ Lásd Fazekas Sándor szakminiszter tájékoztatóját: „az egyik véglet az volt a vita során, ezt tapasztaltuk, hogy legyen-e közös agrárpolitika vagy ne legyen. Voltak olyan álláspontok, hogy ez nem szükséges.” Lásd Jegyzőkönyv az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottságának 2011. május 3-án kedden 10 óra 10 perckor az Országház főemelet 61. szám alatt megtartott üléséről, EUB-10/2011 (EUB-31/2010-2014).

⁵⁴ Az Európai Bizottság által közreadott Európa 2020 stratégia három prioritása: intelligens növekedés, fenntartható növekedés és inkluzív növekedés. Lásd Európai Bizottság 2020a.

az unió mezőgazdaságának relációjában hozzávetőlegesen 2% volt, azonban ehhez képest a közös agrárpolitika I., valamint II. pillérében megkapott támogatások összesítetten nagyobb arányt képviseltek.⁵⁵

Lényeges megállapítása az elnökségi dokumentumnak az is, hogy *a KAP-nak továbbra is a meglévő, két önálló, de egymással kölcsönhatásban lévő pillérrel kell felépülnie*.⁵⁶ Fontos, hogy az egyszerűsítés követelményének, valamint a jobb megvalósíthatóság igényének a kétségkívül összetett struktúra feleljen meg. Kifejezetten hangsúlyozták a dokumentumban, hogy *a magyar elnökség egyetért a Bizottság már említett Közleményében megfogalmazott három fő elemből álló célkitűzésével. Rögzítették, hogy az agrártermelők jövedelmének legfontosabb elemét képező közvetlen kifizetések fenntartása indokolt*, alapvetően két okra visszavezethetően. A közvetlen kifizetések hozzájárulnak a mezőgazdaságban dolgozók optimális életszínvonalához, emellett honorálni képesek a mezőgazdasági termelők által nyújtott olyan közjavakat, illetve szolgáltatásokat, amelyekért a piac egyébként nem fizet. Kinyilvánították az elnökségi dokumentumban azt is, hogy *méltányosan szükséges elosztani a jövedelemtámogatásokat a tagállamok között, azonban azoknak célzottabbnak kell lenniük annak érdekében, hogy az átláthatóságuk biztosított legyen, az eredmények pedig mérhetővé váljanak. Az elosztás során a pragmatizmus zsinórmérték, továbbá a rugalmasságnak⁵⁷ is érvényesülnie kell*.⁵⁸ A KAP zöldítése tárgyában a dokumentum elismeri, hogy *a környezetet kímélő gazdálkodás nagyon fontos, de annak harmonizálnia kell a KAP egyszerűsítését célul kitűző elképzelésekkel*. Ha ugyanis a zöldítés a gazdák számára, illetve az államigazgatási rendszerben az adminisztratív terheket fokozza, akkor nyilvánvaló, hogy a zöldítés által célzott hatás nem vagy nem megfelelően érhető el. *A kedvezőtlen természeti adottságú vidékeknek nyújtott támogatások fenntartásának és hatékonysága növelésének szükségességét az elnökségi következtetések ugyancsak rögzítik*. Az elnökségi dokumentum összefoglalja a korábbi KAP-reformokat, megállapítva, hogy a KAP-támogatás nagy része a termeléstől függetlenné vált. *Az önkéntes termeléstől függő támogatások⁵⁹ tekintetében úgy döntöttek, hogy azokat folytatni kell egyes, szennyező ágazatokban*, azzal azonban, hogy külső relációban az Európai Uniónak meg kell felelnie a WTO-kötelezettségvállalásoknak, illetve belső viszonylatban a rendezőelv az, hogy a belső

⁵⁵ A 2013-as időszakban Magyarország támogatási aránya a KAP-ból 3% fölélt volt az Európai Unióban. Lásd Jegyzőkönyv az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága közös agrárpolitikával (KAP) foglalkozó albizottságának 2011. november 30. üléséről, KA-1/2011 (KA-3/2010-2014).

⁵⁶ Martonyi János külügyminiszter a következők szerint fogalmazott: „Az Európai Bizottság 2010 novemberében megjelent Közleményét a tagállamok jó alapnak tekintették a további tárgyalásokhoz, nagy többségük kiállt a kétpilléres KAP mellett.” Lásd erre: J/2425. számú jelentés a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről (2009–2010).

⁵⁷ A dokumentum szerint a rugalmasság (nemzeti/regionális szinten, megfelelő átmeneti időszakokkal) a zavaró pénzügyi következmények elkerülése érdekében szükséges. Lásd Council of the European Union 2011, elnökségi következtetések 11. pont.

⁵⁸ A közvetlen támogatások témájában a nagyüzemeket illetően mint erős vitapont említhető a támogatások felső határának a meghúzására vonatkozó kérdés (*Capping*).

⁵⁹ Az önkéntes termeléstől függő támogatások arra az esetre szolgálnak, amikor egy nehéz helyzetbe került mezőgazdasági ágazat támogatásra szorul. Egy-egy agrárszektor válsághelyzete ugyanis kihatással lehet a termelésre (felhagyás azzal), de az ellátási lánc más részeire is, továbbá a kapcsolódó piacokra szintén.

piac integritásának fenntartása biztosítható maradjon. *A vidékfejlesztési politikát pedig a magyar elnökségi dokumentum mint kiemelten értékes területet nevesíti, és rögzíti, hogy adottak a versenyképesség javítására, a mezőgazdaság modernizációjára, illetve az élelmiszer-feldolgozásra források, mégpedig a fenntarthatóság érdekében. Rögzíti azonban a dokumentum azt is, hogy ezen a területen is szükség van egyszerűsítésre, illetve a korábbi szisztéma korrekciójára* elsősorban a nemzeti, regionális és helyi vidékfejlesztést célzó programokkal. A magyar elnökség deklarálta azt az álláspontját is, amely szerint a KAP I. pilléréhez képest a vidékfejlesztési politikánál a tagállamok sajátosságaival harmonizáló megoldásoknak jelentős szerepük van, ezért a tagállami mozgástér erőteljesebb kell hogy legyen. A vidékfejlesztési politika ugyanis hatékonyan hozzájárul a mezőgazdasági tevékenység sokszínűségének fenntartásához, valamint a vidéki területek gazdasági potenciáljának növeléséhez. *A kiegyensúlyozott területi fejlődés körében kiemelten fontos a vidéki foglalkoztatás növelése, a munkahelyek fenntartása.*

A 2013-as reformcsomagról

A 2013-as reformcsomag szabályozási rezsimjének⁶⁰ első lényeges jellemzője, hogy megtartja a KAP duális rendszerét, és a két pillér az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA), valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) finanszírozandó.⁶¹

A reformcsomag meghatározó, a finanszírozási kérdéseket átfogó szabályozási anyaga az Európai Parlament és Tanács 1307/2013/EU rendelete (a továbbiakban: közvetlen kifizetések rendelete). A nevezett rendelet az I. mellékletben felsorolt támogatási rendszerek keretében közvetlenül a mezőgazdasági termelőknek nyújtott kifizetésekre (közvetlen kifizetések) vonatkozó szabályokat fogja össze.⁶² A rendelet értelmében úgynevezett *alap-támogatási rendszert alakítottak ki*,⁶³ amely közvetlen kifizetésen alapul, és a termeléstől független.⁶⁴ *A rendelet kapcsolódó támogatásokat is szabályoz*, amelyek a következők: átcsoportosítással nyújtható támogatás; az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatás; a hátrányos természeti adottságú területekre vonatkozó támogatás; a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás.

⁶⁰ 1303/2013/EU rendelet; 1308/2013/EU rendelet; 1310/2013/EU rendelet. A rendeletcsomagot megelőző értékelésre, különös tekintettel a magyar szempontokra lásd BIRÓ et al. 2012.

⁶¹ A pillérek finanszírozására lásd Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete, I. Fejezet „Mezőgazdasági alapok” címszó alatt 3. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁶² A közvetlen kifizetések elemzésére lásd POTORI–KOVÁCS–VÁSÁRY 2013.

⁶³ Az egységes támogatási rendszer (SPS) keretében a vonatkozó jogszabályi előírások betartása mellett szerzett támogatási jogosultságok 2014. december 31-én hatályukat veszítették, és új jogosultságok kerültek kiosztásra. Közvetlen kifizetések rendelete 21. cikk „Támogatási jogosultságok” címszó alatt (1)–(4) bekezdés.

⁶⁴ Azok a tagállamok, amelyek az egységes területalapú támogatási rendszert (SAPS) 2014-ben alkalmazták, a közvetlen kifizetések rendeletében foglaltak szerint dönthettek akként, hogy legkésőbb 2020. december 31-ig folytatják az egységes területalapú támogatási rendszer alkalmazását. Lásd erre: Közvetlen kifizetések rendelete 36. cikk (1) bekezdés.

További támogatási kör még a közvetlen kifizetések rendelete értelmében a termeléstől függő önkéntes támogatás, illetve az önkéntes részvételen alapuló mezőgazdasági kis-termelői rendszer, amelyet költségracionalizálás céljából vezettek be.

A támogatások körében lényeges szabály, amely a nagy mezőgazdasági üzemek számára nyújtott támogatások csökkentését írja elő, miszerint *a tagállamok az összeg 150 ezer eurót meghaladó részének vonatkozásában legalább 5%-kal csökkentik a mezőgazdasági termelőknek egy adott naptári évre nyújtandó közvetlen kifizetések összegét.*⁶⁵ *A szabályozás rugalmasságát biztosítja a pillérek közötti átcsoportosítás lehetősége.*⁶⁶

Az alanyi kör oldaláról ki kell emelni, hogy *bevezették az aktív mezőgazdasági termelők kategóriát.* A rendelet értelmében a tagállamok kizárnak a közvetlen kifizetések igénybevételének lehetőségéből jogalanyokat abban az esetben, ha bizonyos minimális követelményeknek nem tesznek eleget.⁶⁷ A kizárást fakultatív jelleggel is biztosítja a jogszabály. Az aktív mezőgazdasági termelők jogállás bevezetése a vidékfejlesztés szempontjából is releváns, lévén az 1305/2013/EU rendelet (a továbbiakban: vidékfejlesztési rendelet) alapján *bizonyos vidékfejlesztési támogatásokat kizárólag és csakis aktív termelők kaphatnak*, így például az ökológiai gazdálkodás vagy az állatjólét területén nyújtandó támogatások esetében.⁶⁸

Visszatérve a közvetlen kifizetések rendelete alanyi körére, ki kell emelni a fiatal mezőgazdasági termelő kategóriáját. A közvetlen kifizetéseknél ugyanis *lényeges a fiatal mezőgazdasági termelőkre súlyozó, őket preferáló szabályozás is.*⁶⁹ A szabályozás a fiatal mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdését segíti elő maximum öt évre.⁷⁰ *A reformcsomagban megalkotott rendeletek koncepcionális összefüggését jól szemlélteti az is, hogy a vidékfejlesztési rendelet értelmében a fiatal gazdák ugyancsak támogatásban részesülnek,*⁷¹ ugyanis a tagállamok a vidékfejlesztési programjaikba tematikus alprogramokat is belefoglalhatnak, előnyben részesítve a fiatalokat.

A kapcsolódó támogatásoknál külön is rá kell mutatni *az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatás* jelentőségére, amely lényegében egy *áttörést jelent az éghajlat-politika, illetőleg a KAP zöldítési programjában.*⁷² A közvetlen kifizetések ennél a támogatásnál meghatározott ökológiai feltételek teljesítéséhez kötődnek.

⁶⁵ Közvetlen kifizetések rendelete 11. cikk. Megjegyezzük, a szabály az alaptámogatásra és az egységes területalapú támogatásra vonatkozik.

⁶⁶ 1307/2013/EU rendelet 14. cikk.

⁶⁷ 1307/2013/EU rendelet 9. cikk.

⁶⁸ 1305/2013/EU rendelet 29. cikk, 33. cikk.

⁶⁹ Közvetlen kifizetések rendelete III. cím 5. fejezet *A fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás.*

⁷⁰ Korlát: 40. életév.

⁷¹ A fogalomra lásd 1305/2013/EU rendelet 2. cikk 1. bekezdés n) pont.

⁷² 1307/2013/EU rendelet 43. cikk (2) bekezdés értelmében: „Az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatok a következők: a) a növénytermesztés diverzifikálása; b) a meglévő állandó gyepterület fenntartása; valamint c) a mezőgazdasági területen ökológiai jelentőségű terület meg-
léte.”

A fenntartható mezőgazdaság érdekében a KAP területére már bevezetett *kölcsönös megfeleltetés (cross-compliance) szabályait* az 1306/2013/EU rendeletben (a továbbiakban: közös finanszírozási rendelet) rögzítették. A szabályozási tartalom hasonló a korábbiakhoz, de *egyszerűsítették*, abban az esetben pedig, ha az érintettek a rendeletben foglaltakat megsértették, igazgatási szankciónak van helye.⁷³ Lényeges, hogy a kistermelői támogatás részesei nem tartoznak ehhez az alanyi körhöz. A rendelet továbbá – ugyancsak hasonlóan a korábbi szabályozási felfogáshoz – *rendelkezik a mezőgazdasági tanácsadó rendszerről* is.⁷⁴

A reformcsomag körében a vidékfejlesztési rendelet a korábbiakkal harmonizáló szellemiségben a vidékfejlesztési támogatásokat három nagy cél megvalósulásához köti, amelyek a következők: a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés biztosítása; a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.⁷⁵ A célokhoz képest az unió vidékfejlesztési prioritásokat határoz meg figyelemmel az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia megvalósításához történő hozzájárulásra is. A vidékfejlesztési prioritások megvalósulása céljából a tagállamok stratégiákat munkálnak ki. A vidékfejlesztési politika⁷⁶ a vidékfejlesztési programokon keresztül működik, finanszírozottan.

A 2013-as reformcsomag keretében *a mezőgazdasági termékek közös piacszerzésével kapcsolatban új rendeletet fogadtak el*.⁷⁷ A rendelet a mezőgazdasági termékek közös piacszerzésének minden alapvető elemét tartalmazza, szabályozási felfogása tekintetében pedig azt kell hangsúlyozni, hogy a különböző piacsabályozási eszközökhöz kapcsolódóan határozza meg főszabályként az egyes ágazatokra irányadó szabályokat. A cukor, a bor, a tej és tejtermékek viszonylatában egyedi rendelkezéseket is tartalmaz a rendelet. Támogatási programokat is rögzítettek a jogszabályban az élelmiszerhez való hozzáférés javítása céljából, ilyen az iskolagyümölcs és iskolazöldség program, valamint az iskolatej program.⁷⁸ A támogatások szabályait határozza meg továbbá a rendelet egy-egy ágazathoz kapcsolódóan is, mint az olívaolaj és étkezési olajbogyó ágazat, a bor-ágazat, a méhészet, a zöldség-, gyümölcságazat.⁷⁹ Fontos utalni arra is, hogy a rendeletben meghatározzák a termelői szervezetekre és szakmaközi szervezetekre⁸⁰ irányadó szabályokat. A harmadik országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozóan,⁸¹ valamint a versenyszabályokat illetően is előírásokat tartalmaz a jogszabály.

⁷³ 1306/2013/EU rendelet 91–92. cikk.

⁷⁴ 1306/2013/EU rendelet 12. cikk.

⁷⁵ 1305/2013/EU rendelet 4. cikk.

⁷⁶ A vidékfejlesztési politika jellemzőire lásd SZILÁGYI 2016: 41–42.

⁷⁷ 1308/2013/EU rendelet.

⁷⁸ Lásd erre: 1308/2013/EU rendelet II. rész II. Fejezet „Támogatások” 1. szakasz.

⁷⁹ Lásd erre: 1308/2013/EU rendelet II. rész II. Fejezet 2–5. szakasz.

⁸⁰ Európai Bizottság [é. n. b].

⁸¹ Lásd erre: 1308/2013/EU rendelet III. rész.

A magyar elnökség eredményeiről a 2013-as reformcsomag tükrében

A magyar elnökség eredményei között az eddigieken túlmenően meg kell említeni, hogy miként a 2004 után csatlakozott tagállamok jelentős része, *Magyarország is az egységes területalapú támogatást (SAPS)*⁸² *tudta alkalmazni.* Hasonlóan a régi tagállamok mezőgazdasági termelőihez, a magyar gazdák a támogatások 100%-át kapták. Ebből adódóan *a 2014–2020 közötti időintervallumban nominális értéken 20%-kal több támogatáshoz jutott a magyar mezőgazdaság, mint az azt megelőző hétéves időszakban. A magyar gazdák közül azok, akik kisebb üzemmel rendelkeztek, egy egyszerűsített rendszerhez csatlakozhattak.* A támogatási összegük fix volt, az általuk teljesítendő követelmények pedig kisebbek és egyszerűbbek voltak, mint a nagyobb gazdák esetében. A generációváltás ösztönzésére tekintettel *a fiatal gazdák címzett többlettámogatást kaphattak* az első öt évben. *A termeléshez kötött támogatásoknál pedig jelentős körben fennmaradhattak a többlettámogatások, így például az állattartás folytatásához igényelhető támogatás is.* A piaci támogatások körében lényeges, hogy fennmaradt a cukorkvóta, az izoglükózkvóta pedig éves viszonylatban megnövekedett 2014-től csaknem 15%-kal.⁸³ A vidékfejlesztés területén meghatározó volt a megújuló energiához és az energiahatékonyság javításához kapcsolódó beruházások kérdése. A magyar érdek szempontjából fontos eredmény, hogy lehetőségessé vált az öntözéses beruházások támogatása új fejlesztések esetében is.⁸⁴

Ami a támogatási felső határt (*capping*), azaz a 150 ezer eurós maximalizálást illeti, fontos, hogy a rendszernél volt egy korrekciós, foglalkoztatási tényező. A támogatás csökkentésénél figyelembe kellett venni az előző évben kifizetett munkabéreket, adókat, járulékokat, amelyek levonhatók voltak, és Magyarország ezzel élt.

A vidékfejlesztés tekintetében megfogalmazott uniós prioritások a magyar érdekekkel harmonizáltak. Magyar oldalról támogatható volt az új intézkedésként bevezetett biogazdálkodás, az együttműködést elősegítő intézkedések és a tematikus alprogramok bevezetése is, az innováció szintén. A piacszerzés körében pedig a piaci orientáció folytatódott. A magyar érdekekkel harmonizált ebben a körben a termelői szervezetek, a szakmaközi szervezetek elismerésének a támogatása is.

⁸² 2019. január 1-jéig regionális vagy nemzeti, hektáronkénti átalánytámogatást kellett létrehozni, a szabályozás szerint Magyarország mint egy régió a SAPS támogatási rendszert alkalmazta. Azok az országok, amelyek az úgynevezett SPS rendszert alkalmazták, régióként a támogatásokat harmonizáltatták.

⁸³ Ez azért is jelentős, mert a kukorica alapanyagból történő izoglükóz-előállítás a vidéki foglalkoztatást segítette, mivel jelentős számú érintettnek adott munkát.

⁸⁴ GLATTFELDER 2013.

Az aktuális kihívásokról a közös agrárpolitikával összefüggésben, az új reformcsomagról, a magyar vonatkozásokról

Az aktuális kihívásokról a közös agrárpolitikával összefüggésben

Az aktuális kihívásokat tekintve a mezőgazdasággal kapcsolatban feltétlenül szükséges arra az objektív tényre utalni, hogy folyamatosan számolni kell az éghajlati viszonyok megváltozásával és ennek a változásnak a következményeivel. Nyilvánvaló, hogy ez a napjainkban egyre erőteljesebben jelentkező objektív tényező alapvetően kihat a mezőgazdaságra, alkalmazkodni szükséges perszonális oldalról, de akként is, hogy az éghajlatváltozásból adódó következmények legalábbis kiegyensúlyozhatóvá válhassanak a mezőgazdaság területén. Kihívásként jelentkezik napjainkban az is, hogy sikerül-e megfelelő szabályozási tartalmakat lefektetni az agráriumhoz kötődően például a biodiverzitásra, vízvédelemre, talajvédelemre,⁸⁵ az erdővédelemre, az állatjóllétre – a fenn tartható mezőgazdaság érdekében. A jelenkori kihívásokat tekintve az említettek mellett a tájvédelem szintén olyan terület, amelynek felkarolása az előzőekben felsorolt területekkel kölcsönhatásban közérdek, mert felbecsülhetetlenül értékes gazdasági, társadalmi, környezeti és nem utolsósorban kulturális szempontból. Nagy kihívást jelent a vidék megtartásának kérdése materiális, immateriális és perszonális szempontból is. A kihívások körében a mezőgazdaság perszonális oldala, a termelők, a gazdák életkora alapvető, mert az európai társadalmak előregedésének folyamata (ageing)⁸⁶ a mezőgazdaságban Európa-szerte tapasztalható, és valóban komoly kihívást jelent. Ösztönözni szükséges a generációs megújulást (generational renewal)⁸⁷ és a legmesszebbmenőkig támogatást kell biztosítani a fiatal generáció számára annak érdekében, hogy a mezőgazdaság perszonális oldala adott maradjon, a fiatalok belépjenek a mezőgazdaság területére, vállalkozzanak és gazdálkodjanak. Lényeges a mezőgazdasági termelők tekintetében a folyamatos edukáció is, amely komplexen – mindenekelőtt a hagyományos agrártudás- és információátadás mellett a mezőgazdasági tevékenységre vonatkozóan már a modern ismereteket, az informatikai tudást, a digitalizáció vívmányait, a precíziós eljárások sajátosságait is magába foglalóan – kell hogy történjen. Az éghajlatváltozással kapcsolatban nagy kérdés az is, hogy széles körben elterjednek-e és fejlesztésre kerülnek-e azok a jó mezőgazdasági gyakorlatok, amelyekkel a mezőgazdasági termelők tevékenységei során az éghajlatváltozás káros következményei legalábbis kiegyensúlyozhatóvá válhatnak. A jelenkori kihívások között generális jelleggel jelenik meg az ételmisszer-ellátás biztosítása, illetve a biztonságos, tisztességes áron elérhető élelmiszerek előállításának, az azokhoz történő folyamatos hozzáférésnek a garantálása a környezetkímélő termelési metodikák preferálása mellett. A jelenkori kihívásokat tekintve szükséges számba venni a járványokat, a háborúkat, a válságokat és azok kihatását a mezőgazdaságra.⁸⁸

⁸⁵ A talajvédelem szabályaira lásd RÉTI 2018; FODOR 2007.

⁸⁶ Lásd Eurostat 2020.

⁸⁷ KAP – generációs megújulás, lásd European Commission 2021.

⁸⁸ Például a Covid-19-járványra az EU reagált finanszírozással, amely érintette a mezőgazdasági szektort, vagy például jelenleg közismert probléma az ukrán gabona kérdése.

A KAP új reformcsomagjáról – jellemvonások, célkitűzések, finansziális keret

A KAP új reformcsomagjának jellemvonásairól

Az új KAP a 2023–2027 közötti időszakra vonatkozóan több főbb, egymással összefüggő jellemvonást mutat. Először is azt kell rögzíteni, hogy a korábbi időszak szellemiségével, illetve szabályozási rezsimjével megfigyelhető egy kontinuitás, erős vagy finomabb árnyaltság mellett ugyanakkor újításokat is megfogalmazva. Azt is rögzíteni kell, hogy *az új KAP a környezetvédelemre, valamint az éghajlat-politikára az eddigieknél erőteljesebben koncentrál*. A cél, hogy a közös agrár- és vidékfejlesztési politika jelentősebben és értékesen járulhasson hozzá az EU környezetvédelmi és éghajlat-politikájában megfogalmazott célkitűzésekhez, azaz az Európai Zöld Megállapodásban (Green Deal), valamint a Biodiverzitás Stratégiában⁸⁹ és a „Farmtól az asztalig”⁹⁰ programban meghatározottakhoz. Harmadrésről azt is rögzíteni kell az új KAP jellemzői között, hogy nagyobb hangsúlyt fektet a szociális szempontokra, mivel *a foglalkoztatási feltételek, illetve bizonyos munkakörülmények biztosítását a támogatottak esetében kötelezővé teszi, szankciókat is foganatosíthatnak velük szemben, ha az idevonatkozó előírásoknak nem tesznek eleget*.⁹¹ Az új KAP ezzel azt a célt szolgálja, hogy a szakpolitika méltányosabbá váljon a korábbihoz képest. Az új KAP méltányosabb jellegét tükrözi a nemek közötti egyensúly javítására vonatkozó törekvés megjelenítése a mezőgazdaság területén a KAP felületén ilyen konkrétsággal először. A fentiekén túlmenően fontos az is, hogy *a támogatáspolitikát teljesítményközpontú, egy közös elvek mentén kialakított értékelésen alapszik*, azonban a korábbiaknál kétségtávan egy tágabb mozgásteret biztosít az uniós tagállamok számára. Valamennyi tagállam a sajátosságaira és az azokhoz kapcsolódó igényeire és szükségleteire figyelemmel megválaszthatja a konkrét beavatkozási típusokat, intézkedéseket, amelyeket a saját céljai eléréséhez a legmegfelelőbbnek, valamint a leghatékonyabbnak tart.

Az új KAP jellemvonása az is, hogy *minden tagállam meghatározott feltételek mentén stratégiai tervet készít*.⁹²

A célkitűzésekről, a finansziális keretről

Az új KAP tíz fontos célkitűzésre épül, amelyek a következők: méltányos jövedelem biztosítása a mezőgazdasági termelők számára; a versenyképesség javítása; a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncon belül; az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedések meghozatala; a környezet védelme; a tájak és a biológiai sokféleség megőrzése; a generációs megújulás támogatása; a vidéki térségek gazdaságának

⁸⁹ Európai Bizottság 2020b.

⁹⁰ Európai Bizottság 2020c.

⁹¹ „Szociális feltételeesség” (*Social conditionality*). Lásd (EU) 2021/2115 rendelet 3. szakasz 14. cikk.

⁹² Magyarország Kormánya [é. n.].

élénkítése; az élelmiszer-minőség és az egészség védelme; az ismeretek, az agrártudás bővítése és az innováció fokozása.⁹³ *Ami az új KAP célkitűzésrendszerének a finansiális részét illeti, fő jellemzőként azt kell rögzíteni, hogy a 2020 decemberében jóváhagyott, többéves pénzügyi keret (MFF)⁹⁴ szerint 2021. január 1-jétől 378,5 milliárd euró, az összköltségvetés 31%-a⁹⁵ lesz elérhető a KAP kedvezményezettjei számára.* Fontos az is, hogy az MFF kerete kiegészül a Next Generation EU program azon csomagjával, amelyet a Covid-19 következményeként fellépő gazdasági válság kezelésére létesítettek, helyreállítási csomagként.⁹⁶ Az éghajlat-politikára irányuló erős figyelmet az új KAP céljai között a finanszírozási oldal is jól szemlélteti, mert az éghajlat-politika intézkedéskörre a költségvetésben a teljes kiadások 40%-a fordítandó. Releváns az is, hogy a költségvetés 10%-ából a biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzéseket kívánnak megvalósítani.⁹⁷

Az új KAP reformcsomagjának szabályozási rezsimjéről

Az új KAP célkitűzéseire figyelemmel három új rendeletet⁹⁸ alkottak. A KAP működésének finansiális, irányítási és monitoring oldalát tekintve lényegesek a 2021/2116/EU rendeletben (Horizontális rendelet) megfogalmazottak. Mint bázisszabályt a Horizontális rendelet előírja, hogy a mezőgazdasági kiadásokat továbbra is az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozzák.⁹⁹ Az új KAP keretei között a közös piacszervezést a továbbiakban is az 1308/2013/EU rendelet szabályozza azzal, hogy egyes rendelkezései módosultak, a szabályozás egyszerűsödött.¹⁰⁰ *A reformcsomag egyik központi elemének tekinthető a KAP stratégiai tervezésre vonatkozó szabályozási anyaga,* az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (a továbbiakban: Stratégiai tervről szóló rendelet).

A Stratégiai tervről szóló rendelet rögzíti, hogy az I. pillérnél kifizetésre kerülő alapszintű támogatásoknál a korábbiakhoz képest szigorúbb kötelező környezeti feltételeességi szabályok irányadóak. A rendelet egyértelműen megfogalmazza,¹⁰¹ hogy a tagállamoknak az általuk készítendő KAP stratégiai terveikben egy feltételrendszert kell meghatározniuk, amely alapján a közvetlen kifizetésekben, illetve az egyéb támogatásokban részesülő mezőgazdasági termelők szankcionálhatók abban az esetben, ha nem felelnek meg a „jogszámban foglalt gazdálkodási követelményeknek”, illetve a „helyes mezőgazdasági és környezeti állapotr” (GAEC)¹⁰² irányadó előírásoknak. Érdemes

⁹³ Európai Bizottság [é. n. c].

⁹⁴ Európai Parlament [é. n. b].

⁹⁵ Meg kell jegyezni, hogy a KAP-költségvetés az 1980-as években az uniós költségvetés viszonylatában kétharmad részt tett ki.

⁹⁶ A helyreállítási csomag kerete: 807 milliárd euró. Lásd Európai Unió [é. n.].

⁹⁷ A finanszírozási adatokra lásd Európai Bizottság [é. n. d].

⁹⁸ A rendeletek: (EU) 2021/2115 rendelet (Stratégiai tervről szóló rendelet); (EU) 2021/2116 rendelet (Horizontális rendelet); (EU) 2021/2117 rendelet (A közös piacszervezésről szóló rendelet).

⁹⁹ Lásd Horizontális rendelet, 4. cikk.

¹⁰⁰ A módosító jogszabály: 2021/2117/EU rendelet.

¹⁰¹ Stratégiai tervről szóló rendelet, 12. cikk.

¹⁰² Stratégiai tervről szóló rendelet, III. melléklet.

visszaautalni arra, hogy a szociális feltételeesség szabályát a fentiekkel harmonizálóan alkották meg, mert az egységes szabályozási felfogás mentén ugyancsak közigazgatási szankció alkalmazandó a foglalkoztatás körében azok irányában, akik nem tesznek eleget az előírásokban foglaltaknak.

*A Stratégiai tervről szóló rendelet szerint a tagországok által kidolgozott nemzeti KAP stratégiai terv célja az, hogy az abban foglaltak alapján nyilvánvalóvá válhasson: az egyes tagországok milyen módon, milyen intézkedések, milyen beavatkozási típusok, milyen programok mentén járulnak hozzá az új KAP célkitűzési rendszeréhez.*¹⁰³ A nemzeti stratégiai terveket az jellemzi, hogy azok kidolgozását megelőzően valamennyi ország a saját igényeire (igényfelmérés), saját szükségleteire és értelemszerűen a sajátosságaira támaszkodott, és mindezekhez képest fogalmazta meg a stratégiai tervét. A tagállamoknak transzparensen kell eljárniuk, és más kötelezettségek mellett például a földgazdálkodással és gazdaságirányítással kapcsolatosan üzemeltetni szükséges egy mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatási rendszert.¹⁰⁴ A stratégiai tervet a Bizottság előzetes jóváhagyásához köti a szabályozás, amelynek zsinórmértéke, hogy a tagállami stratégiai tervben rögzítettek harmonizálnak-e az uniós szintű célkitűzésekkel. A stratégiai tervben foglaltak nyomán az országok teljesítményértékelést kell, hogy benyújtsanak, az eredmények mérése folyamatos. A Bizottság a KAP stratégiai tervek tekintetében felülvizsgálatot végez, mégpedig két évente, és a teljesítmények értékelése, valamint az előrelépések ösztönzése érdekében ajánlásokkal élhet.¹⁰⁵

*Az új KAP tekintetében a közvetlen kifizetések formájában megvalósuló beavatkozástípusoknak továbbra is alapvető jelentőségük van. A közvetlen kifizetések két csoportra különíthetők el: a termeléstől független, valamint a termeléstől függő közvetlen kifizetésekre. A rendelet értelmében a termeléstől független közvetlen kifizetések:¹⁰⁶ a fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű jövedelemtámogatás; a fenntarthatóságot elősegítő, átcsoportosítással nyújtható kiegészítő jövedelemtámogatás; a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott kiegészítő jövedelemtámogatás; az éghajlattal, a környezetvédelemmel és az állatjólléttel kapcsolatos rendszerek. A termeléstől függő közvetlen kifizetések pedig a rendeletben foglaltak szerint a következők: a termeléstől függő jövedelemtámogatás; a gyapotra vonatkozó terményspecifikus támogatás.*¹⁰⁷

A kifizetések összegének felső határértékbeli meghatározásánál, továbbá a kifizetések fokozatos csökkentése körében fontos szabályokat rögzít az új KAP. A tagállamok meghatározhatják a tárgyévben az alapszintű jövedelemtámogatás összegének felső határértékét. Azok a tagországok, amelyek a szabály alkalmazása mellett döntenek, a 100 ezer

¹⁰³ Stratégiai tervről szóló rendelet, V. cím.

¹⁰⁴ Stratégiai tervről szóló rendelet, 15. cikk.

¹⁰⁵ Stratégiai tervről szóló rendelet, 104–122. cikk. A teljesítményértékelésnél jelentősége van a közös mutatóknak, amelyeket a rendelet I. számú melléklete tartalmaz.

¹⁰⁶ Azok a tagállamok, amelyek az alapszintű jövedelemtámogatást támogatási jogosultságok alapján nyújtják, *nemzeti tartalékok* képeznek. A tartalékból kizárólag az aktív mezőgazdasági termelők részesülhetnek. A szabály preferálja a tartalékból való részesülésnél a fiatal mezőgazdasági termelőket, akik először hoznak létre mezőgazdasági üzemet, továbbá az új mezőgazdasági termelőket. Stratégiai tervről szóló rendelet 26. cikk. A támogatási jogosultságra lásd továbbá: Stratégiai tervről szóló rendelet, 23. cikk.

¹⁰⁷ Stratégiai tervről szóló rendelet, 16. cikk.

eurót meghaladó összeget 100%-kal csökkentik. A tagállamok dönthetnek akként, hogy a tárgyévben az alapszintű jövedelemtámogatás összegének 60 ezer eurót meghaladó részét maximum 85%-kal csökkentik.¹⁰⁸ A támogatások méltányosabb elosztása érdekében lényeges, hogy a tagországoknak a közvetlen kifizetéseket biztosító előirányzataik minimum 10%-át át kell csoportosítaniuk a kis és közepes méretű mezőgazdasági üzemek számára a nagyobb mezőgazdasági üzemektől.¹⁰⁹ *Az igazságosabb elosztás következtében az új KAP preferálja a kis és közepes méretű mezőgazdasági üzemeket.*

A közvetlen kifizetések termeléstől független területén *az éghajlattal, a környezetvédelemmel és az állatjóléttel kapcsolatos célkitűzések megvalósítása érdekében a tagállamok támogatást hoznak létre a stratégiai tervükben rögzítettek szerint önkéntes rendszerek (ökörendszerek), agrárökológiai programok működtetéséhez.* A rendszerben aktív mezőgazdasági termelők szerepelnek, akik kötelezik magukat arra, hogy olyan mezőgazdasági gyakorlatot alkalmaznak, amely előnyös az éghajlat- és környezetvédelem, valamint az állatjólét szempontjából, továbbá az antimikrobiális rezisztencia elleni küzdelem során. Lényeges, hogy olyan kötelezettségvállalásokat kell tenniük az aktív mezőgazdasági termelőknek, amelyek túlmennek az egyébként számukra előírt „jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeken”, illetve a „helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra” (GAEC) vonatkozó előírásokon, és eleget tesznek további, a környezetvédelem és az éghajlat-politika területén jelentkező előírásoknak.

Ami a KAP II. pillérét illeti, lényeges, hogy az oda célzott beavatkozások alapelvei uniós szinten meghatározottak, amelyekre figyelemmel azonban a tagállamok mozgásteret széles. *A vidékfejlesztésre irányuló beavatkozástípusok¹¹⁰ felölelik a környezetvédelmi, éghajlattal összefüggő és egyéb gazdálkodási kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódó kifizetéseket,* amelyeket a tagállamoknak – egyedi nemzeti, regionális vagy helyi szükségleteikkel összhangban – a területük egészen támogatniuk szükséges. A vidékfejlesztési pillérből a *hátrányos természeti adottságú és egyéb területspecifikus hátrányokat mutató területek mezőgazdasági termelői is támogatásban részesülnek.* A cél a termelők számára méltányos jövedelmet és a mezőgazdasági ágazat rezilienciáját biztosítani azzal, hogy az érintettek kompenzációt kapnak a felmerült többletköltségeik kiegyensúlyozására, amelyet a hátrányok enyhítésére kénytelenek voltak elkölteni, ugyanakkor a kompenzáció a hátrányok miatt kiesett jövedelmet is pótolja. Érintettek lehetnek például a hegyvidéki és a szigeti területeken gazdálkodó termelők. *Támogatásban részesülnek bizonyos kötelező követelményekből eredő területspecifikus hátrányokkal rendelkező területek gazdálkodói is.* Idesorolható az erdészeti ágazat például. *Támogatottak különböző beruházások,* különösen amelyek a mezőgazdaság és a vidéki térségek korszerűsítésére irányulnak, így például a precíziós gazdálkodás, az okosfalvak létesítése, a vidéki vállalkozásoknál a technológiai infrastruktúrát támogató beruházások, de idesorolhatók az öntözési infrastruktúra fejlesztését célzó beruházások is. *Preferált kört jelentenek a fiatal mezőgazdasági termelők, valamint az új mezőgazdasági termelők,* mégpedig a tevékenységük

¹⁰⁸ Stratégiai tervről szóló rendelet, 17. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁰⁹ Stratégiai tervről szóló rendelet, 98. cikk.

¹¹⁰ Stratégiai tervről szóló rendelet, IV. fejezet 69. cikk a)–h).

megkezdését illetően. A megfelelő kockázatkezelési eszközök biztosításának szükségességére tekintettel támogatottak az aktív mezőgazdasági termelők a termelési, valamint jövedelemkockázataik kezelésében – *kockázatkezelési eszközök támogatása*. A KAP II. pillére keretében támogatottak általában véve az együttműködések,¹¹¹ amelyek a KAP célkitűzéseinek megvalósítását is szolgálják, és bizonyos együttműködési stratégiák előkészítése, kidolgozása és végrehajtása is, mint a LEADER-csoportok, vagy pedig a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerség (EIP). Az *ismeretek cseréje és az innováció a fókuszban áll*, felületként támogatni kell az interaktív innovációs modell megvalósulását, amellyel az érintettek gyorsan értesülhetnek jó gyakorlatokról, a párbeszéd hatékonyan működik, és életszerű megoldásként jelentkeznek a jó gyakorlatok átvételének gyors lehetősége.

A magyar vonatkozásokról

Az új közös agrár- és vidékfejlesztési politikát¹¹² Magyarország viszonylatában a KAP stratégiai terv¹¹³ rögzíti. A magyar stratégiai tervet a Bizottság elfogadta. Alapvető jelentőségű, hogy a stratégiai terv előzményeként a magyar kormány kormányhatározatot bocsátott ki.¹¹⁴ A kormány célkitűzésének a középpontjában meghatározóan a magyar vidék állt, a következő konkrét célok mellett: *a vidéki Magyarország megújító támogatása, a vidék gazdasági és népességmegtartó erejének növelése*,¹¹⁵ *a magyar élelmiszer-önrendelkezés, valamint exportpotenciál megerősítése, a magyar mezőgazdaság és azzal összefüggésben az élelmiszeripar versenyképességének fejlesztése, továbbá a gazdálkodók számára kiszámítható agrártámogatások biztosítása*. Mindezek érdekében a magyar kormány rögzítette azt, hogy a 2021–2027-es közös agrárpolitika stratégiai tervben a 2023–2027-es időszakra vonatkozóan az EMVA-ból 25%-os forrást az EMGA keretbe kell átcsoportosítani. Az uniós vidékfejlesztési támogatásokat pedig a kormány nemzeti keretből 80%-kal egészíti ki nemzeti társfinanszírozás formájában. A kormányhatározat tartalmazta azt is, hogy 2021–2022-ben az érintett mezőgazdasági termelőknél az egységes területalapú támogatás összegéhez kötött támogatás kifizetése csökken, mégpedig 150 ezer euró éves egységes területalapú támogatás felett 5%-kal, 1200 hektárnak megfelelő összeg felett pedig 100%-kal. A kormányhatározat kibocsátásakor a döntéshozók számoltak a megváltozott éghajlati viszonyokból eredő kihívásokkal, a természetföldrajzi adottságok kihasználása melletti termelés fontosságával, favorizálták a vidékfejlesztést, a vidék megújítását, amely záloga a fenntartható mezőgazdaságnak, és ebből következően jelentős mértékben segíti elő a magyar gazdaság és társadalom

¹¹¹ Az együttműködések megvalósíthatók például a szövetkezetek által. Az agráriumhoz kötődő szövetkezetekről lásd BAK 2018.

¹¹² Az új KAP jellemzőiről lásd KENGYEL–SOMAI 2023.

¹¹³ Magyarország Kormánya [é. n.].

¹¹⁴ 1003/2021. (I. 11.) Korm. határozat.

¹¹⁵ A mezőgazdasági foglalkoztatás térnyerésének támogatása kulcsfontosságú, mert jelenleg az ország foglalkoztatásának 4,8%-át, míg az élelmiszeripar foglalkoztatásának 3,2%-át teszi ki.

fejlődését is. A magyar stratégiai terv – szem előtt tartva a magyar érdekeket is – jelentősen koncentrálna a környezeti fenntarthatóságra az élelmiszer-előállítással és élelmiszerbiztonsággal kapcsolatban, valamint az élelmiszeripar fejlesztésére, továbbá a támogatási értékek növelésére, a költséghatékonyságra, lényegében a fenntartható, környezetkímélő gazdálkodási és versenyképességi szempontok érvényre juttatására. Ami a magyar érdekeket illeti, hangsúlyozni kell, hogy a magyar agrárium és az arra építkező élelmiszeripar versenyképességének és fenntarthatóságának biztosítása kulcskérdés.

*Magyarországon a közvetlen támogatási rendszer több elemre építkezik az új időszakban: alaptámogatás; termeléshez kötött támogatás; Agro-ökológiai Program (AÖP) támogatási forma; a fiatal gazda támogatási forma; úgynevezett újraelosztó támogatási forma.*¹¹⁶

*Az alaptámogatásoknál*¹¹⁷ a termelők pozíciójának stabilitását jövedelmi szempontból a SAPS-ot felváltó BISS (Basic Income Support for Sustainability) biztosítja. Míg korábban a mezőgazdaságilag művelt területek szolgáltak alapul a támogatásra, addig 2023-tól a biodiverzitás, az éghajlati kritériumokat a védelem szempontjából elősegíteni képes területek is a támogatás alapját képezik.¹¹⁸ Az alaptámogatások igénylésénél a gazdáknak meg kell felelniük a feltételek előírásainak.

Az Agro-ökológiai Program (AÖP) egy évente választható önkéntes támogatási forma területi alapon azzal, hogy a teljes üzemterületre igényelhető. Az igénylés feltétele az, hogy a gazdálkodónak többet vállalkozásokat kell tennie.¹¹⁹ A vállalkozások olyan jó mezőgazdasági gyakorlatokra irányulnak, amelyek megvalósításával a gazdák a környezetbarát szempontokat a gazdálkodás során érvényre juttatják, illetve a klímaváltozás káros következményei ellenében ható gazdálkodási gyakorlatot folytatnak.

A termeléshez kötött támogatások esetében lényeges, hogy azok célja a szenzitív ágazatokban a gazdálkodás megsegítése, illetve az ezeknél az ágazatoknál jelentkező gazdasági, piaci problémák kiegyensúlyozása. Magyarország két nagy terület körében, a növénytermesztésnél és az állattenyésztésnél vezette be ezt a támogatási formát a vonatkozó jogszabályban foglalt felsorolás és feltételek szerint.¹²⁰

A generációváltás ösztönzése a magyar stratégiai tervben a korábbiakhoz képest – helyeselve – erőteljesebben jelenik meg, alapul véve az aktuális adatokat a területen.¹²¹ A fiatal gazdák támogatása az I. és a II. pillérben egyidejűleg is lehetséges, ha

¹¹⁶ Az alaptámogatások az egészhez képest: 54,6%, a termeléshez kötött támogatások: 15%, AÖP-támogatások: 15%, az újraelosztó támogatások: 14%, a fiatal gazdák támogatása: 1,4%.

¹¹⁷ A korábbi szabályozásról lásd 1437/2014. (VII. 31.) Korm. határozat.

¹¹⁸ Az újonnan támogatási jogosultságot eredményező területek például a tájképi, illetve nem termelési célú elemek is: mezővédő erdősávok, a vízfolyások part menti sávjai, amelyek nem műveltek, vizenyős, illetve szikes területek.

¹¹⁹ Amennyiben ezt a támogatási formát választja, a gazdálkodónak az összes földhasználati kategóriájára minimum két pont értékben kategóriánként kell többet vállalkozást tennie.

¹²⁰ Növénytermesztésnél: cukorrépa, rizs, ipari zöldség, zöldség, extenzív és intenzív gyümölcs, ipari olajnövény, szemes és szálas fehérjenövény termesztése; állattenyésztés: anyajuh, hízott bika, anyatehén, tejhasznú tehéntartás. Lásd erre: 17/2023. (IV. 19.) AM rendelet.

¹²¹ Magyarországon 430 ezer mezőgazdasági termelő él, 30%-uk 64 évesnél idősebb. Lásd Európai Bizottság [é. n. é].

az irányadó feltételek fennállnak. A fiatalok gazdálkodását elősegítő támogatási feltételrendszer körében fontos az életkor (18–40 év), de az is szükséges, hogy a jogszabályokban előírt mezőgazdasági, illetve erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezzenek a támogatás igénylősek.

Az *újraelosztó támogatás* a kis és közepes méretű gazdaságok támogatására irányul. Felváltja a korábbiakban érvényben lévő felső támogatási határt, továbbá a kisebb gazdaságok által igénybe vehető egyszerűsített támogatást. A támogatás céljához képest ennél a támogatási formánál csak az a gazda lehet igénylő, akinek a támogatható területe nem több, mint 1200 hektár.

A *vidékfejlesztési támogatások a magyar KAP stratégiai tervben többoldaliak, egymással koherensek, egy irányba, az új KAP célkitűzésrendszerének megvalósítása irányába hatnak, és erős finanszírozási bázissal rendelkeznek.* A vidékfejlesztési támogatások több csoportba oszthatók. Az első csoportba a *gazdaságfejlesztést célzó beavatkozások* tartoznak. Ezeknek a támogatásoknak a fókuszában az élelmiszeripari ágazat fejlesztése áll.¹²² A második csoportot a *zöld beavatkozások*¹²³ jelentik. Ahogyan arról volt már szó, a magyar KAP stratégiai tervben nagy léptékű környezeti szempontok fogalmazódnak meg. A korábbi rendszerből az agrár-környezetgazdálkodási és ökológiai gazdálkodást támogató kifizetések fennmaradnak. Az agroökológiai programokon túl a Natura 2000 keretei között az erdő-, valamint a gyepterületek megőrzését, az állati- és növénygén-megőrzését célzó, továbbá az állatjóléti támogatás továbbra is igényelhető. A vidékfejlesztés körében az erdészeti ágazat támogatása ugyancsak hangsúlyos. A harmadik csoportot a *megújuló vidék* beavatkozásai¹²⁴ képezik, amelynek körében fennmaradnak a vidéki közösségek bevált vidékfejlesztési támogatásain túlmenően a tudásátadás fejlesztésére, az élelmiszeripar innovációjának elősegítésére irányulóan igényelhető támogatások. A támogatások a kistelepülések fejlesztését, a vidékfejlesztési együttműködések erősítését, a LEADER fejlesztését, az agrártudás és innováció támogatását, illetve a jó gyakorlatok – így például a bemutató üzemek működési tapasztalatainak – átadásával kapcsolatos edukációt szolgálják. A magyar érdeket szem előtt tartva a vidékfejlesztési költségvetésből 38%-ot fordítanak agrár-környezetvédelmi beavatkozásokra, 8%-ot a biogazdálkodás továbbfejlesztésére, és hozzávetőlegesen 5%-ot a Natura 2000 területek védelmére, amelyek csaknem 162 631 hektárt tesznek ki.¹²⁵

¹²² A 2014–2020-as időintervallumhoz képest a forrásnövekedés négyszeres. (A tervezett támogatás: 1455 milliárd forint.) Lásd Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2023.

¹²³ Több mint 1000 milliárd forint a tervezett támogatás, ami ugyancsak forrásnövekedést jelent a korábbi időszakhoz képest, mert másfélszerese annak. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2023.

¹²⁴ Forrásnövekedés: 1,26-szoros, a tervezett támogatás meghaladja a 285 milliárd forintot. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2023.

¹²⁵ Az adatokat lásd Európai Bizottság [é. n. e].

Összegzés

Az Európai Unió közös agrárpolitikájának fejlődéstörténetét áttekintve megállapítható, hogy egy folyamatosan változó, alkalmazkodásra képes, rugalmasan megújuló és mindezekre figyelemmel egy rendkívül értékes szakpolitikáról van szó. A szakpolitika változási tendenciáit tekintve megmutatkozik a zöld elemek térnyerése, a környezetkímélő és -óvó gazdálkodás preferálása, a tájvédelmet támogató szemlélet megerősödése, az éghajlati változások mezőgazdaságra ható káros következményeinek kiegyensúlyozását szolgáló intézkedések bevezetése. Mindezek mellett a szakpolitika garantálni törekszik a biztonságos, tisztességes árakon elérhető élelmiszer-ellátást, ezzel összefüggésben a mezőgazdaság versenyképességének megőrzését, illetve növelését és egyáltalán nem utolsósorban a mezőgazdaság perszonális oldalát jelentő termelőknek, mindenekelőtt a fiataloknak a támogatását. Ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósítása valamennyi tagállamnak, így Magyarországnak is előnyös, ebből következően magyar érdek is a szakpolitika továbbvitele és folyamatos fejlesztése. A KAP jövőbeni továbbfejlesztésénél figyelemmel kell lenni arra is, hogy a meghatározó mezőgazdasági potenciállal rendelkező, újonnan csatlakozni kívánó országok komoly hatással lehetnek a jelenlegi tagországok mezőgazdaságára általában véve és különösen a mezőgazdasági termelőknek a piaci status quójára. A témában a legnagyobb kérdés az, hogy vajon a KAP célkitűzései megvalósíthatók-e azokra az objektív körülményekre is figyelemmel, amelyek Európában, illetve a globális térben jelentkeznek. A KAP jelenlegi új reformcsomagja bizakodásra ad okot.

Felhasznált irodalom

- BAK Klára (2018): Az agrárszövetkezetről mint az agrárvállalkozások meghatározó formájáról. In MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. I–II. kötet. Budapest: ELTE Eötvös, 328–338.
- BIRÓ Szabolcs et al. (2012): *Közös Agrárpolitika 2014–2020: A reformtervezetek alapján várható hatások és kihívások Magyarországon*. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet. Online: www.aki.gov.hu/termek/kozos-agrarpolitika-2014-2020-a-reformtervezetek-alapjan-varhato-hatasok-es-kihivasok-magyarorszagon/
- CSÁK Csilla (2012): Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, (2), 423–433.
- FODOR László (2007): Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól. In CSÁK Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc: Novotni, 108–117.
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 3(10), 72–85.
- GLATTFELDER Béla (2013): Közös Agrárpolitika – magyar érdekek. *Garancia*, 7(5), 1–2.
- HALMAI Péter (2001): Közös agrárpolitika. In KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Az Európai Unió politikái*. Budapest: Osiris.
- HALMAI Péter (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest: Mezőgazda.

- HALMAI Péter (2020): *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Dialóg Campus.
- HITIRIS, Teo (1995): *Az Európai Unió gazdaságtana*. Budapest: Műszaki.
- KENGYEL Ákos – SOMAI Miklós (2023): Átalakuló célkitűzések – változó megvalósítási keretek: a környezeti közjavak támogatása és a renacionalizálás felé való elmozdulás dilemmái az EU közös agrárpolitikájában. *Külgazdaság*, 67(5–6), 31–60.
- KRISTENSEN, Lone – PRIMDAHL, Jørgen (2006): *The Relationship Between Cross Compliance and Agri-environment Schemes*. Centre for Forest, Landscape and Planning, The Royal Veterinary and Agricultural University. Online: http://minisites.ieep.eu/assets/585/D13_Cross_compliance_and_agri-environment_schemes.pdf
- KURUCZ Mihály (2003): *Az európai agrárjog alapjai*. Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Intézet.
- PALÁNKAI Tibor (2001): *Az európai integráció gazdaságtana*. Budapest: Aula.
- POPP József – POTORI Norbert – UDOVECZ Gábor (2004): *A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon*. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet. Online: http://repo.aki.gov.hu/2928/1/at_2004_05.pdf
- POTORI Norbert – KOVÁCS Máté – VÁSÁRY Viktória (2013): A közvetlen támogatások új rendszere Magyarországon 2014–2020 között: kötelező elemek és a döntéshozók mozgástere. *Gazdálkodás*, 57(4), 323–331.
- RÉTI Mária (2018): The Legal Regulation of Land and Soil Protection – Complexity and the Main Characteristics of the Laws. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica*, 57, 97–112.
- RÉTI Mária – BAK Klára (2016): The Common Agricultural Policy with and without the United Kingdom – CAP Brexit. *ELTE Law Journal*, (1), 163–182.
- SOMAI Miklós (2014): Agrártámogatások az Európai Unióban. In KATONA Klára – SCHLETT András (szerk.): *Fejlesztési stratégiák – finanszírozási alternatívák*. Budapest: Pázmány Press, 225–246.
- SZILÁGYI János Ede (2016): Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogi Szemle*, 11(1), 30–50.
- TANKA Endre (1995): Az Európa Megállapodáson alapuló jogharmonizáció és a magyar agrárpiaci rendtartás. *Magyar Jog*, 42(2), 75–80.

Egyéb források

- 1003/2021. (I. 11.) Korm. határozat a vidéki Magyarország megújításáról, a hazai mezőgazdaság és élelmiszeripar versenyképességének, valamint a gazdák támogatási szintjének a 2021–2027-es időszakban történő megőrzéséről.
- 1437/2014. (VII. 31.) Korm. határozat az egységes területalapú támogatás összegéhez kötött támogatás felső szintjének megállapításáról és a mezőgazdasági munkahelyteremtés elősegítéséről.
- 17/2023. (IV. 19.) AM rendelet a termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól.
- A Bizottság 1272/88/EGK rendelete (1988. április 29.) a termőföldek pihentetését ösztönző rendszer alkalmazásának részletes szabályairól. HL L 121., 1988. május 11., 36–40.
- Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. Online: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

- A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 30., 2009. január 31., 16–99.
- A Tanács 1234/2007/EK rendelete (2007. október 22.) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről. HL L 299., 2007. november 16., 1.
- A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról. HL L 277., 2005. október 21., 1–40.
- A Tanács 1765/92/EGK rendelete (1992. június 30.) az egyes szántóföldi növények termelői számára támogatási rendszer létrehozásáról. HL L 181., 1992. július 1., 12–20.
- A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról. HL L 270., 2003. október 21., 1.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013. december 20., 320–469.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013. december 20., 487–548.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013. december 20., 549–607.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013. december 20., 608–670.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013. december 20., 671–854.

- Az Európai Parlament és a Tanács 1310/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról, a(z) 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a források és a források 2014. évben történő elosztása tekintetében történő módosításáról, valamint a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek és a(z) 1307/2013/EU, a(z) 1306/2013/EU és a(z) 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a 2014. évben való alkalmazásuk tekintetében történő módosításáról. HL L 347., 2013. december 20., 865–883.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 435., 2021. december 6., 1–186. (Stratégiai tervről szóló rendelet)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 435., 2021. december 6., 187–261.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2117 rendelete (2021. december 2.) a mezőgazdasági termékpiacon közös szervezésének létrehozásáról szóló 1308/2013/EU rendelet, a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről szóló 1151/2012/EU rendelet, az ízesített borászati termékek meghatározásáról, megnevezéséről, kiszerezéséről, jelöléséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról szóló 251/2014/EU rendelet és az unió legkülső régiói részére egyedi mezőgazdasági intézkedések megállapításáról szóló 228/2013/EU rendelet módosításáról. HL L 435., 2021. december 6., 262–314.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-egy szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Council of the European Union (1999): *Presidency Conclusions – Berlin European Council 24 and 25 March 1999*. Online: www.consilium.europa.eu/media/21081/berlin-european-council-presidency-conclusions.pdf
- Council of the European Union (2011): *The CAP Towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future – Presidency Conclusions*. Brüsszel, 2011. március 18. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7921-2011-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2020a): *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010) 2020 végleges. 2010. március 3. Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf
- Európai Bizottság (2020b): *A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia. Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!* COM(2020) 380 végleges. 2020. május 20. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2020c): *A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért*. COM(2020) 381 végleges. 2020. május 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>
- Európai Bizottság [é. n. a]: *Feltételeesség*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/conditionality_hu

- Európai Bizottság [é. n. b]: *Termelői és szakmaközi szervezetek*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_hu
- Európai Bizottság [é. n. c]: *Az új közös agrárpolitika legfontosabb szakpolitikai célkitűzései*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_hu
- Európai Bizottság [é. n. d]: *A közös agrárpolitika: 2023–2027*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_hu
- Európai Bizottság [é. n. e]: *Rövid áttekintés: Magyarország KAP Stratégiai terve*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-04/csp-at-a-glance-hungary_hu_0.pdf
- Európai Parlament [é. n. a]: *A közös halászati politika: kezdet és fejlemények*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/114/a-kozos-halaszati-politika-kezdet-es-fejlemenyek
- Európai Parlament [é. n. b]: *A KAP finanszírozása*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/106/a-kap-finanszirozasa
- Európai Unió [é. n.]: *Next Generation EU*. Online: https://next-generation-eu.europa.eu/index_en
- European Commission (2012): *The Common Agricultural Policy – A Story to Be Continued*. Luxembourg. Online: <http://aei.pitt.edu/96138/1/cap.pdf>
- European Commission (2021): *Executive Summary of the Evaluation of the Impact of the CAP on Generational Renewal, Local Development and Jobs in Rural Areas*. SWD(2021)79 végleges. Brüsszel, 2021. április 8. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-04/ext-eval-cap-gene-renewal-study-exe-summary_2021_en_0.pdf
- Eurostat (2020): *Ageing Europe – Statistics on Population Developments*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ageing_Europe_-_statistics_on_population_developments
- Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006Q0614\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006Q0614(01)&from=ES)
- J/2425. számú jelentés a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről (2009–2010).
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottságának 2011. május 3-án kedden 10 óra 10 perckor az Országház főemelet 61. szám alatt megtartott üléséről. EUB-10/2011 (EUB-31/2010-2014).
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottsága A Közös Agrárpolitikával (KAP) foglalkozó albizottságának 2011. november 30-án, szerdán, 9 óra 32 perckor a Képviselői Irodaház V. emelet 515. számú tanácstermében megtartott üléséről. KA-1/2011 (KA-3/2010–2014). Online: www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjkv39/MB/A366/1111301.pdf
- Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997 Presidency Conclusions. Online: www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#agenda2000
- Magyarország Kormánya [é. n.]: *Magyarország KAP stratégiai terve, 2023–2027*. Online: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-kap-strategiai-terve-2023-2027>
- Marrakesh Declaration of 15 April 1994. Online: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (2023): *Közös Agrárpolitika 2023–2027*. Online: www.nak.hu/kap-2023-2027/kap-kiadvanyok/7003-kozos-agrarpolitika-2023-2027/file
- The Cork Declaration. The European Conference on Rural Development*, 1996. november 7–9. Cork. Online: www.terport.hu/webfm_send/a40_cork_declaration.pdf_%3B

Vákát

Globális, európai és magyarországi vízpolitikák

Világszerte terjed a vízválság, amelynek fő hajtóereje, hogy a klímaváltozás, valamint számos emberi tevékenység módosította a globális vízkörforgást. A vizekkel kapcsolatos közösségi érdekek érvényesítése mindinkább felértékelődik, és a több ágazatot átfogó közpolitikai tervezés egyik fókuszterületévé válik. Az EU-elnökség vízpolitikai pillérének megalapozásához elsőként áttekintjük az ENSZ, az EU és Magyarország dimenzióiban a víz mint közpolitika kialakulásának történetét, továbbá a téma terület aktuális stratégiai helyzetét. Vizsgáljuk a vízpolitikák általános hajtóerőit, kihívásait, lehetőségeit, továbbá elemezzük a végrehajtás akadályait, szűk keresztmetszeit. Melyek a vízgazdálkodás külpolitikai és diplomáciai dimenziói Magyarországon? Hat pontban foglaljuk össze a javasolt prioritásokat a magyar vízdiplomácia nemzetközi szerepvállalásához.

Bevezetés: a vízpolitikák szükségessége

A víz az élet alapja, meghatározója minden ökoszisztémának. A víz körforgása révén minden „vízcsepp”, amit az ember a körforgásból kivesz, többségében módosulva, de visszatér oda. A fenyegető globális vízválságnak éppen az a fő oka, hogy a klímaváltozás, valamint számos emberi tevékenység módosította és ma is módosítja ezt a körforgást.

A víz, valamint természeti és társadalmi-gazdasági kölcsönkapcsolatai fragmentáltak:¹ átívelve téren és időn, érinti az összes többi szektort, összeköt államokat, településeket és embereket, ökoszisztémákat. További, csak ritkán számításba vett sajátossága a vízügynek, hogy a létesítményeinek rendkívül hosszú, akár évezredes élettartama nagy kiterjedésben változtatja meg a természeti viszonyokat, és elbontásuk esetén nem állítható vissza maradéktalanul az eredeti állapot.

A társadalom minden tagja valamilyen értelemben gazdálkodik a vízzel, és érdekelt a vízviszonyokban, emiatt is a víz eredendően konfliktusos közeg.² A társadalmi-gazdasági szereplők jogos igénye, hogy ismerjék a térségük (hatókörük) vízviszonyait, valamilyen módon és mértékig átlássák annak stabilitását.

Mindezen tulajdonságok révén a víz egy időben senkié és mindenkié, közcélú, közérdekű. A vízviszonyokkal kapcsolatos közösségi érdekek érvényesítése egyre jobban felértékelődik, éppen ezért nem nélkülözheti a szakpolitikán nyugvó hosszú távú tervezést.

„Madártávlati” megközelítésben vízpolitika alatt olyan stratégiai tervezési, irányítási és cselekvési tevékenységet értünk, amely egy meghatározott térség, közösség vagy gazdasági tevékenység vízviszonyaival kapcsolatos igények és lehetőségek figyelembevételével a vízgazdálkodás kereteit határozza meg. Annak érdekében, hogy az – egymásnak

¹ OECD 2015.

² SOMLYÓDY 2008.

sokszor ellentmondó – érdekek érvényesítésének az eredője a közérdeknek feleljen meg, a „vízgazdálkodásnak” mint szakágazatnak központi tervező, szervező, szabályozó és végrehajtó szerepet kell játszania. Ezt a szerepét a társadalom- és gazdaságpolitikával, valamint a szakpolitikákkal összehangoltan kell ellátnia, oly módon, hogy a fenntartható vízgazdálkodás szempontjai más szakágazatok politikájában (is) tükröződjenek.³

A vízpolitika történeti fejlődése

A globális vízpolitika kialakulása az ENSZ égisze alatt

Az élelmiszer, az energia és a víz kölcsönkapcsolati rendszerében a víz a 20. század közepe óta az egyik legfontosabb globális kérdéssé vált. Földünk édesvízkészlete állandó, de ha egy főre vetítjük, a fogyás drámai. Az elmúlt negyven évben a tizenháromezer köbméter/fő/év globális átlag ötezerre csökkent. A népesedési folyamatok és a klímaváltozás globális vízválsággal fenyegetnek. Mindez rendkívüli kihívás elé állítja a víz és az emberiség viszonyát, de ez a felismerés lassan bontakozott ki.

A Római Klub 1972-es „The Limits To Growth” globális fejlődési modellje még nem foglalkozott a vízzel mint korlátos erőforrással. A víz mint globális dilemma tárgya először az ENSZ Mar del Plata-i (1973) konferenciáján merült fel. Mára soktucatnyi különböző szervezet foglalkozik a globális vízgazdálkodással. A közöttük létrejövő együttműködések, hálózatok alig áttekinthetőek.

Számos jelentős nemzetközi vízügyi megállapodás köthető az ENSZ-hez, közülük igen fontos a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó egyezmény.⁴ Operatív irányítója az ENSZ EGB által működtetett Határvízi Egyezmény Integrált Vízgazdálkodási Munkacsoport (IWRM), amelyben igen aktívan vesz részt hazánk. Kardinális jelentőségű felismerésként jelent meg a vízpolitikákban a vízi ökoszisztémák kérdésköre, amit támogat az Egyezmény a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekről, különösen mint a vízimadarak élőhelyeiről.⁵ Az ENSZ közgyűlése által 2015-ben elfogadott fenntartható fejlődési célokat (*Sustainable Development Goals*, SDGs) kidolgozó munkacsoport egyik társelnöke hazánk képviselője volt, ezzel elévülhetetlen érdemeket szereztünk a következő fejlesztési időszak céljainak és az egyetemes érvényű ENSZ fenntartható fejlődési céloknak a kidolgozásában. Ebben a sorba illeszkedik az Áder János akkori köztársasági elnök által kezdeményezett három Budapesti Víz Világtalálkozó (2013, 2016, 2019). Közülük különösen a 2013. évinek fontos szerepe volt abban, hogy a SDG-kbe dedikáltan bekerült a vízgazdálkodás.

Az ENSZ 17 elemű fenntartható fejlődési célrendszerében a hatodik foglalkozik a vízzel. A vízirányú célok alapvetően határozzák meg a többi 16-ot, a vízcélok teljesítése

³ REICH 2011.

⁴ Helsinki Konvenció 1992.

⁵ Ramsari Egyezmény 1971.

nélkül egyik cél sem teljesülhet, továbbá a célokat integrált vízgazdálkodás keretében kell megvalósítani. Az ENSZ mind a mai napig adós maradt a klíma- és vízpolitikák integrálásával. A 2015. évi párizsi klímamegállapodás alig foglalkozott a víz területén szükséges alkalmazkodási lépésekkel. Az ENSZ legutóbbi globális klímapolitikai konferenciáján (COP27 Sharm el Sheikh) viszont már felvetődött a klíma- és vízpolitikák integrálása, várható, hogy ez a folyamat a Dubajban rendezendő COP28-on tovább fog mélyülni.⁶

Figyelmet érdemel a vízpolitikák új megközelítése, a vízbiztonság fogalmán keresztül, ami globális szinten is egyre inkább előtérbe kerül.⁷ Olyan nagy tekintélyű szervezetek adtak közre a világ vízgondjait a vízbiztonság fogalmán keresztül vizsgáló elemzéseket, mint a Global Water Partnership (Stratégia a vízbiztonságos világért 2014–2020), az OECD (Jobb politikákat a jobb életért 2013) vagy a World Economic Forum (WEF) (Globális Kockázati Jelentés 2016).

A globális vízpolitika legutóbbi fejleménye az ENSZ 2023. évi Vízkonferenciája, ilyen eseményre negyvenhat éve nem volt példa. A konferencia előkészítésében és történelmi jelentőségű eredményeiben kiemelkedő szerepe volt Kőrösi Csabának (az ENSZ Közgűlése elnökének). Az elfogadott cselekvési program mintegy 700 vállalatot tartalmaz országok és egyéb szereplők részéről. Az egyik legfontosabb cselekvési irány a klíma- és vízpolitika integrálása, valamint az, hogy az ezekhez kapcsolódó adatbázisok összehasonlításával létrejöjjön egy globális vízügyi információs és riasztó rendszer. A cselekvési program megvalósításához a tervek szerint a következő öt évben kétszázötvenötmilliárd dollár befektetése történik majd meg.

Magyar tudósok, diplomaták, politikusok számottevő szerepet játszottak és játszanak a globális vízpolitika színpadán, ilyenek Áder János, Bogárdi János, Kőrösi Csaba, Szesztay Károly, Szöllösi-Nagy András, Charles Vörösmarty és még sokan mások.

Az Európai Unió vízpolitikájának fejlődése

Az EU-ban is fokozatosan bontakozott ki az egységes szakpolitika szükségessége. A történelem folyamán a különböző európai és Duna-medencei nagypolitikai események, elképzelések szinte mindegyike érintett vízügyeket. Például a Duna nemzetközi vízi úttá nyilvánításának kérdése az 1814–1815-ben zajlott Bécsi Kongresszusig vezethető vissza, e törekvés 1948-ban a Belgrádi Egyezményben realizálódott a Duna Bizottság megalakulásával. Az európai háborúkat lezáró szerződések és az azokat követő események is számos vízgazdálkodási vonatkozást rejtenek. Például a Trianoni Szerződés által az egységes vízföldrajzi képződményt alkotó Kárpát-medence határokkal való megosztását szinte azonnal követte a határvízi megállapodások megkötése.

⁶ REICH 2023.

⁷ IJJAS–SOMLYÓDY–JÓZSA 2017.

Az Európai Unió megalakulása óta foglalkozik a vízügyekkel, ami két felismerésen alapul: a) az elmúlt másfél évszázad súlyos károkat okozott Európa vizeinek állapotában, különösen a vízi élővilágban, létszükséglet a romlás megállítása, illetve a helyreállítás, b) szerte Európában az árvizek súlyos károkat okoznak. Az árvízvédelem csak akkor lehet hatékony, ha az közösen, vízgyűjtőre orientáltan történik.

Víz Keretirányelv

1995 júniusában az Európa Tanács és az Európai Parlament Környezeti Bizottsága az Európai Közösségek vízügyi politikája felülvizsgálatát kezdeményezte, ami alapján 2000-re megszületett az EU Víz Keretirányelve⁸ (2000/60/EK). A Víz Keretirányelv (VKI) célja a felszíni vizek jó ökológiai és kémiai, illetve a felszín alatti vizek jó kémiai és mennyiségi állapotának vagy potenciáljának elérése és fenntartása. Emellett a következő általános célokat is kitűzi:

- a vízi és vizes élőhelyek romlásának megakadályozása, védelme, állapotuk javítása;
- a fenntartható vízhasználat elősegítése a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmével;
- a vízminőség javítása a szennyezések csökkentésével, a veszélyes anyagok fokozatos kiiktatása;
- a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése, további szennyezésük megakadályozása;
- az árvizek és aszályok kedvezőtlen hatásainak mérséklése.

A követelmények teljesítésének határideje 2015 volt, amely indokolt esetben 2021-ig, majd 2027-ig meghosszabbítható. Fő végrehajtási eszközeként vízgyűjtő-gazdálkodási tervet (VGT) kell készíteni, és azt hatévenként felülvizsgálni. Magyarország szempontjából kardinális jelentőségű, hogy a vízgyűjtőkön való együttműködést jogszabályi kötelezettséggé tette, hiszen vizeink 95%-a határainkon túl ered, kiterjedtségünk rendkívüli.⁹

További európai uniós vízpolitikai szabályozási dokumentumok

Sajátos szerepük van a vízpolitika fejlődésében a specifikus irányelveknek, ilyenek a felszín alatti vizekről szóló, az ivóvízirányelv, a fürdővizekről szóló, a nitrátokról szóló, a települési szennyvíz kezeléséről szóló, a környezetminőségi előírásokról és az árvízvédelemről szóló irányelvek.

⁸ 221/2004. (VII. 21.) Korm. határozat.

⁹ IJAS 2019.

Az Árvízi irányelv (ÁKI, 2007/60/EK) célja az, hogy meghatározza az árvízcockázatok értékelésére és kezelésére irányuló tevékenységek kereteit, az emberi egészségre, a környezetre, a kulturális örökségre és a gazdasági tevékenységre gyakorolt káros következmények csökkentése érdekében. Az ÁKI önálló megjelenése tükrözi az EU vízpolitikájának a fejlődését, szemléleti változását, nevezetesen azt a felismerést, hogy a vízkárelhárítás gazdasági és szociális céljait nem szabad mereven alárendelni a víz-állapotoknak, bár azokkal összhangban kell megvalósulniuk. Az ÁKI alapján a tagállamoknak előzetes árvízcockázati értékelést kell végezniük, majd árvízveszély-térképeket, árvízcockázati térképeket és árvízcockázat-kezelési terveket kell készíteniük. Eljárást alakítanak ki a nemzetközi vízgyűjtők esetében alkalmazandó transznacionális hatású intézkedések értékeléséhez használandó elemzésekre. Említést érdemel, hogy az Árvízi irányelvet megalapozó *Árvízvédelmi jó gyakorlat útmutató* kidolgozásában magyar szakértők – a hazai árvízvédekezés tapasztalataival – vezető szerepet játszottak.

Regionális együttműködések

A VKI megalkotásának egyik fontos kiindulópontja volt a világtengerek védelme,¹⁰ ezáltal is kapcsolódva a globális vízpolitikához. Időszerűségét igazolja a mikroműanyagok problémája, a hatalmas úszó hulladékszigetek, a degradálódó vízi életközösségek. A VKI egyik kulcsfogalma, a „vízgyűjtő térség” éppen a tengerbe torkolló vízfolyások által definiálható, azaz például a Fekete-tengerbe torkolló Duna regionális együttműködésekben alapuló vízgyűjtő tervének alapját jelenti. Az EU-ban számos további regionális együttműködés zajlik nemzetközi (diplomáciai) rangú folyóvízügyi bizottság keretében: a Rajna Védelmi Bizottság (ICPR), a Nemzetközi Száva Bizottság (ISRBC), a Nemzetközi Odera Védelmi Bizottság (ICPO), és a legnagyobb, legnemzetközibb vízgyűjtőn működő Duna Védelmi Bizottság (ICPDR).

Az ICPDR¹¹ koordinálja a Duna vízgyűjtő területén kidolgozandó VGT-k összehangolását. Magyarország és a Duna vízgyűjtő országai számára nagyon fontos stratégiai dokumentum az ICPDR koordinálásával készített, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási stratégia.¹² Ez útmutatást ad a víztől függő szektoroknak arra, hogyan integrálják a vízzel kapcsolatos szempontokat az éghajlat-alkalmazkodási stratégiájukba. A stratégiát összehangolták az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó új uniós stratégiával.¹³

Több magas szintű fórumon elhangzott, hogy a vízgyűjtőn osztozó országoknak az ICPDR által koordinált együttműködése példát mutat a világnak az integrált vízgazdálkodás területén. Magyarország az egyik legaktívabb résztvevője volt ennek az együttműködésnek.

¹⁰ Európai Bizottság 2020.

¹¹ ICPDR 2021a; 2021b.

¹² ICPDR 2019.

¹³ Európai Bizottság 2021.

A magyarországi vízpolitika kialakulása

A hazai vízpolitika történelmi perspektívában

Hazánk vizeit a vízföldrajzi és éghajlati adottságaink határozzák meg. Ezek jellemzője a „jelentős előnyök – versus súlyos kiszolgáltatottság” ellentétpárja, ami a Kárpát-medence páratlan természeti körülményeiben, illetve politikai határokkal való megosztottságában gyökerezik. Országunkban az egy főre jutó vízkészlet az egyik legnagyobb a kontinensen, ugyanakkor a csapadékból származó saját felszíni vízkészletünk a legkisebb. Felszíni vízhálózatunk az igényekhez képest ritka. Jól megfigyelhető, hogy a szociálisan elmaradott, szegénységgel sújtott térségek általában egybeesnek azokkal a területekkel, ahol nehezebb a vízhez való hozzáférés. Kiváló minőségű és bőséges felszín alatti vizekkel rendelkezünk mind ivóvízellátási, mind gyógyászati és üdülési célra. Nagy területű, értékes vizes élőhelyeink vannak, de a vizeink ökológiai állapota (főként a felszínieké) még elmarad az elvárt „jó állapottól”. A medencejelleg és a klimatikus adottságaink miatt az árvizek által fenyegetett területeink aránya 24%, Európában a legnagyobb. Termőföldjeink közel fele belvízjárta, amiben az adottságainkon túl szerepe van a kedvezőtlen földhasználatnak is.¹⁴

A vízszabályozások – azaz a vízgazdálkodás – tervezésének csírái a 19. század elején jelentek meg. Ezek a csírák bomlanak ki Széchenyi István Tisza-völgyi fejlesztési koncepciójában, amely politikai, kulturális, valamint a gazdasági és természeti tényezők összefüggéseire épülő rendszerében először határozza meg a vízgazdálkodás szerepét és feladatait. Gróf Széchenyi István (1846): „Tiszavölgy alatt én nem csak a Tisza ágyát értem és azon tért, melyre a kicsapongó Tisza árja terjed, de mindazon folyók és vizek ágyait és kiöntési lapályait is, melyek a Tiszába omlanak.”¹⁵

Kvassay Jenő, a hazai polgári vízügy létrehozója, vezetője és tudósa gyakorlati tevékenysége során 10-20 évre szóló vízrendezési, öntözési, vízerő-hasznosítási, folyószabályozási és víziút-fejlesztési javaslatokat dolgozott ki, amelyeket az 1885. évi vízjogi törvény foglalt igazgatási keretbe. Ő az első, akinél *expressis verbis* megjelenik a vízgazdálkodás mint szakpolitika az 1913-ban közreadott *Vízgazdasági politikánk* formájában, ami nagy valószínűséggel világszinten is kuriózum!

Hivatali utóda, Sajó Elemér szembesült azzal a dilemmával, hogy a Trianoni Szerződés feldarabolta az addig egységes vízgyűjtőket, és ehhez kellett áthangolni a terveket. Közreadta az *Emlékirat vizeink fokozottabb kihasználása és újabb vízügyi politikánk megállapítása tárgyában* (Budapest, 1931) című kerettervet. Ezt további három egyre konkrétabb, egyre komplexebb Országos Vízgazdálkodási Keretterv követte (1954, 1965, 1984).¹⁶

¹⁴ REICH 1997.

¹⁵ SZÉCHENYI 1846.

¹⁶ ORLÓCI 2009.

A hazai vízpolitikát jelentősen befolyásolták – európai irányba „állították” – a rendszerváltozást, majd a csatlakozásunkat megelőző, előkészítő támogatások. Például a PHARE Program keretében jelentős volumenben történtek vízellátási-beruházások, továbbá támogatást jelentett az EU a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) átvételéhez is.

A rendszerváltozást követően több stratégiai dokumentum született, közöttük „első fecskéként” 1992-ben a Vízkárelhárítási Stratégia, amely új alapokra helyezte az ár- és belvízvédekezés fogalomrendszerét. Az egységes, integrált szakpolitika hiánya azonban csak a 2000-es évek elejére vált égetővé, és részben a vízügyi intézményrendszer dezintegráltságának ellensúlyozására vetődött fel.¹⁷ Kiemelkedő eredmény az MTA *Köztisztítási Stratégiai Programok* sorában készült, Somlyódy László által főszerkesztett *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok 2011*,¹⁸ amely origója lett minden további hosszú távú tervezésnek, így a Nemzeti Vízstratégiának is.

Vízpolitika a 2011-es magyar EU-elnökség alatt

A 2011. évi magyar európai uniós elnökségünk egyik vezető témája a vízpolitika volt, aminek kiemelkedő eredményeként az állam- és kormányfők 2011 júniusában jóváhagyásukat adták az Európai Unió második makroregionális fejlesztési koncepciójának, a Duna Régió Stratégiának (DRS) az elindítására.¹⁹ Magyar részről a DRS főtárgyalója kormánybiztosként Barsiné Pataky Etelka volt. Személyes eredménye, hogy a DRS-ben, aztán ebből kiindulva az EU vízpolitikájában kellő súllyal megjelent az aszálykezelés egyre égetőbb problematikája, és az is, hogy Magyarország a stratégia mindkét vízgazdálkodási célokat kitűző prioritásának a társkoordinátora lett. Munkáját számos vízügyi szakember támogatta.

A Duna régió (lényegében a Duna vízgyűjtő területe) tizennégy országot foglal magában, több mint százmillió embernek, az uniós népesség egyötödének ad otthont. Bár az országok gazdasági erejüket tekintve különbözőek, a régió országai egymással szorosan összekapcsolódnak, és további integrációs és növekedési potenciállal rendelkeznek. Az országok szakpolitikái egymástól kölcsönösen függenek.²⁰ A DRS négy fő beavatkozási pillért határoz meg: 1. A Duna régió összekapcsolása a többi régióval; 2. Környezetvédelem a Duna régióban; 3. A jólét megteremtése a Duna régióban; 4. A Duna régió megerősítése.

Magyarország vízgazdálkodási vonatkozásban két kiemelt jelentőségű területen lát el társkoordinációs szerepet: a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése területén Szlovákiával, valamint a környezeti kockázatok kezelése – benne hangsúlyosan a vízkárok megelőzése – területén, Romániával közösen.

¹⁷ SOMLYÓDI 2002.

¹⁸ SOMLYÓDI 2011.

¹⁹ GAZDAG 2011.

²⁰ Európai Bizottság 2016.

Fontos következménye a 2011-es magyar EU-elnökségnek, hogy 2014-ben elindult a Duna régiót mintegy 245 millió eurós pénzügyi kerettel segítő Duna Transznacionális Program (DTP), amelynek székhelye Budapest, és a 2021–2027-es európai uniós költségvetési időszakban az új elnevezése Duna Régió Program (DRP). Jelentős részben hazai intézmények végzik a Duna Régió Stratégia megvalósítását segítő transznacionális projektek koordinációját is. Itt említjük meg, hogy a DRS is támogatta a szolnoki Nemzeti Tisza Iroda létrejöttét.

A vízpolitika aktuális helyzete

Az ENSZ vízpolitikája

Bár az ENSZ vízügyi politikája hosszú múltra tekint vissza (lásd *A globális vízpolitika kialakulása az ENSZ égisze alatt* fejezetet), nincs olyan ENSZ-intézmény, -alap vagy -program, amely kizárólag vízügyi kérdésekkel foglalkozna. Valójában több mint 30 ENSZ-szervezet folytat vízügyi és szanitációs programokat, mivel ezek a kérdések az ENSZ valamennyi fő fókuszterületét áthatják. Az ENSZ vízügyi politikájának átfogó végrehajtási kerete a UN Water, amely az ENSZ egységes, integrált vízügyi koordinációs mechanizmusa, és átfogó célja a vízzel és a szennyvízzel való fenntartható gazdálkodás. A konkrét cselekvési területei a következők:

a) *Az ENSZ szakpolitika-alkotási folyamatainak támogatása:* Az évek során a UN Water hozzájárult a katasztrófákkal, az éghajlatváltozással, a fenntartható fejlődéssel és más kérdésekkel kapcsolatos globális politikai keretek kialakításához, mint például: a fenntartható fejlődés 2030-as menetrendje, az SDG6 Globális Gyorsítási Keretrendszer kidolgozása, a „Vízügyi Cselekvés évtizede” kampány elindítása és az ENSZ 2023. évi vízügyi világkonferenciájának szervezése.

b) *Monitoring és jelentéstétel:* A UN Water egy monitoringközpont, amely koherens és megbízható adatokat és információkat szolgáltat a vízkörforgás során a legfontosabb vízügyi tendenciákról és gazdálkodási kérdésekről. Az ENSZ-rendszeren belüli és kívüli vízciklus-adatgyűjtési erőfeszítésekre építve a UN Water létrehozta az integrált monitoring kezdeményezést az SDG6-hoz (IMI-SDG6) mint a vízzel kapcsolatos valamennyi kérdés központi adatmechanizmusát. A központi tevékenységi területek a következők:

1. az országok támogatása az SDG6 valamennyi globális mutatójára vonatkozó adatok gyűjtésében és a jelentések elkészítésében;
2. a politikai és gazdasági döntéshozók támogatása minden szinten az SDG6 adatainak felhasználásában;
3. az ENSZ vízügyi világjelentésének elkészítése.

c) *Cselekvésre ösztönzés:* A UN Water koordinálja az ENSZ édesvízzel és higiéniaival kapcsolatos globális tematikus kampányait (a Víz Világnapja és a Toalett Világnapja kampány).

1. táblázat: Jelentős vízgazdálkodási kérdésekkel foglalkozó ENSZ- és nemzetközi szervezetek

ENSZ-szervezetek	
UNESCO	Kormányközi Hidrológiai Program (IHP). 1975-ben alakult. Magyar szakemberek igen jelentős aktivitást fejtettek ki a létrejöttében és működésében. Magyarország tagja a 2021–2025 közötti Kormányzó Tanácsnak.
FAO (Élelmizéstudományi Világszervezet)	Az öntözés és a vízrendezés szerepe az élelmiszer termelésében, nagyszámú magyar szakember vesz részt a világ minden táján FAO-projektekben.
WMO (Meteorológiai Világszervezet)	Fő tevékenysége a meteorológia és a légkörfizika globális szintű gyakorlati és tudományos kutatásának koordinációja, A víz földi körforgásához kapcsolódva vízügyi kérdésekkel is foglalkozik.
WHO (Egészségügyi Világszervezet)	Egészséges vízellátás és szennyvízelvezetés (2 milliárd ember nem iszik egészséges vizet a világon).
UNEP (ENSZ Környezeti Programja)	Elsősorban nemzetközi projektek, kutatások koordinációja a vizek környezeti dimenziója mentén.
Nemzetközi szakmai szervezetek	
Víz Világtanács (World Water Council, WWC)	Fő célja a vízre irányuló globális törekvések integrálása. Kilenc nagy hatású Víz Világforumot rendezett.
Víz Világpartnerség (Global Water Partnership, GWP)	Az integrált vízgazdálkodás egyik fő szószólója, jelentős magyar közreműködéssel.
Európai Víz Egyesület (European Water Association, EWA)	Európai vízpolitika alakítása, jelentős magyar közreműködéssel.
Természetvédelmi Világszövetség (IUCN)	A vízi élővilág megőrzése.
Nemzetközi Öntözési és Vízrendezési Szövetség (ICID)	Sokat tett azért, hogy a közös mezőgazdasági politikában az új tagállamok adottságai érvényesüljenek, jelentős magyar közreműködéssel.
International Network of Basin Organizations (INBO)	Vízgyűjtő szervezetek nemzetközi hálózata – integrált vízgazdálkodás fejlesztése – jelentős magyar közreműködéssel.

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az EU vízpolitikájának aktuális kihívásai

Első kihívás: a Víz Keretirányelv hatásainak értékelése és aktualizálása az EU jövőbeni vízpolitikájának megalapozásához

A vizek VKI szerinti jó állapotba helyezésének végső határideje 2027-ben lejár, ami megköveteli az eddigi tevékenységek, eredmények alapos elemzését, a következtetések levonását és ezekhez igazodó új irányok kijelölését. Ennek során kell felszínre hozni a problémát, hogy a Víz Keretirányelvről és a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésről az a téves nézet vert gyökeret, miszerint minden terv ernyője „maga az EU vízpolitikája”. A Víz Keretirányelv a tervezésnek a vizek jó állapotának biztosítására és annak megőrzésére vonatkozó részét szabályozza, a tervezés többi részének szabályozását a tagállamokra bízta. Azaz az integrált vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés egyik részét az EU, a másik részét – az EU szektorpolitikáiban megfogalmazott gazdasági és szociális célok eléréséhez szükséges vízgazdálkodási intézkedések tervezését – pedig a tagállamok

szabályozzák. Közvetett módon az EU az utóbbi vízgazdálkodási intézkedések megvalósítását is támogatja a szektorpolitikák (például Klímaalkalmazkodási Stratégia, közös mezőgazdasági politika, regionális fejlesztési politika, Duna Stratégia stb.) céljainak eléréséhez szükséges fejlesztések jelentős támogatásával.

Második kihívás: integrált és fenntartható vízgazdálkodás

A VKI az integrált vízgazdálkodás-fejlesztésnek csak a vízvédelmi követelményeit és az állapotjavító intézkedéseket határozza meg. Nem foglalkozik a konkrét vízgazdálkodási fejlesztésekkel, tevékenységekkel, nem tárja fel az összefüggéseket a gazdaság és a szociális szféra területén. Egyelőre Európa-szerte nincsenek a társadalmi-gazdasági szükségleteket és az ökoszisztéma-szolgáltatások által biztosított lehetőségeket egyaránt figyelembe vevő, minden szektorra és tényezőre kiterjedő integrált vízgazdálkodási tervek, nincs ehhez az EU-szintű kihívásokat kezelő szakpolitika, irányelv, előírás! A legújabb vízgyűjtő-gazdálkodási tervek és árvízkezelési tervek törekszenek az egymás közötti integrációra és más szektorok stratégiáival és terveivel való integrálásra, de az integráció nem elég hatékony, illetve sok esetben nem is valósul meg a gyakorlatban.

Az integrált vízgazdálkodási tervezésben fontos szerepe lehet a Víz Keretirányelvnek a mentességek megadásában és mérlegelésében. Teljesen integrált vízgazdálkodás-fejlesztésnek csak a vízgyűjtő-gazdálkodás és az árvízkezelés együttes tervezése tekinthető. A Víz Keretirányelv és a kapcsolódó EU-irányelvek és a tagállamok jogszabályai nemcsak a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésre, hanem a napi vízgazdálkodási tevékenységekre is vonatkoznak.

Harmadik kihívás: az EU-s és a globális vízpolitika viszonya

A klímaváltozás első „áldozata” a víz földi körforgása, ami globális összefogást sürget. A párizsi klímacélok teljesítése lassan halad, és ma már nem elegendő a klímaváltozás vízre gyakorolt hatásainak a lassítására, ezért az alkalmazkodásra nagyobb hangsúlyt kell helyezni. Következésképpen az EU-s vízpolitika legfontosabb mai kihívása, hogy egységesen, és vezető szerepét megőrizve támogassa a globális vízpolitika megerősítését, végrehajtási feltételeinek megteremtését.

Negyedik kihívás: Klíma- és vízpolitikai prioritás a magyar EU-elnökség alatt

A 2024. első félévi magyar EU-elnökség prioritásának javasoljuk a 2024. novemberi COP29-re való felkészülést. A klímaadaptációs politikák megerősítése különösen a vizekkel összefüggő tématerületeken a V4-országok szakpolitikáiban is hangsúlyosan megjelenik. További diplomáciai jelentőséget ad, hogy a COP29 megrendezésében a kelet-európai régió a soros.

A magyar vízpolitika helyzete és válaszai a kihívásokra

Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv) 2017

Azzal a céllal, hogy a világot fenyegető vízválságot hazánk elkerülhesse, és a vizet megőriz- zük a jövő nemzedékek számára, többéves előkészítést és társadalmi párbeszédet követően a Kormány 2017-ben elfogadta a Nemzeti Vízstratégiát²¹ (Kvassay Jenő Terv, NVS-KJT). A NVS-KJT a magyar vízgazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve. Hét rendszerszintű feladatcsoportot határoz meg:

1. a vízviisszatartás fokozását és vizeink jobb hasznosítását;
2. a veszélyhelyzetelhárítás-orientált vízkárelhárításról a megelőzés-központú víz- gazdálkodásra történő áttérést;
3. a vizek állapotának fokozatos javítását és a jó állapot elérését, a vízfolyások ter- mészetes állapotának megtartását;
4. az elviselhető fogyasztói teherviselés mellett működő minőségi víziközmű- szolgáltatás fenntartását és a csapadékvíz-gazdálkodás rendszerének kialakítását;
5. a társadalom és a víz viszonyának javítását;
6. a vízügyi tervezés és irányítás megújítását; valamint
7. a vízgazdálkodás gazdaságszabályozási rendszerének megújítását.

Mind a hét feladatcsoportot átfogja a jövő vízgazdálkodásának legnagyobb kihívása: miként legyen megelőző jellegű, és miként tegyen szert rugalmas (reziliens) megol- dásokra? Küldetése az évszázados „létesítményes” vízepítéssel szemben a vízigényt és -kibocsátást szabályozó, a területhasználatot befolyásoló, a tudományra támaszkodó integrált vízgazdálkodás.

A Kormány a NVS-KJT elfogadása során nagy jelentőségű programok kidolgozását írta elő. Ilyen programok: a csapadékvíz-gazdálkodás programja, a Balaton vízszint- szabályozása, a Dunántúli-középhegység karsztvízkészlet-gazdálkodásának fejlesz- tése, és nem utolsósorban a víziközművek állapotfelmérése a rekonstrukciós feladatok meghatározására és feltételeinek, finanszírozásának kidolgozására. A vízgazdálkodás tudásbázisának fejlesztésére kutatóhálózat létrehozását rendelte el a Magyar Tudományos Akadémiával közösen.

A stratégia megvalósítása lemaradásban van, ezért alapvetően szükséges a komplex áttekintése és kiegészítése az új kihívásokra adandó válaszokkal. Az NVS-KJT tovább- fejlesztésének fő iránya a vízbiztonság lehet.²² További fontos feltétele az integrált víz- gazdálkodást szolgáló integrált intézményrendszer kialakítása is. A fejlesztés súlyponti területei a következők:

- áttérés az integrált vízgazdálkodásra, országos, települési és regionális szinten;
- a vízviisszatartás további lehetőségeinek a feltárása; a tájban, valamint a talajban való vízviisszatartás megvalósításának eszközei és feltételei;

²¹ 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat.

²² IJJAS–SOMLYÓDY–JÓZSA 2017.

- a hátsági területek talajvízszint-süllyedésének (elsivatagosodásának) megállítása;
- medertározás a térségi talajvízszint-süllyedések ellensúlyozására;
- nagytavaink vízhasználat (például turizmus, területhasználat) a klímaváltozás közepette;
- belvízveszély- és -kockázatkezelés, differenciált vízkárelhárítás.

Lényeges, hogy a stratégia továbbfejlesztése a vízbiztonsági szemléletű tervezés, valamint a társadalom és a gazdaság ez irányú képességeinek a fejlesztése alapján nyugodjon.

A hazai vízpolitika végrehajtási eszközei

Vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés: Magyarország 2021. évi Vízyűjtő-gazdálkodási Tervének²³ (a továbbiakban: VGT3) célja a vizek jó állapotának biztosítása és a jó állapot megőrzése érdekében szükséges alap- és kiegészítő intézkedések tervezése. A VGT3 nem kiviteli terv, és nem ágazati fejlesztési program, hanem a vizek állapotát feltáró és az ideálshoz közelítő jó állapot elérését megalapozó stratégiai terv. A VGT3 négy részvízgyűjtő területre (Duna, Tisza, Dráva, Balaton) és negyvenkét tervezési egységre (kisebb vízgyűjtő területek) tagozódik. A tervezési egységeken belül vízfolyás víztestekre (886 db), állóvíz víztestekre és felszín alatti víztestekre (185 db) kell megállapítani az ökológiai, kémiai és mennyiségi minősítést. A VGT3 elkészítése során meghatározták a „jelentős vízgazdálkodási kérdéseket”, amelyeket társadalmi vitára is bocsátottak. A jó állapot elérése érdekében teendő intézkedéseket a VGT3-ban összesen harmincegy intézkedési csomag foglalja össze.

Árvíz-kockázat-kezelési tervezés: A töltésekkel védett árterek összes vagyonskárája meghaladja a 159 milliárd forint/év értéket, míg a kisvízfolyások (például villámárvizek általi) összes vagyonskárája országosan mintegy 11,3 milliárd forint/év. Az összes vagyonskárából legnagyobb részét a Tisza-völgyben találjuk: a veszélyeztetett területen 1,2 millió ember él. Országosan 129 helyen, összesen mintegy 10 ezer négyzetkilométer Natura 2000 terület részleges elöntése várható. Közel 10 ezer potenciális szennyezőforrást veszélyeztetnek az árvizek.

Magyarország 2021. évi Árvíz-kockázat-kezelési Tervének²⁴ (ÁKK2) szerkezete és a VKI szerinti vízgyűjtő-gazdálkodási tervezési egységek illeszkednek egymáshoz. Szemben az eddigi, valamely hidrológiai valószínűséghez rendelt garantált biztonsággal, az ÁKK2 általi szemléletváltozás lényege, hogy az árterületek hasznosításakor a társadalomnak és a gazdaságnak is alkalmazkodnia kell a területet érintő becsülhető veszélyek szintjéhez. Ennek alapját a vízárakkal veszélyeztetett területek kockázati értékelése adja. Az ÁKK2 intézkedési javaslatai összhangban az NVS-KJT-vel, megelőző jellegűek, és a kockázathoz igazodóan differenciáltak. Az ÁKK2 ehhez igazodó töltésfejlesztéseket,

²³ 1242/2022. (IV. 28.) Korm. határozat.

²⁴ 1480/2022. (X. 13.) Korm. határozat.

valamint vízviisszatartási és nagyvízi mederkezelési fejlesztéseket javasol. A vízviisszatartás olyan célkitűzés, amely nemcsak a hullámtéri területek vizsgálata során merül fel, hanem a belvízjárta területek, a dombvidékek és települések tekintetében is, ezért javasolja a belvízviisszatartást és a csapadékvíz-gazdálkodást is.

Nemzeti Víziközmű Stratégia: A víziközmű-ellátórendszer állapotát – a rekonstrukció égető szükségességét – jól szemlélteti, hogy az ágazat a 2018. évben több mint kétszer annyit fordított hibaelhárításra, mint állagmegóvó karbantartásokra. Az ivóvízhálózatban az elhasználódott csővezetékek aránya évek óta 50% felett van. A szektor jelenlegi alapkérdése a biztonságos üzemeltetés műszaki és ehhez kapcsolódó pénzügyi és személyi feltételeinek a megteremtése. A víziközműrendszerek rekonstrukciós igénye a következő tizenöt évben évente folyó áron, átlagosan 103 milliárd forintba tehető.

Az NVS-KJT-hez kapcsolódva készült el 2021-ben a *Nemzeti Víziközmű-közszolgáltatási Stratégia feljogosító feltételeinek teljesüléséhez szükséges intézkedésekről*²⁵ című dokumentum (a továbbiakban: NVKS), amelynek rendszerszintű prioritásai a következők:

- regionális vízbázisok használatára történő áttérés;
- túlzott méretű agglomerációk megszüntetése;
- folyamatirányító rendszerek modernizációja, egységesítése, digitalizáció;
- a víziközműrendszerek energiahatékonyságának növelése;
- a körforgásos gazdálkodás elveinek érvényesítése (ideértve a szennyvíziszapok hasznosítását, ipari vízrendszerek kiépítését is);
- a víziközmű-szolgáltatás gazdasági viszonyainak, vagyoni, tulajdonosi, állami irányítási, intézményi rendszerének felülvizsgálata.

A hazai vízpolitikai végrehajtás „gyenge láncszeme”: a települési vízgazdálkodás (ideértve a csapadékvíz-gazdálkodást és a víziközmű-szolgáltatásokat is), amely mint egységes szemléletű, koherens tevékenységcsoport sem intézményi, sem szabályozási, sem finanszírozási, sem összehangolt intézkedések szintjén nem működőképes. Ez a hazai vízgazdálkodás egyik legkomolyabb kihívása, megalapozását biztosíthatná az Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT).

A vízpolitikák általános hajtóerői, kihívásai, lehetőségei

Az alapvető emberi és társadalmi szükségletek képezik a vízpolitikák elsődleges mozgatórugóit. A legfontosabb megatrendek, mint például az urbanizáció, a fogyasztási és termelési minták, az éghajlatváltozás és az ökoszisztéma-szolgáltatások degradációja szintén fontos meghatározói a vízzel kapcsolatos szakpolitikai döntéshozatalnak.

²⁵ 1828/2021. (XI. 30.) Korm. határozat.

A vízpolitikák elsődleges mozgatórugója: alapvető megélhetési szükségletek²⁶

Ivóvízellátás: A biztonságos ivóvízhez való hozzáférés biztosítása mindenki számára a legfontosabb emberi szükséglet. Az ivóvíznek mentesnek kell lennie a fekáliától és a kiemelt vegyi szennyeződésektől. A jobb ivóvízforrások közé tartozik a vezetékes víz, a védett ásott kutak, a védett források, az esővíz és a csomagolt vagy szállított víz.

Élelmiszer-ellátás (mezőgazdaság): Az élelmiszerek iránti kereslet gyorsan növekszik. A mezőgazdaság a világ édesvízkészleteinek legnagyobb fogyasztója. A kapcsolatra nehezedő nyomást a növekvő világnépesség, a gyors urbanizáció, a változó étrend és a gazdasági növekedés okozza. Ahogy a vízkészletek egyre szűkösebbé és a hozzáférés egyre konfliktusosabbá válik, úgy csökken az a képessége, hogy támogassa a fenntartható fejlődési célok közül több – különösen a szegénység, az éhezés, a fenntarthatóság és a környezetvédelem – terén elért haladást.

Egészség: Az alacsony jövedelmű országokban óriási számú embernek – túlnyomó többségüknek – nincs hozzáférése a biztonságosan kezelt vízhez és a higiéniahoz, illetve a kézmosási lehetőséghez. A biztonságosan kezelt víz egészségügyi és társadalmi-gazdasági előnyei csak a biztonságosan kezelt szennyvízelvezetéssel és a helyes higiéniai gyakorlatokkal együtt érvényesülhetnek teljes mértékben. Víz, szennyvízelvezetés és higiénia (WASH) nélkül az emberek, különösen a nők és lányok jóléte, méltósága és lehetőségei súlyosan sérülnek. A WASH-be történő beruházás pozitív hozamot eredményez a csökkentett egészségügyi terhek és a megnövekedett termelékenység révén, megszünteti a marginalizált csoportok társadalmi részvételének akadályait, és hosszú távú munkahelyeket teremt.

Katasztrófabiztos lakóhelyek: A legtöbb katasztrófa vízzel kapcsolatos. Az árvizek, földcsuszamlások, viharok, hőhullámok, erdőtüzek, extrém hideg, aszályok és a víz által terjesztett betegségek egyre gyakoribbá és intenzívebbé válnak, főként az éghajlatváltozás miatt. A katasztrófák hatásait súlyosítja az urbanizáció és a természeti környezet romlása. A katasztrófák hatásai közé tartozik az életek elvesztése és a víz- és higiéniai infrastruktúra károsodása. A katasztrófákat követően gyakori a fertőző betegségek kitörése, amit a szennyvíz terjedése, a víz- és higiéniai szolgáltatások összeomlása és a helyes higiéniai tevékenységek gyakorlásának csökkenése, illetve elmaradása okoz. A katasztrófák növekvő gazdasági költségei és áldozatai arra készítetik a kormányokat és a humanitárius szervezeteket, hogy nagyobb figyelmet fordítsanak a felkészültségre, a megelőzésre és a sebezhetőség kiváltó okainak kezelésére.

²⁶ Az alábbiakban a vízpolitikák általános, globális hajtóerőivel foglalkozunk. Egyes országok és térségek esetében ezek relevanciája eltérő.

Városiasodás (urbanizáció)

A következő évtizedekben várhatóan a városi területek fogják „felszívni” a világ teljes népességnövekedését, valamint a vidékről városba irányuló migrációnak is helyet adnak.²⁷ A városi központok a nélkülözés koncentrációi, és a nyomornegyedek szélesebb körű egészségügyi kockázatot jelentenek. A városi területek gyakran jobban ki vannak téve az olyan természeti veszélyeknek, mint az árvíz, a tengerszint emelkedése, a földcsuszamlások stb.²⁸ A gyors urbanizáció nagy területeket építhet be, túl gyorsan juttatva a csapadékvíz-elvezető csatornába az esővizet, ami gyakran túlterheli a rendszert, és az utcák és aluljárók katasztrofális elöntéséhez vezethet. Az urbanizáció a háztartásokból, szolgáltatásokból és ipari gazdasági tevékenységekből származó szennyvízáramok növekedésével jár. A kezelés történhet a forrásnál (például a háztartás vagy az ipar telephelyén) vagy központosított szennyvíztisztító telepeken keresztül.

- *A városi területek közegészségügyének és közbiztonságának kiemelt prioritást kell élveznie.* A városi víz- és csatornázási beavatkozások, beleértve a biztonságos szennyvízkezelést is, pozitív hatással vannak a köz- és környezet-egészségügyre. Az árvizek és elöntések elleni védelem és felkészültség szintén fontos válasz az urbanizáció kihívásaira.
- *A városi vízügyi politikáknak a körforgásos gazdaságot is fel kell gyorsítaniuk.* Az éghajlati célokat és a szolgáltatásnyújtási kötelezettségeket csak akkor lehet teljesíteni, ha a kormányok olyan technológiát vezetnek be, amely fenntartható víz- és szennyvízkezelési szolgáltatásokat biztosít minden városi lakos számára. A világ vezetői által 2016-ban elfogadott Új Városfejlesztési Menetrend olyan városok építésének útterve, amelyek a környezet védelme mellett a jólét motorjaiként és a kulturális és társadalmi jólét központjaiként szolgálhatnak.

Éghajlatváltozás

Az éghajlatváltozás elsősorban vízügyi válságot jelent, amelynek hatásai széles skálán mozognak: súlyosbodó árvizek, emelkedő tengerszint, zsugorodó jégmezők, erdőtűzök és aszályok. A víz és az éghajlatváltozás elválaszthatatlanul összekapcsolódik. A szélsőséges időjárási események miatt a vízkészlet egyre szűkösebb, kiszámíthatatlanabb és szennyezettebb lesz. Ezek a hatások a teljes vízkörforgásban veszélyeztetik a fenntartható fejlődést, a biológiai sokféleséget, valamint az emberek vízhez és higiéniahoz való hozzáférését. Az áradások és a tengerszint emelkedése szennyezheti

²⁷ KÁRMÁN-TAMUS – PÁLVÖLGYI 2022.

²⁸ BUZÁSI–PÁLVÖLGYI–SZALMÁNÉ 2021.

a föld- és vízkészleteket, kárt okozhat a vízellátási és szennyvízelvezetési infrastruktúrában. Az aszályok és az erdőtüzek destabilizálják a közösségeket, és számos területen éhínséget, polgári zavargásokat és migrációt váltanak ki. A növényzet és az erdők pusztulása súlyosbítja a talajeróziót, és csökkenti a talajvíz feltöltődését, növelve a vízhiányt és az élelmezésbiztonságot.

A fenntartható vízgazdálkodás segít a társadalomnak alkalmazkodni az éghajlatváltozáshoz azáltal, hogy növeli az ellenálló képességet, védi az egészséget, és életet ment.²⁹ Emellett magát az éghajlatváltozást is mérsékeli az ökoszisztémák védelmével és a vízszállításból és -kezelésből származó szén-dioxid-kibocsátás csökkentésével. Az éghajlatbiztos, fenntartható, megfizethető és skálázható vízügyi megoldások közé tartoznak:

- a növényzet általi szénmegkötés javítása természetközeli megoldásokkal;
- a természetes pufferek védelme;
- az esővíz összegyűjtése;
- a víztudatos mezőgazdaság bevezetése;
- a szennyvíz újrafelhasználása.

Ökoszisztéma-szolgáltatások degradációja

Az édesvízi ökoszisztémák, mint például a vizes élőhelyek, folyók, mangroveerdők és víztartó rétegek, a globális vízkörforgás kritikus részét képezik – az édesvízkészleteket tárolják, tisztítják és védik. A nem megfelelő vízgazdálkodás az éghajlatváltozással együtt számos ökoszisztémát érint kedvezőtlenül, aláásva az édesvízi ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására való képességüket. A folyópartok növénytakaságai enyhítik az árvizek és az aszály hatásait, megvédik a talajt az eróziótól, a vizes élőhelyek szabályozzák a vízáramlást, a víztartó rétegek pedig pufferként szolgálhatnak a szárazság idején. Az édesvízi ökoszisztémák biológiai sokfélesége veszélyben van, az édesvízi fajok gyorsabban pusztulnak ki, mint a szárazföldi vagy a tengeri fajok. A felszíni vízterület gyorsan változik, egyes területeken az áradások és a megnövekedett csapadékmennyiség növeli a felszíni vízfelületet. Más területeken a tavak, vizes élőhelyek és árterek kiszáradnak a csapadék csökkenése és/vagy a nem fenntartható gazdálkodás miatt.

Az édesvízi ökoszisztémák klímaadaptációja szempontjából a természetalapú megoldások alapvető fontosságúak. A vizes élőhelyek és a folyópartok növényzetének védelme, helyreállítása, javítása, illetve bizonyos esetekben újak létrehozása megvédheti az életet és a megélhetést a szélsőséges időjárási eseményekkel szemben. Az ökoszisztéma-szolgáltatások hozzájárulhatnak a szennyvízkezeléshez azáltal, hogy a vizes élőhelyek a hagyományos víztisztító rendszerek alternatívájaként vagy kiegészítéseként működhetnek.

²⁹ PÁLVÖLGYI–KOVÁCS 2023.

A vízpolitikák végrehajtásának kihívásai, lehetőségei

Átmenet a fenntarthatóság felé

A 6. fenntartható fejlődési cél azt jelenti, hogy 2030-ra mindenki számára biztosított legyen a víz és a szennyvízelvezetés elérhetősége és fenntartható kezelése. Az SDG6 nem valósítható meg a szokásos módon. A 2020-ban elindított globális gyorsítási keretrendszer öt átfogó és egymástól függő „gyorsító tényező” körül mozgósítja az érdekelt feleket:

- *Finanszírozás:* Az optimális finanszírozás elengedhetetlen ahhoz, hogy az országos tervek mögött források álljanak.
- *Adatok és információk:* Az adatok és információk célzottan használják fel az erőforrásokat és mérik az előrehaladást.
- *Kapacitásfejlesztés:* A jobban képzett munkaerő javítja a szolgáltatási szintet, és növeli a munkahelyteremtést és a munkahelyek megtartását a vízügyi ágazatban.
- *Innováció:* Az új, intelligens gyakorlatok és technológiák javítják a víz- és szennyvízforrások kezelését és a szolgáltatásnyújtást.
- *Irányítás:* A határokat és ágazatokat átívelő együttműködés révén az SDG6 mindenki ügyévé válik.

Körforgásos vízgazdálkodás

Világszerte növekszik a keletkező szennyvíz mennyisége és az ezáltal okozott környezeti terhelés. Az ipar és a mezőgazdaság gyakran nagy vízszennyezők. A műtrágyák és növényvédő szerek fokozott használata szennyezi a felszín alatti és felszíni vizeket. A körforgásos, fenntartható termelési és fogyasztási minták az ökoszisztémák terhelésének csökkentését, valamint a szennyvíz mint víz-, energia- és tápanyagforrás kezelésének, újrahasznosításának növelését jelentik. A szennyvíz biztonságos újrafelhasználásának növelése által a vízminőségre és a vízellátásra gyakorolt pozitív hatások a közegészségügy, a környezeti fenntarthatóság és a gazdasági fejlődés terén is előrelépést jelentenek, mivel új üzleti lehetőségeket és több zöld munkahelyet teremtenek. A szennyvíz értékes víz- és tápanyagforrás a növények számára, hozzájárulva a víz- és élelmiszer-biztonsághoz, valamint a megélhetés javításához. A szennyvíz ipari szimbiózisban is felhasználható.

Integrált vízgazdálkodás

A vízkészletekre nehezedő antropogén nyomás fenntarthatatlanul növekszik, miközben az éghajlatváltozás hatásai felerősödnek a vízi környezetben. Sajnálatos módon a világ nem a 2030-ra kitűzött fenntartható vízgazdálkodási és szennyvízgazdálkodási cél (SDG6) megvalósítása felé halad. A növekvő népesség táplálása, a növekvő

energiaszükségletek kielégítése, a terjeszkedő városi területek kiszolgálása és az ipari igények kielégítése miatt egyre nagyobb a vízigény. E kihívásokat súlyosbítja, hogy az éghajlatváltozás fokozza a vízjárás változékonyságát, gyakoribb és szélsőségesebb árvizeket és aszályokat okoz. Fejlődésünk fenntartásához sürgősen javítani kell a víz-használat és a vízgazdálkodás módját.

Az integrált vízgazdálkodás (IWRM) olyan megközelítés, amely segít egyensúlyt teremteni a társadalom és a gazdaság egymással versengő vízigényei között anélkül, hogy veszélyeztetné a létfontosságú ökoszisztémák fenntarthatóságát. Ezt összehangolt politikai és szabályozási keretek, gazdálkodási intézkedések és finanszírozás révén éri el. Figyelembe veszi a víz különböző felhasználóit és felhasználásait, és célja a pozitív társadalmi, gazdasági és környezeti hatások előmozdítása minden szinten, beleértve adott esetben a határokon átnyúló szintet is. Az ágazatokon és határokon átnyúló koordináció alapvető fontosságú. Az ökoszisztémák védelmének és helyreállításának hatékony koordinációja azt jelenti, hogy a terveket ágazatok és kormányok között integrálni kell.

Emberi jogi és méltányossági kérdések

A nem megfelelő vízellátás és a higiéniai feltételek hiánya súlyos halálok: a vízhez és a higiéniahoz való hozzáférés alapvető emberi jog. Világszerte milliárdok nem jutnak hozzá a biztonságosan kezelt vízhez, ami tovább növeli az egyenlőtlenséget. A higiéniai ismeretek terjesztése és a higiéniai létesítmények megvalósítása életmentő, rendkívül költséghatékony egészségügyi beavatkozásnak tekinthető.

A legtöbb katasztrófa vízzel kapcsolatos, és az éghajlatváltozás növeli ezek gyakoriságát és súlyosságát. Az elmaradott közösségek jobban ki vannak téve a katasztrófák hatásainak, ami növeli az egyenlőtlenségeket, és aláássa a fenntartható fejlődést. A vízellátási és szennyvízelvezetési infrastruktúrák alkalmazkodása létfontosságú ahhoz, hogy a társadalmak és a természeti környezet ellenálló legyen a növekvő számú katasztrófákkal szemben.

A nők, a lányok, az idősek és a fogyatékkal élők a legkiszolgáltatottabb társadalmi csoportok. Egyes – elsősorban fejlődő – országokban a biztonságosan kezelt vízzel nem rendelkező közösségek esetében a források általában messze vannak az otthontól, és jellemzően a nőkre és lányokra hárul a vízszerezésre fordított idő és energia nagy része.

A vízgazdálkodás külpolitikai és diplomáciai dimenziói Magyarországon

Magyarország évtizedek óta aktív résztvevője a globális és az európai vízpolitikák alakításának. Elkötelezettségünk lehetségessé, diplomáciai és külgazdasági érdekeink szükségessé teszik, hogy továbbra is részesei legyünk ezeknek a folyamatoknak. Hazánk számos tekintetben érdekelt a vízügyi szakpolitika jövőbeni alakulásában. A víz külpolitikai szempontból is stratégiai fontosságú, különösen a fenntartható fejlődés, a szegénység

csökkentése, az élelmezés- és táplálkozásbiztonság, a humán fejlődés, az éghajlatváltozás elleni fellépés, a környezetvédelem, valamint a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák megőrzése, továbbá a humanitárius tevékenység, a béke és a stabilitás szempontjából.

A víz kulcsszerepet játszik a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, így a nemzetközi diplomáciában törekedni kell arra, hogy a vízellátás miatti konfliktusok ne jelenthessenek újabb biztonsági fenyegetést a világra. A világon kétszáznyolcvan folyó és hatszáz olyan vízbázis van, amely országhatárokon átnyúlik, a világ népességének 40%-a ilyen területen él. A lokális vízválságok emiatt könnyen olyan konfliktusforrásokká alakulhatnak, amelyek nagyobb mértékű feszültségek kirobbanásához vezetnek.

Magyarország kiemelten kezeli a vízdiplomáciát, és az ENSZ keretein belül egyértelmű elismerés övezi a teljesítményét, különösen a határokon átnyúló vízügyi együttműködésekkel és vízbiztonsággal kapcsolatban. A magyar vízdiplomácia kiindulópontja, hogy a víz alapvető fontosságú a környezeti, társadalmi, kulturális és gazdasági rendszerek szempontjából mind globális, mind regionális és helyi szinten, ugyanakkor az emberi tevékenységekből adódóan világszerte egyre nagyobb nyomás nehezedik a vízkészletek minőségére és mennyiségére, továbbá az éghajlatváltozás hatásai elsősorban a vízügyi területén érzékelhetők.

Javasolt prioritások a magyar vízdiplomácia nemzetközi szerepvállalásához

1. *A vízügyi kérdéseket a konfliktusmegelőzés és konfliktusrendezés, valamint a stabilizáció és a migráció megelőzésének szerves részeként kell kezelni.* Az instabil államok és a konfliktus sújtotta térségek konfliktuselemzése során fontos figyelembe venni a vízügyi kockázatokat is. Vízipari exportunk bővítésében a víz eredetű migrációval érintett területek/országok kapjanak prioritást.

2. *A vízügyi kérdésekben folytatott együttműködések lehetőséget kínálnak a békét elősegítő intézkedések megtételére is.* Ezen együttműködések során biztosítani kell a humanitárius, fejlesztési és békefellépések egymást kiegészítő jellegét, valamint a vízzel és a higiénés körülményekkel kapcsolatos humanitárius válságok kialakulásának megelőzését. E területen kiemelt szerepe lehet a képzésnek, a tudástranszfernek és szemléletformálásnak, amely területeken Magyarországnak jelentős tapasztalatai és kapacitái állnak rendelkezésre.

3. *Erősíteni kell a vízbiztonság megjelenítését és integráltságát a globális és EU-stratégiákban és szakpolitikákban.* Ennek keretében a vízbiztonságot az élelmiszer- és energiabiztonsággal, továbbá a társadalmi jóllét és az ökoszisztéma-szolgáltatások javításával együttesen kell kezelni. Szintén elő kell mozdítani a víz- és klímapolitikák integrációját mind nemzetközi, mind nemzeti és helyi szinteken. A vízzel kapcsolatos intézkedéseket erőteljesebben kell beépíteni a nemzeti éghajlat-politikai stratégiákba és tervekbe, illetve kapjanak nagyobb hangsúlyt a vízügyi és éghajlat-politikai kérdések kapcsán folytatott, határokon átnyúló és regionális együttműködések.

4. Szem előtt tartva, hogy a 6. fenntartható fejlődési cél (SDG6) megvalósítása továbbra is súlyos elmaradást mutat, a vízügyi dimenziót és párbeszédet az EU és tagállamai külpolitikáiban, valamint az ENSZ tevékenységében és intézményi kapacitásaiban meg kell erősíteni. Támogassuk az ENSZ keretein belül integrált vízgazdálkodási szervezet létrehozását.

5. Aktívan kapcsolódjunk be az EU 2027 utáni vízpolitikájának az alakításába a Víz Keretirányelv felülvizsgálatán keresztül. Képviseljük, hogy az EU támogassa az országonkénti és regionális integrált vízstratégiák kialakítását, a tervezési rendszer (VGT, ÁKK) racionalizálásának szükségességét.

6. Szorgalmazzuk a Kárpát-medence országainak, illetve a V4-ek egységes fellépését a víz ügyekben.

Felhasznált irodalom

- BUZÁSI Attila – PÁLVÖLGYI Tamás – SZALMÁNÉ CSETE Mária (2021): Assessment of Climate Change Performance of Urban Development Projects – Case of Budapest, Hungary. *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning*, 114, 103215. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103215>
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- IJJAS István (2019): *Integrált vízgazdálkodás. A hidroinformatika születése – európai és globális integráció*. Budapest: Typotex.
- IJJAS István – SOMLYÓDY László – JÓZSA János (2017): Vízbiztonság Európában, a Duna vízgyűjtőjén és Magyarországon. In FINSZTER Géza – SABJANICS István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 423–462.
- KÁRMÁN-TAMUS Éva – PÁLVÖLGYI Tamás (2022): A fenntartható energiagazdálkodás szociális dimenziói. *Gazdálkodás*, 66(4), 324–341. Online: https://doi.org/10.53079/GAZDAL_KODAS.66.4.t.pp_324-341
- ORLÓCI István (2009): A Kerettervek jelentősége a magyar vízügyek fejlesztésében. *Hidrológiai Közöny*, 89(3), 1–4.
- PÁLVÖLGYI Tamás – KOVÁCS Lajos (2023): Local Authorities at the Forefront of Climate Policy. *Social Horizons – The Journal for Social Sciences*, 3(5), 135–149.
- REICH Gyula (1997): A vízügyi igazgatóságok helye és szerepe a területi közigazgatásban. In SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.): *„Érvek és ellenérvek”. Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 169–195.
- REICH Gyula (2011): A hazai vízgazdálkodás intézményrendszere. MTA Köztudományi programok. In SOMLYÓDY László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Budapest: MTA, 289–330.
- REICH Gyula (2023): Globális összefogás a vízért. Interjú Körösi Csabával, az ENSZ közgyűlés elnökével. *Mérnök Újság*, 30(5), 14–16.
- SOMLYÓDY László szerk. (2002): *A hazai vízgazdálkodás stratégiai kérdései. Magyarország az ezredfordulón*. Budapest: MTA.

- SOMLYÓDY László (2008): Töprengések a vízről – lépéskényszerben. *Magyar Tudomány*, 169(4), 462–473. Online: www.epa.hu/00600/00691/00052/pdf/EPA00691_magyar_tudomany_2008-04_462-473.pdf
- SOMLYÓDY László szerk. (2011): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok. Köztestületi Stratégiai Programok*. Budapest: MTA. Online: www.gwpmo.hu/sources/root/upload/viz_net.pdf
- SZÉCHENYI István (1846): *Eszmetöredékek, különösen a Tisza-völgy rendezését illetőleg*. Pest: Trattner és Károlyi.

Egyéb források

- 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól.
- 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat.
- 1242/2022. (IV. 28.) Korm. határozat Magyarország 2021. évi vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről.
- 1480/2022. (X. 13.) Korm. határozat Magyarország 2021. évi árvízkezelési tervéről.
- 1828/2021. (XI. 30.) Korm. határozat A Nemzeti Víziközmű-közforgalmazási Stratégia feljogosító feltételeinek teljesüléséhez szükséges intézkedésekről.
- A Nemzeti Víziközmű-közforgalmazási Stratégia feljogosító feltételeinek teljesüléséhez szükséges intézkedésekről*. Budapest, 2021. Online: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/c/cf/cf6/cf6689bfe67aaa09d7524d37cea8f150d0b4f3dc.pdf>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. HL L 327., 2000. december 22., 1–73.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK irányelve (2007. október 23.) az árvízkezelési tervek értékeléséről és kezeléséről. HL L 288., 2007. november 6., 27–34.
- Duna Régió Stratégia*. Online: <https://dunaregiostrategia.kormany.hu/>
- Európai Bizottság (2016): *A Duna régióra vonatkozó stratégia: sikertörténetek*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/brochures/2016/danube-region-strategy-success-stories_hu
- Európai Bizottság (2020): *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (a 2008/56/EK irányelv) végrehajtásáról*. COM(2020) 259 végleges. 2020. június 25. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0259>
- Helsinki konvenció (1992): 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.
- ICPDR (2019): *Climate Change Adaptation Strategy*. Online: www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/icpdr_climate_change_adaptation_strategy_web.pdf
- ICPDR (2021a): *Danube Flood Risk Management Plan Update 2021 (2rd DFRMP)*. Online: www.icpdr.org/tasks-topics/tasks/flood-risk-management/danube-flood-risk-management-plan-2021
- ICPDR (2021b): *Danube River Basin Management Plan Update 2021 (3rd DRBMP)*. Online: www.icpdr.org/tasks-topics/tasks/river-basin-management/danube-river-basin-management-plan-2021
- Magyarország 2021. évi Árvízkezelési Terve (ÁKK2). Online: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/f/f4/f4d/f4d7c010cc9b7f2cbba8cf8ad85cd8ccdaa60519.pdf>
- Magyarország Vízgyűjtő-gazdálkodási Terve – 2021 (VGT3). Online: <https://vizeink.hu/vizgyujto-gazdalkodasi-terv-2019-2021/vgt3-elfogadott/>

- Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv). 2017. Online: www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/997966DE-9F6F-4624-91C5-3336153778D9/Nemzeti-Vizstrategia.pdf
- OECD (2015): *Principles on Water Governance*. Online: www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance-en.pdf
- Ramsari Egyezmény (1971): 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28. – június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről

Az EU Duna Régió Stratégia létrejötte, megvalósítása és aktuális kihívásai

A vasfüggöny leomlását követően az Európai Gazdasági Közösség szomszédjaival való viszonyának újrameghatározása és a keleti irányba történő terjeszkedés elengedhetetlen volt a gazdasági növekedés és az európai stabilitás biztosítása érdekében. Az EU Duna Stratégia 2011. évi – magyar uniós elnökség alatt történt – elfogadása is ebbe az irányba hatott. Azóta ebben az európai növekedési térben a 14 ország közös Cselekvési Tervben foglalt céljainak megvalósítása mentén haladva a stratégia segítette a szakpolitikai együttműködések erősítését, az európai normák átvételét, a tapasztalatok megosztását uniós és csatlakozás előtt álló országok között, hozzájárult a régió összeköttetéseinek javításához és a transznacionális kihívások kezeléséhez. Mindezt saját pénzeszközök hiányában a stratégia meglévő uniós finanszírozási forrásokba történő beágyazásával szükséges megvalósítani. A jelenlegi geopolitikai helyzetben az európai stabilitás és bővítés kiemelt jelentőségű, amelyhez a Duna Stratégia beérett fejlesztési keretrendszerként fontos támaszt képes nyújtani.

A makroregionális együttműködés történeti fejlődése a Duna régióban

A Duna mint térszervező erő és gazdasági erőforrás, védvonal, vagy éppen közlekedési folyosó már évezredek óta meghatározza az ott élő népcsoportok életét és egymáshoz való viszonyát. A történelem folyamán számos birodalom igyekezett kiterjeszteni határait a folyó vízgyűjtő területén. A Római Birodalommal kezdve mindössze kilenc államalakulat volt képes erre jelentős mértékben. A legtöbb esetben a Duna-térség azonban peremhelyzetben volt, az Avar Birodalmat, a Magyar Királyságot, valamint az egyetlen dunai monarchiának is nevezett Habsburg Birodalmat leszámítva. Az egységes dunaiság kialakulása irányába a gőzhajózás megindulása és a szabad hajózás feltételeinek az 1856-os párizsi békeszerződés révén történt megteremtése, az ezáltal megnövekedett árucsera-kapcsolatok hatottak, leginkább a folyó menti településeken. Ezzel egy időben azonban megindult a térség politikai szétagolódása, ami még az elmúlt évtizedekben is megfigyelhető. Mindez azt eredményezte, hogy napjainkra a Duna lett a világ legnemzetközibb folyója, amelynek vízgyűjtő területén 19 ország osztozik.¹ A régió határ menti területeinek 44,7%-os aránya is igen magas ezáltal európai viszonylatban.² Az Európai Unió és a térség országai számára ebben a helyzetben kell az eltérő politikai szándékokat, nemzeti érdekeket egységes mederbe terelni és a térség kohézióját erősíteni.

¹ ERDŐSI et al. 2002: 55–70; HARDI 2012: 35–44.

² CESC 2019: 4 alapján azok a területek, amelyek legfeljebb 30 km-re helyezkednek el valamely államhatártól.

A Duna régiós nemzetközi együttműködések erősítésének egyik első példája a már említett párizsi béke eredményeként az Európai Duna Bizottság és az úgynevezett Folyó Bizottság párhuzamos létrehozása volt 1856-ban. Előbbi hatásköre a Duna-deltára terjedt ki, és a krími háborúban győztes nagyhatalmak felügyelték, hogy a torkolatvidék zavartalan hajózását biztosítsa. Utóbbi a folyóvízi szakaszon nem tudta betölteni funkcióját, és két évvel később felfüggesztette tevékenységét. Az első világháború után a győztes hatalmak a versailles-i békeszerződés és a párizsi konferencia (1919–1920) keretében alkottak egységes szabályozást a hajózásra Ulmtól a torkolatig, s ennek ellenőrzésére jött létre 1920-ban a Nemzetközi Duna Bizottság, amely 1938-ig működött, majd a háború (német megszállás) miatt megszűnt. Később, a második világháborút követően az új nemzetközi hajózási feltételek megteremtése érdekében 1948-ban megkötött belgrádi egyezménynek köszönhetően alakult meg a ma is működő Duna Bizottság (1954 óta budapesti székhellyel).³ Tudományos téren a regionális együttműködés 1956-tól datálható, az Ausztriában bejegyzett Nemzetközi Dunakutató Egyesület (International Association for Danube Research, IAD) létrehozásával. Az oktatói, kutatói együttműködést tovább erősítette 1983-ban az ulmi, bécsi, linzi és budapesti egyetemeknek köszönhetően megalakult Dunai Rektorok Konferenciája, amelynek ma már 15 országból 64 egyetem a tagja.⁴ Az Alsó-Ausztria kezdeményezésére létrejött Duna menti Tartományok Munkaközössége igyekszik elősegíteni a helyi közösségek Duna menti összeköttetéseit 1982 óta, amelyhez mostanáig 41 tartomány csatlakozott.⁵

Az Európai Gazdasági Közösség a vasfüggöny leomlásakor új kihívásokkal nézett szembe, a geopolitikai helyzet megváltozásával a globalizációs áramlatok és a kereskedelem liberalizálásának köszönhetően. A szomszédjaival való viszony újradefiniálása és a keleti irányba történő terjeszkedés az európai stabilitás biztosítása érdekében elengedhetetlen volt. A hidegháborút követően a katonai, biztonságpolitikai kérdéseken túlmenően felerősödtek a környezeti, humanitárius és gazdasági, pénzügyi veszélyek is. A Maastrichti Szerződéssel kialakított közös kül- és biztonságpolitikán felül szükséges volt másfajta válaszokat is adni a felmerült új kihívásokra regionális szinten. A kontinens stabilizálása, az együttműködés erősítése és a gazdasági növekedés támogatása érdekében a növekedési terek létrehozását kulcsfontosságúnak tekintették. Az 1990-es évek a multilaterális eurorégiók kialakításának időszaka volt. Ekkor jöttek létre a Duna–Körös–Maros–Tisza, Vág–Duna–Ipoly, a Duna–Dráva–Száva eurorégiók is, segítve a határtérsegek periferiális helyzetének felszámolását és EU-integrációjuk előkészítését.⁶

A Duna régió felszíni és felszín alatti vízkészleteinek fenntartható kezelése és használatának biztosítása érdekében 1994. június 29-én Szófiában aláírt egyezmény jelentette a következő mérföldkövet. Eredményként 1998-ban létrehozták a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottságot (International Commission for the Protection of the Danube

³ GYURCSÍK 2019: 18–22.

⁴ MÁRZ 2003: 11–14.

⁵ ARGE Donauländer 2023.

⁶ CZIMRE 2004: 125–131; WASSENBERG et al. 2015: 42–47.

River, ICPDR) bécsi székhellyel, amelyhez később az Európai Unió is szerződő félként csatlakozott. A nemzetközi Duna-napot pedig évente június 29-én, az egyezmény elfogadásának napján ünneplik 14 dunai országban. A Duna régiót lefedő környezet- és természetvédelmi civil együttműködés kezdete is ekkorra datálható a Duna Környezetvédelmi Fórum zöld civil hálózatának 1999. évi megalapításával.

A makroregionális szakmai együttműködéseknek tehát különböző szinteken intézményesült vetületei voltak az ezredfordulóig, amikor az EU Duna Régió Stratégia előfutáraként, az Európai Bizottság megbízásából a Duna régióra vonatkozó első fejlesztési koncepciót osztrák szakértők elkészítették Danube Space Study néven. Annak alapját Ausztria 1995-ös uniós csatlakozása adta, valamint az unió további bővülésére történő felkészülés és az ehhez kötődő fejlesztési célok meghatározása.⁷ Előbb hazánk, Csehország, Szlovákia, valamint Szlovénia 2004. évi, majd később Románia és Bulgária 2007. évi uniós csatlakozásával a Duna régió jelentős része immár egy egységes gazdasági-politikai térséget alkotott, ami biztosította a lehetőséget a makroregionális elképzelések számára. Az EU bővülésének folyamatával párhuzamosan, 2006 márciusában Budapesten a Duna menti országok kinyilvánították együttműködési szándékukat a régió fejlesztési terveinek és a területi politikáknak az összehangolására. Ezt követően 2008-ban pedig Ausztria és Románia vetette fel a Duna régióra irányuló kezdeményezések uniós támogatását.⁸ A Régiók Bizottsága (Committee of Regions, CoR) még ebben az évben három régióközi csoportot hozott létre, köztük a Duna régióra irányulót, amelynek titkárságát a kezdeményezés élére álló alapító elnöknek, Peter Straubnak köszönhetően Baden-Württemberg biztosította. A bolgár, magyar, német, osztrák, román és szlovák regionális képviselőkből, továbbá horvát és szerb vendégtagokból álló csoport az úgynevezett ulmi folyamat kezdeti lépéseként javasolta egy, a Duna-medencével foglalkozó európai uniós stratégia kidolgozását. Ezt követően pedig 2009. május 6-án Baden-Württemberg tartomány és Danuta Hübner, a regionális politika uniós biztosának kezdeményezésére Ulmban a dunai országok csúcstalálkozója és az ulmi nyilatkozat elfogadására került sor. A nyilatkozat egyik fő célja volt, hogy a térség területi, kulturális és gazdasági kohéziójának erősítése érdekében készüljön stratégia, azt alapul véve pedig a 2014-től kezdődő új uniós költségvetési ciklusban a Duna régió közös fejlesztési és kutatási térségként szerepelhessen.⁹

A több szálon haladó események másik fontos eleme volt, hogy Budapesten rendezték meg 2009. június 11-én a Duna menti városok és régiók negyedik konferenciáját, és – az egészen 1998-ig visszanyúló települési együttműködés megszilárdítása-ként – az eseményen létrehozták a Duna Menti Városok és Régiók Tanácsát.¹⁰ Csupán néhány nappal később az Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy készítse el a Duna régiót érintő stratégiát 2010 végéig,¹¹ miközben 2009-ben elsőként jött létre az EU Balti-tengeri Régió Stratégia (EUSBSR).

⁷ HARDI 2012: 248–253.

⁸ SZABÓ 2011: 13–15.

⁹ HARDI 2012: 248–261.

¹⁰ Council of Danube Regions and Cities 2023.

¹¹ Council of the European Union 2009.

A Tanács határozatára reagálva 2010. februárban, Bécsben került sor tizenhárom ország és nemzetközi szervezetek, köztük az ICPDR szakértőinek egyeztetésére, hogy a környezeti kritériumoknak való megfelelést elősegítsék a stratégiaalkotás során.¹² A nem sokkal később elfogadott budapesti nyilatkozathoz a nyolc akkori uniós tagállam mellett mind a hat Unió kívüli ország is csatlakozott. Abban kimondták, hogy a stratégiának a közös megközelítésen, a szinergiákon, továbbá a már létező uniós pénzügyi eszközök hatékonyabb felhasználásán kell alapulnia. Egyúttal meghatározták a legfőbb közös kérdésköröket is. A stratégiaalkotás első lépéseként az Európai Bizottság részéről széles körű konzultációra került sor, bevonva az érintett országok érdekeltjeit. A régióból az észrevételek végül 2010 júniusáig érkeztek be az Európai Bizottsághoz.¹³ Civil oldalról kritikával illették a gyors ütemtervet, ami nem hagyott elegendő időt minden országban a civil szféra javaslatainak kidolgozására. Ennek februári állásfoglalásukban adtak hangot, majd megkezdték az önszerveződést segítő civil hálózat kiépítését.¹⁴

A konzultációhoz kapcsolódóan a magyar Nemzeti Duna Konferenciára 2010. januárban került sor négy tematikus panelbeszélgetés keretében: az intézményfejlesztés, társadalmi-gazdasági fejlődés, fenntartható fejlődés-környezetvédelem, valamint a dunai kultúra-identitás terén. Már ez a konzultáció is megerősítette, hogy a területi lehatárolás nem érintheti csupán szűkebb értelemben a Duna menti térséget, hanem ki kell terjednie a folyó teljes vízgyűjtőjére.¹⁵ Ez azonban sokak számára a mai napig nem egyértelmű, az ugyanis két területi síkon értelmezhető, s így értelmeződik is. A fejlesztések egy része magára a folyóra, illetve a folyóvízgyűjtőre koncentrál (például hajózási, kikötői, árvízvédelem stb.). A stratégia ugyanakkor egy makrorégió integrációját irányozza elő, jellemzően „puha” és nem feltétlen infrastrukturális fejlesztési célokkal. Olyan területeket is integrál, amelyeknek a történelmi dunaisághoz kevés köze van. A vízgyűjtő kevésbé épült be az itt élők mentális térképébe, mint a folyó maga. Így a stratégia területi vonatkozása valóban kétértelmű, ellentétben más makrorégiókkal (Alpok, Balti-tenger) természetföldrajzi alapjaival.

Az EUSDR megjelenése a 2011-es magyar elnökség prioritásai között

A 2011. évi magyar EU-elnökség egyik politikai konszenzust élvező központi eleme volt a víz témaköre. A Duna Stratégia ezáltal fontos hozzáadott értékkel bírt az Európai Bizottság 2012-re ütemezett átfogó vízpolitikai javaslatairól folytatott tagállami eszmecsere kapcsán is.¹⁶

A magyar kormány az 1150/2010. (VII. 9.) Korm. határozattal hagyta jóvá a harmadik magyar hozzájárulást, beépítve az előző kormány által készített első két hozzájárulást

¹² PAVISA–KULCSÁR 2010: 122–137.

¹³ SZABÓ 2011: 13–15.

¹⁴ LÜTGENAU 2011: 134–135.

¹⁵ PAVISA–KULCSÁR 2010: 172–179.

¹⁶ GORDOS 2011: 125.

értékes elemeit.¹⁷ Ebben összefoglalták a legfontosabb hazai törekvéseket. Projektjavaslatokat is megfogalmaztak némileg előreszaladva,¹⁸ tekintettel arra, hogy a 2011. évi uniós elnökség alatt majd a huszonhetekkel folytatott egyeztetések kerülnek előtérbe. A kormányhatározat kiemelten kezelte a vízkormányzás és integrált vízgazdálkodás, a jelentős hazai felszín alatti édesvízkészlet védelmének kérdését. Emellett célként fogalmazta meg társadalmi egyetértés esetén a hajózás feltételeinek javítását a környezet- és természetvédelem feltételeinek egyidejű figyelembevétele mellett. Megállapította, hogy a hajózási fenntartásának – hazánkat is aránytalanul terhelő – folyamatos költségei okán annak kimutatható előnyöket kell biztosítani. Hangsúlyozta, hogy a zöld gazdaságfejlesztés és beruházások jelentik a regionális gazdasági növekedés egyik ígéretes útját. Kiemelt feladatként tekintett az energiaellátás biztonságának javítására, a piaci verseny erősítésére, a klímaváltozás káros hatásainak mérséklése kapcsán a megújuló energiaforrások fokozott használatára, az épületek energiahatékonyságának növelésére. Jelezte egyúttal, hogy az EU soros elnökségét betöltő magyar kormányának kulcsfontosságú koordináló szerepe lesz az EUSDR elfogadásában. A stratégia megvalósítását pedig javasolta a rendelkezésre álló pénzügyi keretek szerint két szakaszra bontani: a 2013-ig tartó tervezési fázisra, majd a 2014 után kezdődő uniós pénzügyi időszakban a végrehajtási szakaszra.



1. ábra: Az EUSDR megvalósítása kapcsán érintett terület térképe

Forrás: Baden-Württemberg tartomány [é. n.]

¹⁷ FEJES 2011: 5–12; PAVISA–KULCSÁR 2010: 76–93.

¹⁸ PAVISA–KULCSÁR 2010: 154–165.

A tizennégy országot magába foglaló EUSDR-t és a hozzá kapcsolódó Cselekvési Tervet az Európai Bizottság 2010. december 8-án tette közzé (1. ábra).¹⁹ Hazánk uniós elnöksége során 2011. januárban a korábban csak a tizennégy érintett ország körében tárgyalt stratégiát kellett megismertetni az Európai Unió többi tagállamával, bevonva informálisan a régió Unión kívüli országait. Az első elképzelések szerint prioritási területeket csupán uniós országok koordinálhattak volna, mivel uniós politikáról van szó.²⁰ Ez a felvetés azonban a stratégia indulásáig megváltozott, abban ugyanis Horvátország, Moldova és Szerbia is prioritási területi koordinátori feladatokat lát el a kezdetektől. A környezeti kockázatok kezelése prioritási terület vezetése kapcsán Romániával miniszteri szinten született megállapodás (különösen a 2000. évi tiszai cianidszennyezés és a 2010. októberi vörösiszap-katasztrófa aktualitásaira való hivatkozással). A stratégiát végül a terveknek megfelelően az Általános Ügyek Tanácsa a 2011. április 13-i ülésén fogadta el, azt követően pedig az Európai Tanács júniusi üléséig a tényleges elindítását előkészítő workshopokat terveztek be az elnökségi programba.²¹

Az intézményi együttműködés fokozása és a lakosság bevonása a stratégia 10. prioritási területének céljai között szerepel. Ahhoz kötődően a Duna Civil Közösségi Fórum megalakulására a magyar uniós elnökség zárásakor került sor.

Az EUSDR gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatása

A makroregionális stratégiák²² megvalósításának nyomon követése és hatásértékelésük összetett kérdéskör. Némely hozzáadott értékük könnyebben mérhető, míg a kevésbé kézzelfogható eredmények értékelése és azok mérhető indikátorainak meghatározása jelentős kihívás. A 2010-ben megalkotott Cselekvési Terv kapcsán a fellépésekhez tartozó prioritásterületi célok (összesen ötvenhét cél) meghatározása már a megvalósítás első évében megtörtént, majd 2016-ban már azok felülvizsgálatára is sor került. 2018-ban pedig arról döntöttek az országok, hogy a 2021–2027 közötti európai uniós többéves pénzügyi keret tervezésével együtt – valamint reagálva az újonnan felmerült kihívásokra és trendekre – megújítják a Cselekvési Tervet. Azt végül 2020-ban fogadták el, és egy fókuszáltabb stratégia érdekében a korábbi 137 helyett kevesebb, mindössze nyolcvanöt fellépést tartalmaz.

Az EUSBSR-t és a EUSDR-t követően 2014-ben elfogadott Adriai- és jón-tengeri, valamint az egy évvel később indult Alpok Régió Stratégiákkal együtt a négy makro-regió országai és a prioritás területi koordinátorok két évente készítenek beszámolót tevékenységükről az Európai Bizottság számára. Ezek alapján a Bizottság összeállítja jelentését a makroregionális stratégiák előrehaladásáról, arra épülve pedig Tanácsi

¹⁹ European Commission 2010.

²⁰ FEJES 2011: 5–12.

²¹ Council of the European Union 2011; FEJES 2011: 5–12.

²² European Commission [é. n.].

következtetéseket fogadnak el. A legutóbbi, 2023. júniusi következtetésében a Tanács egyrészt hangsúlyozta a robusztus adatok szükségességét a hatásértékelés kapcsán, ideértve a stratégiák megvalósítása érdekében mobilizált uniós forrásokat is. Másrészt elismerte, hogy szükséges a láthatóság növelésének és az eredmények nyomon követésének tökéletesítése.²³

A makroregionális kormányzás értékelésének első kísérlete az Európai Bizottság 2013-ban készült jelentése volt. Öt évvel az EUSDR elfogadása után a Bizottság kezdeményezésére az érdekeltek bevonásával kezdődött párbeszéd az értékelés lehetőségeiről. A megfogalmazott célok igen sokrétűek, és több esetben kevésbé ambiciózusak (egy rendezvény szervezésére irányulnak), vagy éppen túl általánosak (például a korupció elleni közös küzdelem erősítése). A célokhoz rendelt határidők számos esetben hiányoznak, nyitva hagyva a kérdést, vagy folyamatos együttműködést feltételezve. Máskor pedig rövid távon (van, hogy csupán 2021-ig) határozták meg a határidőket, de a biodiverzitás prioritási terület esetében egységesen 2030-ig terjednek, máshol pedig az uniós költségvetési időszak végét jelölték meg a pénzügyi keretekhez illeszkedve. Mindezt nagymértékben befolyásolta a stratégia elfogadásakor rögzített úgynevezett „három nem alapelv”.²⁴ Eszerint a makroregionális stratégiák megalkotása nem igényel új uniós forrásokat, hanem a meglévők jobb felhasználására helyezi a hangsúlyt, nem hoz létre új intézményeket, és az uniós jogszabályok módosítása sem szükséges.²⁵ A rendelkezésre álló források mennyisége azóta is nyitott maradt. A célok és a hozzájuk tartozó ütemterv megfogalmazását tehát nehezíti a mai napig a szakmai projektekhez, beruházásokhoz rendelkezésre álló források bizonytalansága az EUSDR megvalósításában részt vevő szereplők számára.

A makroregionális stratégiák hozzáadott értékének uniós finanszírozási programok és projektek szempontjából történt vizsgálatát 2017-ben publikálta az Interact.²⁶ A programok szempontjából segítik a források összehangolását, jobb projektek kidolgozását és azok hatékony megvalósítását a programok költségvetéséből, növelik a programok láthatóságát, és segítenek új érdekeltek bevonásában. A projektek számára stratégiai keretként és hivatkozási alapként szolgálnak a makroregionális stratégiák. Segítik a projektötlet tágabb politikai kontextusba helyezését, a partnerkeresést és a hálózatban történő együttműködést, jelentősebb szakpolitikai hatás elérését és a projekteredmények feltőkésítését.

Az új Cselekvési Terv kidolgozásával egy időben a METIS készítette el az EUSDR operatív értékelését.²⁷ Eszerint a stratégia egyik legfőbb eredménye az együttműködési struktúrák és új partnerségek létrehozása (mint például az önkéntes és hivatásos szervek együttműködése a katasztrófakezelési munkacsoport keretében). Az EUSDR tizenkét

²³ Council of the European Union 2023.

²⁴ CHILLA–SIELKER 2016.

²⁵ European Commission 2010.

²⁶ TOPTSIDOU et al. 2017.

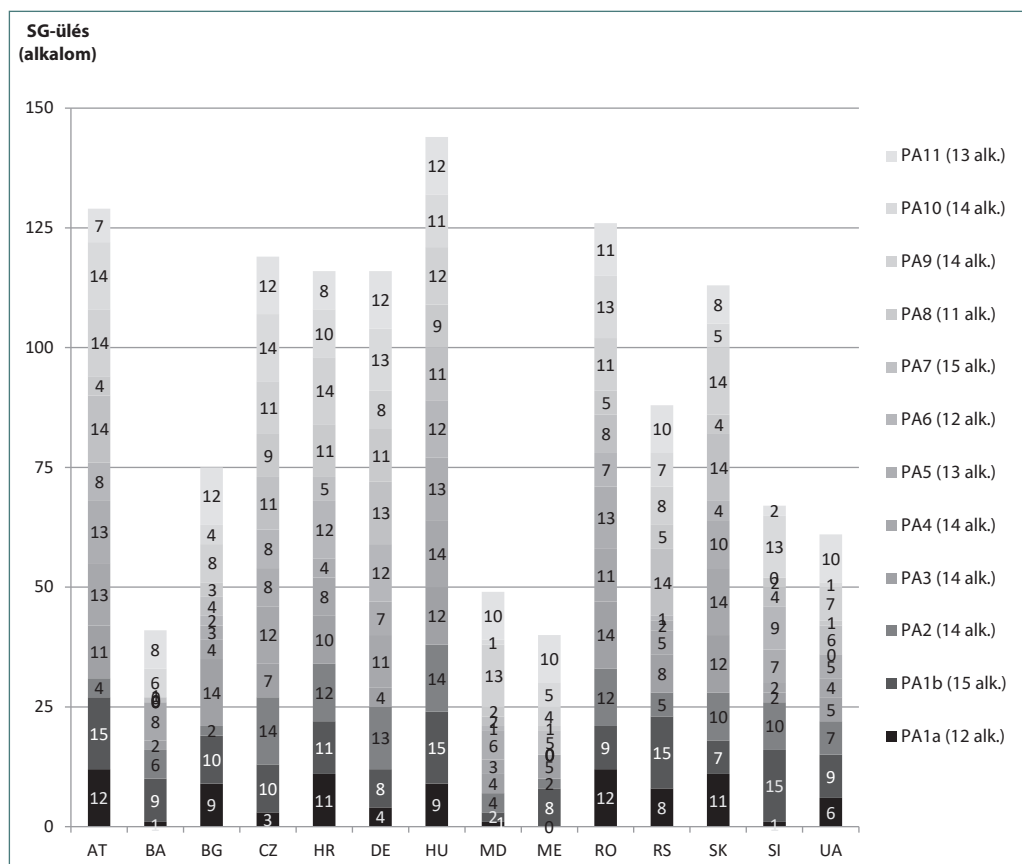
²⁷ METIS 2019.

prioritásterülete²⁸ közötti együttműködés kevésbé intenzív. Jó példaként szolgál a vízi közlekedés és a biztonság területek közös munkacsoportja a hajózás adminisztratív akadályainak lebontása kapcsán. Az EU főigazgatóságaival változó a stratégia kapcsolata, a központi uniós források kiaknázása szintén fejlesztésre szorul. A projektek terén egy évtized alatt már egymáshoz kapcsolódó, több pénzügyi forrásból táplálkozó projektláncolatok is felépültek (például a hajózás, hordalékgazdálkodás, katasztrófakezelés, nemzeti parki együttműködés terén). Az uniós csatlakozás előtt álló országokkal való együttműködés és ezáltal a regionális integráció erősítése szintén fontos hozzáadott értéke a stratégiának. Kiemelt fontosságú és az egyik legfőbb kritika arra irányult, hogy a stratégia megvalósításában a megfelelő kapacitásokkal, szaktudással és világos mandátummal rendelkező, a politikai döntéshozatalra hazájukban befolyással bíró személyek vegyenek részt. Ezáltal nemzeti szinten a döntéshozókhoz és finanszírozást nyújtó operatív programokhoz is hatékonyabban el lehet juttatni a stratégia keretében hozott döntéseket és az ott elért eredményeket. A prioritási területek irányító testületeiben való részvétel országonként és területenként változó (2. ábra). A magyarországi szereplők aktivitása a legmagasabb volt, míg az unión kívüli országok esetében az EUSDR működtetésével kapcsolatos események részvételi költségének biztosítása is problematikus. Igaz, ezt némileg felülrírják a Covid-világjárvány óta alkalmazott online találkozók részvételi tapasztalatai. Jelentős volt az elmúlt években a személyi fluktuáció, ami a kapacitásépítést is ellehetetleníti. Mindez kiemeli az előbb brüsszeli, majd 2018 óta bécsi és bukaresti székhellyel működő Duna Stratégia Pont (DSP) – az EUSDR megvalósítását segítő titkárság – nyújtotta közös intézményi emlékezet fontosságát. A DSP-nek egyúttal elő kell segítenie a stratégia külső kommunikációját, a sikertörténetek bemutatását és a prioritási területek közötti együttműködést is.

Az EUSDR szakpolitikai hatásértékelése 2022-ben készült el első alkalommal. Eszerint jól haladt az új Cselekvési Terv megvalósítása, és saját források hiányában az EUSDR uniós finanszírozási keretekbe való beágyazása átfogóan valósult meg a 2021–2027-es költségvetési időszak programozása során.²⁹ A tapasztalatok megosztása és a szinergiák beazonosítása érdekében kialakításra került előbb az ESZA, majd az ERFA/KA, végül az IPA/NDICI forrásokat kezelő Irányító Hatóságok három regionális hálózata. A prioritási területek a könnyebb finanszírozhatóságot elősegítendő, a Cselekvési Tervben szereplő nyolcvanöt fellépés közül három-három stratégiai témát határoztak meg, valamint egy, a jó gyakorlatokat is felvonultató (például projektértékelés, összehangolt pályázati felhívások, célzott felhívások) eszközkészletet is kidolgoztak a program-irányítók számára.

²⁸ Danube Strategy Point [é. n.].

²⁹ OROSZI–JENEI 2016; SPULE–SIELKER–HAARICH 2022.



2. ábra: Résztétel az EUSDR Irányító Testületi üléseken prioritási területenként és országonként 2015–2021 folyamán

Forrás: DSP alapján a szerző szerkesztése

Pawel Samecki korábbi regionális fejlesztésért felelős uniós biztos már 2009-ben megfogalmazta, majd az EUSDR létrejötte előtt Barsiné Pataky Etelka kormánybiztos is kihangsúlyozta, hogy a makroregionális stratégiák sikerességét nagymértékben meghatározzák majd az olyan projektek és kezdeményezések, amelyek kézzelfogható eredményeket és a régiók számára hozzáadott értéket jelentenek, ezáltal segítik közelebb vinni azokat a lakossághoz.³⁰ A civil társadalom bevonása kapcsán 2011-től civil fórum működik, és évente megszervezik a Résztétel Napját, valamint ahhoz kapcsolódóan nemzeti meghallgatásokat. A Duna Ifjúsági Tanács 2022-ben alakult meg országonként két-két fiatal bevonásával, segítve a fiatal generáció döntéshozatalba történő bevonását tanácsadó szereppel.

³⁰ FEJES 2011; KAISER 2011.

A Duna Stratégia politikai támogatottsága a megalapítása körüli évekhez képest lecsökkent. Az Éves Fórum margóján évente megrendezett miniszteri találkozókra megjelenő miniszterek és uniós biztosok száma, valamint az önkéntesről az angol ábécét követő elnökségre való 2024. évi kényszerű áttérés is jól jelzi ezt. Az Európai Tanács legutóbbi következtetésében is külön aláhúzta a megvalósításban részt vevő országok folyamatos politikai elköteleződésének fontosságát.³¹ A Duna menti országok parlamenti képviselőinek első konferenciáját 2013-ban szervezték meg. Azóta Budapesten kétszer is sor került rá (2014-ben és 2018-ban), utóbbi során döntöttek arról a résztvevők, hogy a folytonosság biztosítása érdekében az EUSDR elnökségét adó ország szervezze a továbbiakban a törvényhozók találkozóját. Ennek ellenére 2021–2023 folyamán sem sikerült megszervezni azt. A magas szintű döntéshozók elérése csak néhány prioritási terület esetében valósul meg. A dunai hajózási fenntartása kapcsán kétféleképpen találkoznak el találkozóikon következtetéseket a régió közlekedési miniszterei (amelytől a magyar fél rendszeresen távol marad). A biztonság területén pedig háromévente gyűlnek egybe a szaktárcák vezetői, legutóbb 2023-ban a harmadik alkalommal. Emellett kiemelendő a JOINTISZA projekt keretében megújított integrált Tisza Vízügyi-gazdálkodási Terv, amelyet az öt ország miniszterei és az ICPDR főtitkára 2019 szeptemberében Budapesten hagytak jóvá. A hazai koordinációt és érdekérvényesítést illetően a magyar nemzeti koordinátori szerepkör az elmúlt évtizedben operatív szintre terelődött (a Duna Stratégiának dedikált kormánybiztosi feladatokat előbb miniszteri biztos vette át, majd jelentősen kibővült feladatkörrel rendelkező helyettes államtitkár politikai felügyelete mellett főosztályvezetőt, végül osztályvezetőt neveztek ki). A stratégia megalakulása óta tárcaközi munkacsoport működik a prioritási területek Irányító Testületeibe delegált magyar szakértők, Irányító Hatóságok, az Országgyűlés Hivatalának Külügyi Igazgatósága, a Duna Bizottság, az ICPDR, majd 2022 óta a Duna Ifjúsági Tanács magyar tagjainak részvételével.

A stratégia megvalósításának 2011 utáni újabb jelentős momentumaként értékelhető a 2017. évi magyar elnökség. Egyrészt sikerült európai szinten politikai és szakmai párbeszédet elindítani a makroregionális stratégiák 2020 utáni szerepéről és a főbb finanszírozási irányokról, szükségletekről. A magyar elnökség hangsúlyozta az EU bővítésének fontosságát a térség szempontjából, és igyekezett az unió kívüli országok bevonását elősegíteni. Szakpolitikai téren pedig a regionális energiabiztonságra és az energiaforrások diverzifikációjára, valamint a környezetbarát közlekedés jövőjére és a regionális közlekedési kapcsolatok fejlesztésére koncentrált. Ezek időszerezését az orosz–ukrán háború kapcsán kialakult energiaválság, a szolidaritási sávok kialakítása és a későbbiekben elfogadott Európai Zöld Megállapodás is alátámasztja. A lakosság figyelmét is igyekezett a magyar elnökség a Dunára és vízügyi jövőjére irányítani „A Duna egy napja” fotópályázat, vagy a 35 országból több mint 1200 résztvevőt vonzó Éves Fórum megszervezésével. A Duna mentén élők, helyi döntéshozók bevonását segítette forrástól a torkolatig a „70 maraton a Dunáért” projekt megvalósítása.

³¹ Council of the European Union 2023.

A tíz év jelentősebb eredményeit a stratégia jubileuma alkalmából 2021-ben összegezték a magyar koordináció részéről.³² Csupán kiragadva néhány lényeges elemet, a stratégiának köszönhetően egységesítésre kerültek a dunai határ- és vámvizsgálatok során alkalmazott formanyomtatványok, elkészült a dunai hajóút fenntartási főterve, és számtalan, a kikötők modernizálását, a multimodalitást segítő, a hajózó útvonal kijelölését, ezáltal pedig a hajózás biztonságát fokozó projekt valósult meg. A TEN-T hálózat fejlesztése kapcsán új hidak épültek a Dunán (például Komáromnál, Újvidéken, Belgrádban és a román–bolgár Duna-szakaszon is), új autópálya-kapcsolatok épültek (például az M4 és A5, valamint az M43 és A3 Magyarország és Románia között), és vasútvonalak villamosítására is sor került. 2012-ben elkészült a régió gázpiaci modellje, majd egy évvel később a gáztároló-elemzése, segítve a gázpiaci integrációt. A kiaknázatlan geotermikus erőforrások átfogó értékelése 2014-ben készült el, és fűtési célú fenntartható hasznosítását egy hat országra kiterjedő projektben a gyakorlatba is átültették. A Duna Vaskor Utat 2021-ben Európa új kulturális útvonalaként regisztrálták, és a Duna városi márka (Danube Urban Brand) kialakítása is megvalósult számos település együttműködésében erősítve a Duna menti kulturális identitást. A Duna hordalékszállítását, a mérésére alkalmazott módszertant és a hordalékmérések hiányosságait először térképezték fel a forrástól a torkolatig. A hordalékgazdálkodás pedig nagyban befolyásolja a hajózást, a vízienergia-termelést, az árvízvédelmet és az ivóvízellátást is. Beazonosították az árvízvédelem terén a nemzetközi együttműködést igénylő intézkedéseket, és első lépésben összehangolták az árvízi előrejelzések kapcsán az országok közötti hidrometeorológiai adatok cseréjét. A katasztrófák elhárítása kapcsán önkéntes és hivatalos szervek régiós hálózata épült ki 2019-ben, a kapacitásépítésben, tudásátadásban és a határon átnyúló katasztrófaelhárításban részt vevők számára minimumszttenderdek kialakítása érdekében. Kiépült a Duna menti nemzeti parkok hálózata, és a biodiverzitás (például vad dunai szigetek) védelme érdekében számos projekt valósul meg. Létrejött a Duna Tokhal Munkacsoport a vándorló halak (elsősorban a tokfélék mint a Duna zászlóshajó fajai³³) védelme érdekében. Tevékenysége a folyó hosszanti átjárhatóságának javítását, a potenciális élőhelyek feltérképezését, a fajvédelem összehangolását is segíti. Az EUREKA, innovatív kis- és közepes vállalkozások támogatását előirányzó program keretei között tizenegy ország részvételével három dunai felhívás jelent meg 2015–2018 folyamán, amelyből tizennyolc hazai vállalkozás hatszázötvenmillió forint támogatásban részesült. Magyar kezdeményezésre számos regionális klaszterkonferencia szervezése, a Duna Menti Kamarák Szövetségének vagy a Mesterséges Intelligencia Munkacsoportnak a megalakítása is segíti a régió vállalkozásainak versenyképességét és nemzetköziesítését. A szakképzett munkaerő régióból történő elvándorlásának megállítására a gyakorlatorientált felsőoktatást segítő kormányzati modellt dolgoztak ki, és ötven szervezet kötelezte el magát a kérdés hosszú távú kezelése kapcsán a Duna

³² Külgazdasági és Külügyminisztérium 2021.

³³ PARK 2012: zászlóshajó fajnak nevezzük a jól ismert, közvéleménynek tetsző, ezáltal demonstratív jelentőséggel bíró veszélyeztetett fajokat (óriáspanda, tigris), amelyek természetmegőrzési célok, például értékes élőhelyük és az ott élő veszélyeztetett fajok védelme érdekében természetvédelmi kampányok nagyköveteként is megjelennek.

Charta aláírásával. Magasabb foglalkoztatási szint elérése érdekében Duna Kompetencia Központok kialakítását segítette az emberek és készségek prioritási terület. Online információs pontként 2016-ban létrehozták az EuroAccess projekt támogató adatbázist, összefogva a projektfinanszírozási lehetőségekkel kapcsolatos információkat. Európai parlamenti forrásból az EUSDR intézményi együttműködés prioritási területe biztosított 2014–2018 között hat felhívásban kis összegű pénzügyi támogatást nagyobb nemzetközi projektek kidolgozásához az EUSDR prioritási területek fellépéseivel összhangban. A Dunán a bűncselekmények leginkább az áruszállításhoz köthetőek, a legnagyobb kockázatot a jövedéki áruk csempészete jelenti. A bűnüldözés terén 2013 óta tíz alkalommal, tíz Duna menti ország, az Europol, a Frontex és a Délkelet-Európai Bűnüldözési Központ (SELEC) bevonásával, mohácsi ideiglenes koordinációs központtal megszervezett Dunai Folyami Fórum (DARIF) összehangolt rendészeti műveleteit fontos kiemelni. A Fórum nagyban segíti a bűnüldöző szervek közötti gyors információcserét, és növeli annak hatékonyságát a szervezett bűnözés elleni küzdelemben.³⁴

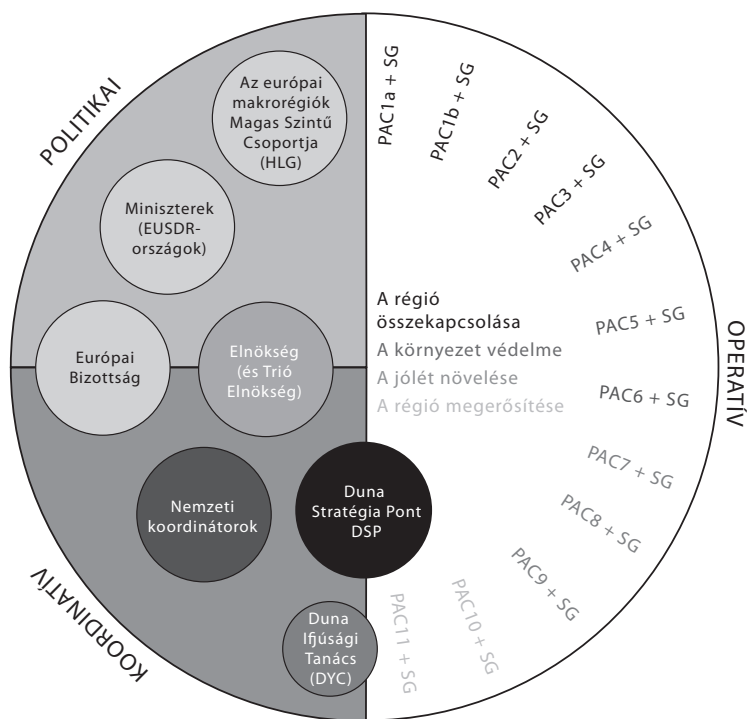
Az EU Duna Régió Stratégia aktuális helyzete, lehetőségei és kihívások

A stratégia irányítási struktúrája megszilárdult, abban jelentős változás a Cselekvési Terv 2020. évi megújításakor nem történt. Azzal együtt a megvalósításban részt vevő szereplők feladatait formálisan is definiálták. A Duna Stratégia Pont létrehozását követően a fiatalok, a Duna Ifjúsági Tanács 2022-től történt bevonása jelent meg új elemként a stratégia életében, és segíti a fiatal nemzedék megszólítását, tanácsadóként való részvételét a döntéshozatalban (3. ábra).

Az EUSDR létrehozásakor meglévő jelentős gazdasági különbségek az elmúlt évtizedben sem mérséklődtek, amit az egy főre eső GDP értékeinek regionális eloszlása szemléltet legegyszerűbben. Az EUSDR területén az EU-csatlakozás előtt álló országok gazdasági helyzetét figyelembe véve lényegesen nagyobbak a területi különbségek, mint az EU-ban magában. Ez a jellegzetessége megkülönbözteti más nagyrégióktól. Emellett a régióban jelentős a belső vándorlás, elsősorban északnyugati irányba, valamint vidékről a városi környezetbe (4. ábra). Egyes térségek (például Szlavónia, a Román-alföld) fokozatosan kiüresednek. Az agyelszívás és az előregedő társadalom a gazdaság újratermelődésének alapját veszélyezteti. A régió határsűrűsége az európai átlagnál jóval nagyobb, és a határátkelőhelyek sűrűsége alacsony.³⁵ A határok átjárhatóságának javítása (például a magyar–horvát határszakaszon), a határtérségben élők életkörülményeinek javítása érdekében a jogi akadálymentesítés és a határokon átívelő közszolgáltatások kiépítése (például az egészségügy terén) jelentős előrelépésnek bizonyulna. Románia és Bulgária schengeni övezethez való csatlakozásának Ausztria részéről történő akadályozása viszont újabb belső konfliktust generál a régióban. A schengeni térség bővítése révén a gazdasági és kulturális kapcsolatok tovább erősödhetnek.

³⁴ KALMÁR 2023.

³⁵ CESC 2019.



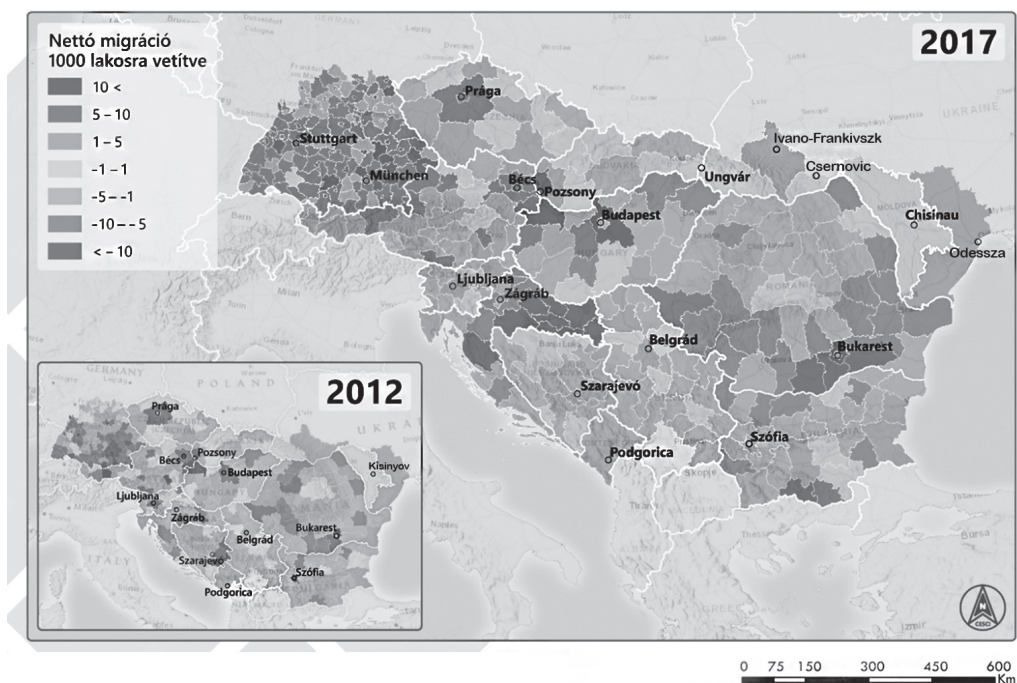
3. ábra: Az EUSDR irányítási struktúrája

Forrás: Danube Strategy Point 2023

Az orosz–ukrán háború számos következménnyel járt, a Duna-delta és a szolidaritási sávok szerepe felértékelődött. Az energiaforrások diverzifikációja, az oroszgáz-függőség csökkentése országonként eltérő mértékben jelent kihívást, amire vonatkozóan a fenntartható energia prioritási terület készített tanulmányt 2022-ben. Mindez egyúttal a megújuló energiaforrások alkalmazását is felgyorsítja. Ukrajna újjáépítése kapcsán lehetőség kínálkozik az EUSDR újrapozicionálására. Jól jelzi ezt, hogy az Interreg Duna Régió Program felhívásaiba nem csupán a térséghez tartozó négy ukrán megyét, hanem immár az ország teljes területét bevonták az országok döntése értelmében.

A makroregionális stratégiák és különösen a Duna, vagy az Adriai- és jón-tengeri stratégia a szomszédság és bővítéspolitika fontos eszközeiként szolgálnak. Az EUSDR létrejötte óta Horvátország tagjelöltből uniós tagállam lett, míg 2023 óta mind az öt unión kívüli ország immár tagjelölti státusszal bír. Ukrajna és Moldova uniós tagjelölti státuszának 2022-ben történt gyors elfogadása és a Nyugat-Balkán elhúzódó, akadozó bővítési folyamata azonban sok szereplőben ellenérzést válthat ki. Az EU-szkepticizmus erősödése mellett teret adhat más (például kínai) geopolitikai törekvéseknek. A 2016-ban létrehozott, az orosz érdekszféra határán az észak–déli összeköttetések javítását célzó, az USA által is támogatott Három Tenger Kezdeményezésre jelentősebb politikai figyelem irányul a háború kitörése óta. Mindeközben a stratégia fokozatosan veszített politikai

támogatottságából az elmúlt években. A sokszereplős együttműködések és közös projektek feloldják az esetlegesen merev kétoldalú érdekviszonyokat, segítik az uniós források felhasználását, felgyorsítják a tagjelölt országok uniós csatlakozását az EU-jogharmonizáció révén. Lényeges szerepük van az államok közötti gazdasági, kulturális kapcsolatok erősítésében, és a nem túl erős közös regionális identitás építését is segíthetik.³⁶



4. ábra: A nettó migráció területi eloszlása a Duna régióban

Forrás: CESC 2019

A Duna mint közlekedési folyosó jövőbeli szerepe kérdéses, tekintettel a klímaváltozás hatásaira és látva az elmúlt évek változékony, vagy Ausztriában tizenöt év alatt a felére csökkenő áruforgalmi adatait.³⁷ A kisvízes időszakok gyakoriságának várható növekedése, a hajózási fenntartásának költségei és környezeti hatásai komplex szemléletmód alkalmazását teszik szükségessé. Mindez szintén rávilágít a flotta modernizációjának, valamint a multimodális kapcsolatok kiépítésének fontosságára.

A Covid-világjárvány és az orosz–ukrán háború a hagyományos ellátási láncok felbomlását eredményezték több esetben. Azok újjászervezése, a térség kis- és közepes vállalkozásainak megerősítése esetén jelentős lehetőségeket rejt a zöld átmenet és a gazdaság versenyképessége, vagy éppen az elvándorlás megállítása szempontjából.

³⁶ GORDOS 2011: 121; KOLLER 2011; TÖRÖK–LENDVAI 2011.

³⁷ CASPAR et al. 2023: 16–17.

Magyarország érdekei a dunai makroregionális együttműködés jövőbeni fejlődésére tekintettel

Magyarország tevékenyen részt vett a Duna Stratégia megalkotásában, majd azt követő megvalósításában is. A meghatározó szerep megtartása érdekében célszerű első lépésben a stratégia iránti politikai elkötelezettség hazai erősítése. Továbbá szükséges biztosítani a feltételeket a stratégia megvalósításához jelentősen hozzájáruló hazai szervezetek (például munkacsoportok, szakmai szövetségek, projektláncolatok vezetői) tevékenységének erőteljesebb támogatásához.

A 2024. évi uniós elnökségünk során a kohéziós programok félidei felülvizsgálata és a kilencedik kohéziós jelentés véglegesítése a kohéziós politika – és ezáltal az EUSDR – jövőjét is meghatározhatja a többéves pénzügyi perspektíváról szóló 2025-ben induló tárgyalásokat megelőzően, és segíthet ismételten ráirányítani a figyelmet az EUSDR-re.

Az Interreg Duna Régió Program budapesti központtal történő működtetése a 2027 utáni időszakban is kiemelt fontosságú a magyar vezetéssel megvalósuló stratégiai jelentőségű EUSDR-projektek előkészítésének támogatásával együtt. A stratégia céljainak beágyazása a nemzeti operatív programok megvalósításába elengedhetetlen, 2021-től már szükséges azonban túllépni a projektek utólagos felcímkezésén.³⁸

Hazánk globális kiterjedésű vízdiplomáciai és vízipari törekvéseivel összhangban lényeges fenntartani és tovább erősíteni a Duna régió szintű szerepvállalásunkat a vízgazdálkodás területén mind a stratégia érintett prioritási területein, mind pedig az ICPDR szakértői csoportokban. Célszerű a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás kapcsán a vízkészlet-gazdálkodás, a vízmegosztási kérdések irányába terelni a diskurzust. A tiszai együttműködés fokozása kiemelt szerepet kell hogy kapjon, megerősítve a 2014-ben Szolnokon létrehozott nemzeti Tisza Irodát. A stratégia eszközszerével szükséges támogatni Kárpátalja víziközműrendszereinek és kommunálhulladék-gazdálkodásának fejlesztését a vízminőség javítása és a határon túli magyarok létfeltételeinek javítása érdekében. Mindehhez felkészült, nemzetközi környezetben is érvényesülni képes víz- és környezetgazdálkodási szakemberbázis szükséges.

A dunai vízi közlekedés fejlesztése tekintetében továbbra is helytállóak a 2010-ben összeállított harmadik magyar hozzájárulásban a költségek, hasznok és környezeti szempontok figyelembevételéről megfogalmazottak.

Az EU budapesti székhelyű Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL) mellett a bűnüldözési szervek állandó dunai koordinációs központjának létrehozása biztonsági deficitet szüntetne meg, akár a Duna régiót érintő külső migrációs nyomás biztonsági szempontjai kapcsán is.

³⁸ OROSZI–JENEI 2016.

Felhasznált irodalom

- ARGE Donauländer (2023): *Die Geschichte der Arbeitsgemeinschaft Donauländer*. Online: www.no.e.gv.at/noe/Internationales-Europa/Geschichte_der_ARGE_DL.pdf
- CASPAR, Christoph et al. (2023): *Annual Report on Danube Navigation in Austria*. Bécs: viaDonau.
- CESCI – Central European Service for Cross-border Initiatives (2019): *Analysis of Territorial Challenges, Needs and Potentials of the Danube Region and Strategic Options in View of the Transnational Cooperation for the Period 2021–2027*. Budapest. Online: https://budapest.ces-ci-net.eu/wp-content/uploads/_publications/CESCI_2019_Analysis-DTP-2021-2027_EN.pdf
- CHILLA, Tobias – SIELKER, Franziska (2016): *Measuring the Added-Value of the EUSDR – Challenges and Opportunities*. Discussion Paper. University of Erlangen-Nuremberg. Online: https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2020/01/Chilla_Sielker_Discussion-paper_EUSDR.pdf
- CZIMRE Klára (2004): A bővítési szempontok és a határon átnyúló együttműködések kapcsolata. *Tér és Társadalom*, 18(4), 117–134.
- Cs. PAVISA Anna – KULCSÁR Gábor (2010): *Duna régió*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium.
- ERDŐSI Ferenc – GÁL Zoltán – HAJDÚ Zoltán (2002): A Duna történetileg változó szerepe Közép-Európa és Magyarország térfejlődésében. In DÖVÉNYI Zoltán – HAJDÚ Zoltán (szerk.): *A magyarországi Duna-völgy területfejlesztési kérdései*. I. kötet. Budapest: MTA, 55–70.
- FEJES Zsuzsanna (2011): Európa zöld folyosója – a Duna-stratégia járatlan útjai. Interjú Barsiné Pataky Etelka kormánybiztossal a Duna-régió stratégia és a magyar EU-elnökség aktuális kérdéseiről. *Európai Tükör*, 16(1), 5–12.
- GORDOS Árpád (2011): A Duna makrorégió az Európai Unió térképén. *Pro Minoritate*, (nyár), 118–127.
- GYURCSÍK, Iván (2019): The Six Section of the Exhibition. In GYURCSÍK, Iván (szerk.): *Danube Commission 70*. Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 18–22.
- HARDI Tamás (2012): *Duna-stratégia és területi fejlődés. A folyó lehetséges szerepe a régió területi fejlődésében*. Budapest: Akadémiai.
- KAISER, Tamás (2011): Macrorregions and Territorial Cohesion: a Case of an Integrated Approach. In ÁGH, Attila – KAISER, Tamás – KOLLER, Boglárka (szerk.): *The New Horizons of the Cohesion Policy in the European Union. The Challenge of the Danube Strategy*. Budapest: Zsigmond Király Főiskola, 55–74.
- KALMÁR, Ádám (2023): Law Enforcement Officials’ Opinion on the Security Situation and Cooperation on the Danube – Based on the “DARIF 2022” International Questionnaire Survey. *Hungarian Law Enforcement*, 23(1), 69–88. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.1.4>
- KOLLER, Boglárka (2011): „Place-based” identities? Consideration on the Re-Territorialized Identities in Europe. In ÁGH, Attila – KAISER, Tamás – KOLLER, Boglárka (szerk.): *The New Horizons of the Cohesion Policy in the European Union – The Challenge of the Danube Strategy*. Budapest: Zsigmond Király Főiskola, 75–90.
- LÜTGENAU, Stefan August (2011): Állásfoglalás a civil társadalmi részvételről és az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiájáról. *Pro Minoritate*, (nyár), 128–137.
- MÄRZ, Leopold (2003): Historic Overview – Foundation Stones. In TARÓSSY, István – ROSSKÖGLER, Gerald (szerk.): *Danube Rector’s Conference Twenty Years 1983–2003*. Budapest: Dunai Rektorkonferenciája, 11–14.

- METIS (2019): *Evaluation of the Effectiveness, Communication and Stakeholder Involvement of the EUSDR*. Bécs. Online: https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2019/12/EUSDR_OperationalEvaluation_2019.pdf
- OROSZI Viktor György – JENEI Gábor (2016): A Duna Régió Stratégia beágyazása a Duna Transznacionális Program, határon átnyúló együttműködések és a hazai operatív programok kereteibe. In *A Magyar Hidrológiai Társaság által rendezett XXXIV. Országos Vándorgyűlés dolgozatai*. Debrecen: Magyar Hidrológiai Társaság, 1–10.
- PARK, Chris (2012): *A Dictionary of Environment and Conservation*. Oxford: Oxford University Press. Online: www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780198609957.001.0001/acref-9780198609957
- SPULE, Sandra – SIELKER, Franziska – HAARICH, Silke (2022): *Policy/Impact Evaluation of EUSDR Instruments, Tools and Activities for Measuring the Impact in the Danube Region*. Bécs: Danube Strategy Point.
- SZABÓ Erika (2011): Duna-stratégia mint a közép-európai együttműködés terepe. *Európai Tükör*, 16(1), 13–19.
- TOPTSIDOU, Maria et al. (2017): *Added Value of Macro-Regional Strategies – Programme and Project Perspective*. Interact Programme.
- TÖRÖK Livia – LENDVAI Tímea (2011): Helyi értékeken alapuló Duna régió. A Duna menti identitáskörzetek létrehozását megalapozó gondolatok. *Európai Tükör*, 16(1), 33–43.
- WASSENBERG, Birte et al. (2015): *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Egyéb források

- Baden-Württemberg tartomány [é. n.]: *EUSDR Communication Strategy and Visual Identity*. Online: <https://danube-region.eu/communication-tools/eusdr-comm-strategy-visual-identity/>
- Council of Danube Regions and Cities (2023): *Organisation – Milestones & History*. Online: www.codcr.com/about-up/organisation/
- Council of the European Union (2011): *Council Conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region*. 3083rd General Affairs Council Meeting. Brüsszel, 2011. április 13. Online: <https://danube-region.eu/download/121511/?wpdmdl=623&refresh=5d5fe14c196181566564684>
- Council of the European Union (2023): *Council Conclusions on Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation of EU Macro-regional Strategies*. 11060/23. Brüsszel, 2023. június 27. Online: https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2023/06/Council-Conclusions-on-the-4th-Report-of-EC-on-EU-MRS_ST-11060-2023-INIT_en.pdf
- Danube Strategy Point [é. n.]: *One Strategy – 12 Priorities*. Online: <https://danube-region.eu/about/priority-areas/>
- European Commission (2009): *Brussels European Council 18/19 June 2009 Presidency Conclusions*. Brussels. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_09_2
- European Commission (2010): *European Union Strategy for the Danube region – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and*

Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2010) 715 végleges. 2010. december 8. Online: [www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcwef59gpyk/v=s7z/f=/com\(2010\)715_en.pdf](http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcwef59gpyk/v=s7z/f=/com(2010)715_en.pdf)

European Commission [é. n.]: *Macro-Regional Strategies*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/macro-regional-strategies_en

Külgazdasági és Külügyminisztérium (2021): *Az Európai Unió Duna Régió Stratégia (EUSDR) 10 éve*. Online: <https://online.fliphtml5.com/qhzkv/sgsi/>

Bel- és igazságügyi együttműködés

A tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés a Maastrichti Szerződéssel került integrációs keretekbe, az Amszterdami Szerződés jelentősen átalakította a szabályozási kereteit, majd a Lisszaboni Szerződés a pillérek eltörlésének eredményeként a szabályozást egységessé tette. Az Európai Unió fontos célkitűzése a szabadság, a biztonság, a jog érvényesülése térségének megvalósítása. Kiemelkedően szép eredmények mutathatók ki a polgári igazságügyi együttműködés területén, amelyben az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályai nagyon sok jogterületen hatékonyan nyújtanak segítséget a határon átnyúló jogviták rendezésében. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta igazi sikerágazata az Európai Uniónak a büntető igazságügyi együttműködés is, és a vámügyi, rendőrségi együttműködés területén is számos szép eredmény született. Ugyanakkor a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák tekintetében nagyobb véleménykülönbségek vannak a tagállamok között. Napirenden van az új Menekültügyi Paktum, és a 21. század számos további kihívására is megoldást kell találni.

A szakpolitika történeti fejlődése

A bel- és igazságügyi együttműködés normatív kereteit az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés¹ (a továbbiakban: EUSz) hozta létre, ezért a Maastrichti Szerződésig csak a szakpolitikai terület előfutárának tekinthető a tagállamok közötti együttműködés. Az európai integráció elsődleges célja ugyanis gazdasági együttműködés létrehozása, az egységes belső piac megteremtése volt a tagállamok között. A belügyek és az igazságügy nem jelentek meg a szakpolitikák között, eredetileg az alapító szerződések² sem rendelkeztek erről a területről, megjelent azonban a szabályok³ között a négy alapszabadság.⁴ E szabályok gyakorlati érvényesülését eleinte csak a tagállamok eljárási szabályai segítették. Nem jött létre az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) belül

¹ Az Európai Unióról szóló 1992. évi Maastrichti Szerződés, amely 1993. november 1. napján lépett hatályba.

² Az alapító szerződések körébe szokás sorolni mindazokat a meghatározó szerepet betöltő szerződéseket, amelyek az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Közösségek, majd az Európai Unió fejlődéstörténetének mérföldköveit jelentik. Idesorolandók az 1951-ben elfogadott Párizsi Szerződés (az Európai Szén- és Acélközösség, az ESZAK alapító szerződése), amely 1952. július 23-án lépett hatályba (ez a szerződés ma már nem hatályos, azt 50 év határozott időre kötötték, ezért egyes szerzők az integráció első lépéseként ezt nem is említik); az 1957-ben, Rómában aláírt két nemzetközi szerződés (egyfelől az Európai Gazdasági Közösséget [EGK] létrehozó Római Szerződés [a továbbiakban: EKSz], másfelől pedig az Európai Atomenergia [Euratom] Közösséget létrehozó Római Szerződés [a továbbiakban: Euratom Szerződés]), amelyek 1958. január 1-jén léptek hatályba.

³ Az EKSz 2. cikke közös piac létrehozását irányozta elő, ennek érdekében pedig a 3. cikk megfogalmazta azokat a tevékenységeket, amelyekben a tagállamok együttműködése valósult meg.

⁴ Az EKSz 3. cikk c) pontja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörléséről rendelkezik.

ugyanis olyan egységes bírósági szervezet, amely minden tagállamra kiterjedően a határokon átnyúló tényállási elemeket is tartalmazó jogvitákat minden államban egyformán bírálta volna el, és a belügyek kérdésében sem történt integrációt eredményező szabályozás. A bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unió létrehozásáról szóló Maastrichti Szerződésig szinte teljes egészében az integrációs kereteken kívül zajlott.⁵

Kezdeti lépések

A bel- és igazságügyi együttműködés első szervezeti formái a büntető jogterületen jelentek meg. Ez a 70-es évek közepén létrehozott úgynevezett TREVI⁶ együttműködés volt. Ennek az együttműködésnek inspiratív jelentősége van a későbbi intézményfejlődésre, jelentőségét pedig annak felismerése adja, hogy a terrorizmus és a belbiztonságot veszélyeztető magatartások határokat nem ismerő terjedése ellen csak a tagállamok közötti egyeztetéssel, információ- és tapasztalatcserével, az együttműködés szervezett és intézményesített formáinak kialakításával kerülhet sor.⁷

Az Egységes Európai Okmány célul tűzte ki az egységes belső piac megteremtését, amely olyan belső határok nélküli térség, ahol az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított. A személyek szabad mozgása és a belső határokon az ellenőrzés felszámolása igen kényes kérdés, a tagállamok számára komoly biztonsági kockázattal jár. Ezért a biztonsági kockázat növekedésének ellensúlyozására a tagállamok a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzését szorgalmazták. Az intézményi szinten már elkezdődött elsősorban bűnügyi együttműködés az 1980-as évektől bővült az illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel,⁸ és szervezeti előrelépés is történt, 1988-ban létrejött a Csalás Elleni Koordinációs Egység (UCLAF),⁹ és felállították a schengeni rendszert.¹⁰ A feladatok végrehajtására a tagállamok munkacsoportokat alakítottak, amelyek továbbra is az Európai Közösségek (a továbbiakban: EK) keretein kívül, kormányközi szinten működtek.

⁵ GOMBOS–KARSAI–BLUTMAN 2005.

⁶ A TREVI mozaikszó, a Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale – nemzetközi terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus és erőszak szavak kezdőbetűiből rövidült. A szervezet az EK keretein kívüli kormányközi együttműködés volt a bel- és igazságügyi területen.

⁷ Lásd részletesebben: KENGyel 2016: 391.

⁸ FEJES 2008: 68.

⁹ PAYRICH 2019: 195–205.

¹⁰ A Schengeni Megállapodást 1985. június 14-én írta alá Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg és Németország (Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről). Az 1990. június 19-én ugyanezen államok által aláírt és 1995-ben hatályba lépett Schengeni Végrehajtási Egyezmény (Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról) kiegészíti a megállapodást. Ezeket, valamint a kapcsolódó megállapodásokat és szabályokat nevezzük együttesen a „schengeni vívmányoknak”.

A Maastrichti Szerződés

Az 1992-es Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz)¹¹ létrehozta a három pillérből álló Európai Uniót. Az addigi Európai Közösségeket magában foglaló első pillér mellett az integrációs keretben új elemként jelent meg a második pillért alkotó kül- és biztonságpolitika, valamint a harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés. Innentől kezdve nevesítetten is megjelent együttműködési formaként a bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. A Maastrichti Szerződés nem definiálta a bel- és igazságügyi együttműködés fogalmát, hanem a szerződés VI. címének K1 cikke felsorolta az ide tartozó területeket, amelyeket a tagállamok az EK (első pillér) hatáskörén kívüli, de az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a közös érdekkörbe eső területeknek tekintettek.¹²

A bel- és igazságügyi együttműködés a harmadik pillérbe tartozó kérdés volt, de egyes területeire vonatkozóan találhattunk szabályokat másutt is. A tagállamok külső határainak átlépése, illetve a kábítószer elleni küzdelem például a harmadik pillérbe tartozott, ugyanakkor az első pillérbe tartozó Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EKSz) is tartalmazott rendelkezéseket a vízümpolitika, valamint a kábítószer elleni harc terén. A határvonalak meghúzása jelentős vitákat eredményezett. További problémát jelentett a közösségi intézmények szerepének kérdése. Annak ellenére, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés bekerült az Európai Unió intézményi struktúrájába, a Maastrichti Szerződés alapján a közösségi intézmények szerepe erősen korlátozott maradt, és nem volt megfelelő befolyásuk a tagállamok döntéseire. Így a közösségi jogalkotást ellenőrző Bíróság¹³ ellenőrzési jogköre ezen a területen minimális maradt. Az Európai Parlament, amelynek konzultációs jogkört biztosított a Szerződés, csak utólag értesült a döntésekről, így semmilyen befolyása nem volt a folyamatra. Az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezési jogköre csupán hat területre terjedt ki, és megosztott volt a tagállamokkal. A büntügyi igazságügyi együttműködés, a rendőrségi együttműködés és a vámhatóságok közti együttműködés kapcsán csak a tagállamoknak volt kezdeményezési jogkörük. A Tanácsban minden döntés meghozatalához egyhangú szavazásra volt szükség, ami gyakran megbénította a döntéshozatalt.

¹¹ Az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Európai Unióról szóló szerződés, amelyet az aláírásának helyére utalva Maastrichti Szerződésnek is nevezünk.

¹² Idetartoztak az alábbi területek: menekültügyi politika; a tagállamok külső határai átlépésének ellenőrzése; bevándorlási politika, harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos politika; kábítószer-függőség elleni harc; nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem; igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; igazságügyi együttműködés büntetőügyekben; vámügyi együttműködés; rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni harc területén.

¹³ Korabeli elnevezéssel az Európai Közösség Bírósága. Ennek jogutódja egy későbbi átnevezéssel az Európai Unió Bírósága (Bíróság).

Az Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés¹⁴ jelentősen átalakította a harmadik pillér szerkezetét. Ennek folytán a harmadik pillér elnevezése (az EUSz VI. címe) is megváltozott „igazságügyi és rendőrségi együttműködés büntetőügyekben”-re. Ezzel a módosítással a kormányközi jellegű harmadik pillér már szűkebben volt értelmezett, csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeit foglalta magában. A bel- és igazságügyi kérdések további elemei (menekültügyi és bevándorlási politika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben), a közösségi intézmények hatáskörébe utalva azokat, átkerültek az első pillérbe. Miután az Amszterdami Szerződés után a bel- és igazságügyi kérdések két pillér között szétosztva, tagoltan jelentek meg, az e területre irányuló tevékenységek gyűjtőfogalmaként az Európai Unió – mint egyik alapvető célkitűzését – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét fogalmazta meg.

Az Amszterdami Szerződés egyik legfontosabb, az integrációt elmélyítő célkitűzése a szabadság, a biztonság és a jog térségének létrehozása volt, amely a személyek szabad mozgásának biztosításán alapul, és amely célkitűzés megvalósítása az első és harmadik pillér összehangolt intézkedései szerint történik. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének megvalósulása¹⁵ az alábbiakat jelenti: a szabadság érvényesülése nem csupán a személyek szabad mozgását jelenti, de alapvető jogaik védelmét, és a mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelmet is. A biztonság érvényesülésén lényegében a bűnözés elleni küzdelmet, annak visszaszorítását kell érteni. A jog érvényesülése ebben a kontextusban az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést öleli fel.¹⁶

Az Amszterdami Szerződés változtatásai három fő elemre épültek. A korábbi harmadik pilléres együttműködés bizonyos területei közösségi szintre emelkedtek. Nőtt az EU harmadik pillérében maradó területeken folyó együttműködés hatékonysága, továbbá a schengeni vívmányokat beemelték¹⁷ az unió keretei közé. Az EKSz-ben külön címként létrejött a „vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” területe. A változás óriási jelentőségű volt, hiszen ezzel a lépéssel a közösségi (szupranacionális) hatáskörbe került a vízumpolitika, a külső határellenőrzés, a menekültügyi politika, a bevándorlási politika, továbbá a személyek szabad mozgásához kötődő egyéb politikák (döntő részben a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés) is. E területeken a közösségi intézmények, az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a Bíróság kulcsszerepet kaptak a közös uniós politika kialakításában, megvalósításában és ellenőrzésében. Az Amszterdami Szerződésben elfogadott módosítások után a „rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” cím alatt felsorolt területeken továbbra is az EUSz harmadik pilléres

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és bizonyos kapcsolódó jogi aktusok módosításáról szóló Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba.

¹⁵ A kérdésre átfogóan lásd FLETCHER – HERLIN-KARNELL – MATERA 2016: 1–536.

¹⁶ WALKER 2004.

¹⁷ Az Amszterdami Szerződéshez fűzött jegyzőkönyv tette lehetővé a schengeni vívmányok megerősítését.

együttműködésre vonatkozó rendelkezései voltak irányadók. A maradék harmadik pillér együttműködés alá tartozott a rendőrségi, vám- és büntetőügyi együttműködés, a nemzetközi csalások elleni küzdelem, valamint a fajgyűlölet és az idegengyűlölet elleni közös fellépés.¹⁸

Az Amszterdami Szerződés folytán vált lehetővé az első pillérbe került jogterületen az EK intézményeinek jogalkotása. Az általános jogalap a másodlagos jogforrások megalkotására az EKSz 95. cikke volt, amely a jogszabályok közelítésének kötelezettségét írta elő. A másodlagos jogforrások jogalapját az EKSz 61. cikk c) pontja és – 67. cikkére figyelemmel – 65. cikke teremtette meg. Nagy előrelépés volt, hogy az e jogterületen alkotott másodlagos jogforrások értelmezése a Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozott. Az EKSz 234. cikk általános szabályához képest azonban speciális rendelkezés volt az EKSz 68. cikke, amely megteremtette az EKSz IV. címe alá tartozó ügyekben az Európai Közösség Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának lehetőségét. Erősen problematikus szabály volt azonban, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás klasszikus, az EKSz 234. cikkében szabályozott rendjéhez képest e jogterületen sajátos eljárási szabályok érvényesültek. Ha ugyanis kérdés merült fel e cím értelmezésével, vagy a közösségi intézmények e címen alapuló jogi aktusainak érvényességével vagy értelmezésével kapcsolatban egy tagállam bírósága előtt folyamatban lévő ügyben, nem minden bíróság volt jogosult az Európai Közösségek Bíróságához fordulni.¹⁹ A szabály szerint csak olyan bíróságok voltak jogosultak e cím alá tartozó kérdésben előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, amelyek határozatai ellen a tagállami jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség,²⁰ illetve olyan esetekben is elfogadott a Bíróság előterjesztéseket e jogterületről, ha a tagállami jogban dogmatikailag vitatott volt, hogy a konkrét ügyben lehetséges-e jogorvoslat az előterjesztő bíróság döntésével szemben.²¹

A harmadik pillérben a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására vonatkozó hatáskörét az EUSz 35. cikke rendezte. E hatáskör korlátozott volt annyiban, hogy ezen ügyek tekintetében az egyes tagállamoknak külön alávetési nyilatkozatot kellett tenniük a Bíróság hatáskörének elismeréséről.²²

Az Amszterdami Szerződés módosításai során – a fenti kritika mellett – számos olyan változás is történt, amely a későbbi szabályozás minőségi javulását vetítette előre. Miután az Amszterdami Szerződés után a bel- és igazságügyi kérdések már két pillér között szétosztva, tagoltan jelentek meg, az e területre irányuló tevékenységek gyűjtőfogalmaként az Európai Unió – mint egyik alapvető célkitűzését – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét fogalmazta meg.

¹⁸ GOMBOS 2020: 45–47; 2014: 27–28.

¹⁹ E probléma megoldásával 2009. december 1. napjáig kellett várni, ekkortól hatálytalan az EKSz e rendelkezése.

²⁰ A Bíróság 2010. december 7-i ítélete a C-585/08. és C-144/09.sz., Peter Pammer kontra Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG (C-585/08), valamint Hotel Alpenhof GesmbH kontra Oliver Heller (C-144/09) egyesített ügyekben, 33. pont.

²¹ A Bíróság 2009. június 25-i ítélete a C-14/08. sz., Roda Golf & Beach Resort SL ügyben, 24–30. pont; GOMBOS 2014: 39.

²² Magyarország e nyilatkozatát megtette, így a harmadik pillérbe tartozó kérdések vonatkozásában a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására vonatkozó hatásköre fennállt.

A Tamperei és a Hágai Program, valamint a Nizzai Szerződés

Az Amszterdami Szerződés után átfogó célkitűzésként volt megfogalmazható a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtése. Ez keretbe foglalta mind a közösségiesített, mind a harmadik pillérben maradó területekre vonatkozó feladatokat. A Tanács erről szóló cselekvési terve tartalommal töltötte meg e célkitűzést, és a következő öt évre határidőkhöz kötött menetrendet, prioritási listát határozott meg a menekültügy, a bevándorlás, a vízümpolitika, a polgári, a rendőrségi és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén. A bel- és igazságügyek prioritási területté válását, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége célkitűzésének súlyát igazolta, hogy az Európai Tanács 1999. őszi tamperei rendkívüli ülését teljes egészében e témakörnek szentelte. A tamperei csúcson határoztak az állam- és kormányfők a Tamperei Programként emlegetett intézkedéscsomagról, továbbá arról, hogy az Europol mintájára létrehozzák a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti együttműködést és információcserét ösztönző egységet, a Eurojustot, amelyet a Nizzai Szerződés intézményesített.

A 2003-ban hatályba lépett Nizzai Szerződés néhány rendelkezéssel egészítette ki a bel- és igazságügyi együttműködés területére tartozó politikákat, mind az első, mind a harmadik pillérben. Az első pillér területén a Nizzai Szerződés a döntéshozatali rendben hozott változást a minősített többség és az együtdöntési eljárás bizonyos mértékű kiterjesztésével. A harmadik pillérben a megerősített együttműködés feltételrendszerét alakította át.²³

Az EU állam- és kormányfőinek 2004 novemberében megtartott, a bel- és igazságügyekre koncentráló ülésén megszületett a következő, több évre szóló intézkedéscsomag. A Hágai Program nevet viselő dokumentum öt évre (2005–2010) tíz prioritást határozott meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, ezek között az Európai Igazságügyi Térség²⁴ megteremtését is.²⁵

A Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés²⁶ módosításai révén megszűnt az Európai Unió pilléres szerkezete, és maga az Európai Unió jogalanyiságot kapott. Ennek következménye az, hogy most már a bel- és igazságügyi együttműködés is szupranacionális szabályozási szintre került, különbségtétel nélkül, ugyanolyan normatív erejű és elnevezésű másodlagos jogforrásokkal van lehetőség e jogterületet szabályozni, és nemzetközi egyezmények kötésére, meglévő egyezményekhez való csatlakozásra is az Európai Unió jogosult. A szabadságon,

²³ GOMBOS 2020: 48–49; 2014: 28.

²⁴ FAZEKAS 2012: 26–48.

²⁵ GOMBOS 2020: 48–49; 2014: 28.

²⁶ A 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosította.

a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség²⁷ az alábbiakat jelenti: az unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.²⁸ Az unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.²⁹ A jogterület szabályozása a megosztott hatáskörbe tartozó politikák közé került,³⁰ ami azt jelenti, hogy az unió és a tagállamok egyaránt rendelkeznek – sajátos munkamegosztás mellett – regulatórius jogkörrel e területen. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések az alábbi területeket érintik: a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,³¹ rendőrségi együttműködés.³²

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a hárompilléres struktúrát, a korábbi harmadik pillérbe tartozó kérdéskörökben rendeletek, irányelvek és határozatok megalkotását tette lehetővé (közvetlen alkalmazhatóság, közvetlen hatály, a tagállami joggal szembeni elsődlegesség elvének alkalmazhatósága mellett), átalakult az egyhangúságon alapuló döntéshozatal, és a Bíróság hatásköre jobban kiterjedt a volt harmadik pilléres bel- és igazságügyi kérdésekre. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével teljessédk be az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködés homogenizációja. A harmadik pillér eltérő jogforrási rendje ezzel megszűnt, továbbá jelentősen csökkent a jogforrások korábbi típusainak száma. A jogforrások csoportosítása aszerint történik, hogy jogalkotási aktusról, felhatalmazáson alapuló jogi aktusról vagy végrehajtási aktusról van szó, nem pedig az alapján, hogy melyik pillérben született az aktus.³³

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a személyek szabadon mozoghatnak. Az unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét,³⁴ továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival és a hontalan személyekkel szemben méltányos bánásmódot biztosít.³⁵ Az unió a biztonság magas szintjének garantálására törek-

²⁷ Az erre vonatkozó szabályok az EUSz 3. cikk (2) bekezdésében, az EUMSz 67–89. cikkeiben és az EUMSz 276. cikkében találhatók.

²⁸ EUSz 3. cikk (2) bekezdés.

²⁹ EUMSz 67. cikk.

³⁰ EUMSz 4. cikk (2) bekezdés j) pont.

³¹ Lásd részletesebben: BOGENSBERGER 2019; IGLESIAS SÁNCHEZ – GONZÁLEZ PASCUAL 2021: 251–370; KARSAI 2023.

³² Lásd részletesebben: HOLZHACKER–LUIF 2014: 1–11; GOMBOS 2020: 49–50.

³³ GOMBOS 2020: 50.

³⁴ Ma már 27 uniós tagállamból 23 (Bulgária, Írország, Ciprus és Románia kivételével az EU tagállamai), valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) négy tagállama (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) tagja a schengeni térségnek.

³⁵ EUMSz 67. cikk (2) bekezdés.

szik. Ennek eszközei a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések hozatala, a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációja, a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és a büntető jogszabályok közelítése.³⁶ Cél továbbá az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése, különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével.³⁷

Az Európai Tanácsnak nevesített feladat jut: meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.³⁸ A nemzeti parlamentek feladata, hogy őrkdjenek afelett, hogy a rendőrségi és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előterjesztett jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvvel.³⁹

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése területén hozott fontosabb döntések korábban egyhangú tanácsi jóváhagyással születtek. A Lisszaboni Szerződés nyomán demokratikusabbá és átláthatóbbá vált a döntéshozatal: egyes jogi aktusok elfogadásához a Parlament részvételére is szükség van, a tanácsi szavazást illetően pedig jelentősen bővült azon jogterületek köre, ahol a minősített többség is elegendő. Az unió a rendes jogalkotási eljárás keretében fogadhat el intézkedéseket a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek a közelítésére a határok ellenőrzése, a menekültügy és bevándorlás, a polgári és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés, illetve a rendőrségi együttműködés területein. A volt harmadik pilléres büntető igazságszolgáltatási és rendőrségi együttműködés területén a Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is kezdeményezései jogot kapott.⁴⁰ A tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a tagállami biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék.⁴¹

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) kiterjesztette az Európai Unió Bírósága joghatóságát a korábbi harmadik pilléres bel- és igazságügyi kérdésekre. Nem tartozik azonban az Európai Unió Bírósága hatáskörébe egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata.⁴²

³⁶ EUMSZ 67. cikk (3) bekezdés.

³⁷ EUMSZ 67. cikk (4) bekezdés; GOMBOS 2014: 30.

³⁸ EUMSZ 68. cikk.

³⁹ EUMSZ 69. cikk; GOMBOS 2020: 50–51.

⁴⁰ EUMSZ 76. cikk.

⁴¹ EUMSZ 73. cikk; GOMBOS 2014: 30–31.

⁴² EUMSZ 276. cikk; GOMBOS 2014: 31.

A Stockholmi Program

Az Európai Tanács 2009 decemberében fogadta el a Stockholmi Programot, amely a 2010 és 2014 közötti időre szólóan fogalmazta meg az EU-nak a jogérvényesülésre és biztonsági szakpolitikáira vonatkozó átfogó tervét. Ez a program összesen 170 kezdeményezést tartalmazott. A négy nagy prioritás köré csoportosuló program konkrét javaslatokat tartalmazott arra vonatkozóan, hogyan lehetne hatékonyabbá és a polgárok számára kézzelfoghatóbbá tenni a bel- és igazságügyi együttműködés pozitív hozadékait. Így prioritás volt a fokozott jogi védelem az uniós polgárok számára, a polgárok életének megkönnyítése, a polgárok védelme és a befogadó társadalom ösztönzése. A fokozott védelem célja, hogy az Európai Unió az alapvető jogok védelmének egységes térségévé váljon, többek között az egyén és az emberi méltóság, valamint az Alapjogi Chartában lefektetett többi jog tiszteletben tartása, a magánélet (különös tekintettel a személyes adatok) védelme által. A polgárok életének megkönnyítése alatt elsősorban az olyan mechanizmusok beindítását kell érteni, amelyek könnyebbé teszik a személyek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését, azt, hogy az unión belül bárhol érvényesíthessék jogaikat. Fontos célkitűzés az igazságszolgáltatás területén dolgozó szakemberek közti együttműködés javítása is. A belső piac előnyeinek jobb kiaknázása érdekében a kereskedelem területén is biztosítani kell a megfelelő jogi eszközöket. A polgárok védelme érdekében az Európai Unión belüli biztonság további javítása céljából belbiztonsági stratégia kidolgozásáról is döntöttek. Ez a cselekvési stratégia feltételezi a rendőrségi és büntetőügyekben folytatott együttműködés erősítését, valamint az Európa területére való belépések még biztonságosabbá tételét. A szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben még konkrétabb és még jobban összehangolt fellépés szükséges. Fontos prioritás egy olyan bevándorlási és menekültügyi politika megszilárdítása és tényleges végrehajtása, amely biztosítja a tagállamok közti szolidaritást, és partnerséget teremt a harmadik országokkal. Világos és közös státuszt kell biztosítani a legális bevándorlók számára. Erősebb kapcsolatokat kell kialakítani a bevándorlás és az európai munkaerőpiac szükségletei között, valamint célzott integrációs és oktatási politikára van szükség. Javítani kell az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez rendelkezésre álló eszközöket. Az Európai Uniónak a közös menekültügyi rendszer felé vezető úton is előre kell haladnia, és biztosítania kell a tagállamok közötti felelősségmegosztást és szolidaritást ezen a területen.⁴³

A jogok Európája olyan térséget alkot, amelyben az uniós polgárok gyakorolhatják a szabad mozgás jogát. E térségben tiszteletben tartják a sokféleséget, és védelmezik a legkiszolgáltatottabb embercsoportokat (a gyermekeket, a kisebbségeket, az erőszak áldozatait), miközben küzdenek a rasszizmus és az idegengyűlölet ellen. Jogi eszközökkel őröködnek a tisztességes eljáráshoz és a processzuális jogok garanciális védelméhez fűződő alapértékek felett. A jogok Európája az uniós polgárság fogalma kereteinek minél szélesebbre húzásával előmozdítja a polgárok részvételét az átlátható döntéshozatalban,

⁴³ Ezekről a kérdésekről lásd részletesebben: HANKISS 2012: 58–63.

a dokumentumokhoz való hozzáférést és a megfelelő közigazgatáshoz való jog érvényesülését, valamint biztosítja a polgárok számára az EU-n kívüli konzuli védelemhez való jogot.

A jog érvényesülésén alapuló európai térség az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférést, az igazságügyi hatóságok közötti hatékonyabb együttműködést és a bírósági határozatok EU-n belüli szabad mozgását jelenti. Ebből a célból az EU tagállamainak használniuk kell az e-igazságszolgáltatást, közös minimumszabályokat kell elfogadniuk, valamint erősíteniük kell a kölcsönös bizalmat. Az EU-nak törekednie kell emellett a nemzetközi jogrenddel való koherencia elérésére, hogy biztonságos jogi környezetet teremthessen az EU-n kívüli országokkal való párbeszédhez.⁴⁴

A post-Stockholm program

A szabadság, a biztonság és a jog térsége jövőjének meghatározása érdekében az Európai Tanács 2014 júniusában elfogadta a post-Stockholm Program⁴⁵ iránymutatásait. Ez a program lassított az eddigi lendületen, úgy is fogalmazhatunk, hogy a kevesebb néha több elve alapján főként nem új területek szabályozás alá vonása, hanem a meglévő együttműködés mélyítése mellett döntött. Stratégiai iránymutatásként megfogalmazta, hogy következetesen és eredményesen végre kell hajtani az elfogadott intézkedéseket, szorosabbá kell tenni az együttműködést, növelni kell az uniós ügynökségek szerepét, és fel kell térképezni az új technológiákban rejlő lehetőségeket. A jog érvényesülésének térsége területén az európai polgárok megfelelő tájékoztatása, információkhoz való hozzáférése, illetve tudatosságuk növelése volt a fő cél. Az európai igazságügyi jogalkotást is a növekedés szolgálatába kellett állítani (*justice for growth*), ami jelenti egyrészt a meglévő jogforrások generációs felülvizsgálatát (egyes jogforrások második vagy harmadik generációs felülvizsgálatára is sor került már), másrészt új, 21. századi kihívásoknak való megfeleltetésüket. Ez utóbbi körbe belesorolható az adatvédelmi szemlélet erősítése és általában az alapjogi szemlélet és alapjogi bíraskodás előtérbe kerülése is.

Ebben az időszakban a polgári igazságügyi együttműködés uniós vívmányaiként olyan jogszabályok születtek, amelyek egyrészt közvetlen uniós jogérvényesítési lehetőségeket teremtettek a jogalanyok számára, másrészt közvetlen együttműködést biztosítottak a bíróságok és a tagállamok illetékes hatóságai között, amelyre esetenként intézményi háló is létrejött.

Az EU az 1382/2013/EU rendelettel⁴⁶ a JUSTICE program,⁴⁷ míg az 1381/2013/EU rendelettel⁴⁸ a Rights, Equality and Citizenship program létrehozásáról döntött. Mindkét program azt szolgálta, hogy előmozdítsa az Európai Unió egységes jogérvényesítésen alapuló térségének létrejöttét. Kihasználta a program az elektronikus ismeretterjesztés

⁴⁴ GOMBOS 2014: 32–33.

⁴⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2014.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1382/2013/EU rendelete.

⁴⁷ European Commission [é. n. a].

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1381/2013/EU rendelete.

új eszközeit is (például European e-Justice portál⁴⁹), és az európai polgárok, vállalkozások jobb jogismeretét, jogaik hatékonyabb gyakorlását célozta számos tanácsadó szerv létrehozása (például SOLVIT⁵⁰), illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jobb biztosítása érdekében is történtek előrelépések. A Rights, Equality and Citizenship 2014–2020 program⁵¹ főként a diszkriminációmentesség biztosítása, az esélyegyenlőség és az emberi jogok érvényesítése terén kívánt előrelépni. Különös súllyal érvényesültek a rasszizmus, az idegengyűlölet, a homofóbia és az intolerancia más formái elleni küzdelem eszközei, a sérülékeny csoportok (gyermekek, fiatalok, nők) védelmével kapcsolatos intézkedések (Daphnae), általában a gyermekek jogainak védelmére tett jogi lépések. A korábbinál sokkal inkább előtérbe került az adatvédelem és az európai polgári jogok védelme, a fogyasztói jogok védelme.⁵²

A szakpolitikai kérdés hogyan jelent meg a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, és milyen eredményei lettek

Magyarország 2011 januárjában Belgiumtól vette át az Európai Unió soros elnökségét, majd azt 2011 második felére Lengyelországnak adta át.⁵³ A 2010. január 1-jétől 2011. június 30-ig egymás után következő három elnökséget betöltő ország (Spanyolország, Belgium és Magyarország) összevont, a 2010 januárja és 2011 júniusa közötti időszakot felölelő programja tartalmazott célkitűzéseket a bel- és igazságügyi együttműködés területén is.⁵⁴ A program első része hosszabb távú stratégiai célkitűzéseket fogalmazott meg, és a második rész tartalmazta azt az operatív programot, amely a 18 hónapos időszak alatt várhatóan vizsgált kérdéseket ismertette. A bel- és igazságügyi területen érintett témakörök az alábbiak voltak:

1. Belügyi területen:

- Menekültügy és bevándorlás
- Legális bevándorlás
- Harmadik országok állampolgárainak integrációja
- Illegális bevándorlás
- Vízumpolitika
- Schengeni térség
- Nemzetközi védelem
- Harmadik országokkal való együttműködés az általános uniós megközelítés keretében

⁴⁹ Lásd <https://e-justice.europa.eu/home.do>

⁵⁰ Lásd <https://ec.europa.eu/solvit/>

⁵¹ European Commission [é. n. b].

⁵² GOMBOS 2020: 53–57.

⁵³ A stratégiailag fontos kérdésekben – összhangban a Tanács felülvizsgált eljárási szabályzatával – konzultációra került sor a soron következő lengyel, dán és ciprusi elnökséggel is.

⁵⁴ A spanyol, belga és magyar elnökség 18 hónapra szóló programjáról készült feljegyzés elérhető: Az Európai Unió Tanácsa 2009.

- Belső biztonsági stratégia
 - A terrorizmus elleni küzdelem
 - Az emberkereskedelem elleni küzdelem
 - A kábítószer elleni küzdelem
 - Rendőrségi és vámügyi együttműködés
 - Bűnmegelőzés, valamint a bűnözés súlyos formái és a szervezett bűnözés elleni küzdelem
 - Információcsere
 - Katasztrófavédelem
2. Igazságügyi együttműködés területén:
- Gyakorlati együttműködés igazságügyi kérdésekben
 - Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés
 - Polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés
 - Külkapcsolatok a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben

A 2011-es magyar EU-elnökség programjának első változatát 2010 nyarán tárgyalta először a kormány, a végleges, „Erős Európa” jelmondatot választó programot 2010 decemberében fogadta el, majd közzétételére 2011. január 10-én került sor. A tervezett program négy fő témaköre (növekedés és foglalkoztatás az európai szociális modell megőrzéséért; erősebb Európa; polgárbarát unió; bővítés- és szomszédságpolitika) közül a harmadik, a Polgárbarát Európa címet viselő foglalkozott bel- és igazságügyi kérdésekkel. Az elnökségi programban eredetileg még szerepelt a bel- és igazságügyi együttműködést erősítő Stockholmi Program végrehajtásának továbbvitele, azonban a végleges programból ez az elem kikerült. A magyar elnökség alatt a bel- és igazságügyi kérdések klasszikus területei kisebb súllyal, elsősorban a szervezett bűnözés elleni küzdelem és a schengeni határok témakörében kerültek terítékre. 2011. január 20-án az uniós belügyminiszterek informális ülésén a szervezett bűnözés elleni fellépés erősítéséről, az integrált határigazgatásról, a 2014 utáni többéves EU-s költségvetés belügyi kiadásairól tárgyaltak. A találkozón tárgyalt kérdésekről nem fogalmazódott meg jogalkotási szükséglet, ugyanakkor a magyar álláspont e területen az volt, hogy a szervezett bűnözés elleni fellépés erősítését folyamatosan napirenden kell tartani, ami összhangban állt azzal, hogy e kérdés központi helyet foglalt el a magyar elnökség belügyi programjában. 2011 februárjában a belső biztonsági stratégiára⁵⁵ vonatkozó tanácsi következtetéseket,⁵⁶ majd a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, a 2011 és 2013 közötti időszakra szóló uniós prioritások meghatározásáról szóló tanácsi következtetéseket is elfogadták. Az elnökség

⁵⁵ Az Európai Unió 2003. decemberben fogadta el az Európai Biztonsági Stratégiát, amelyet a Tanács 2010. februárban – a féléves spanyol elnökség folyamán – kiegészített a Belső Biztonsági Stratégia elfogadásával. A stratégiát a 2010. március 25–26-i Európai Tanács jóváhagyta. Európai Tanács Főtitkársága 2010.

⁵⁶ Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiájának megvalósításáról szóló bizottsági közleményről szóló, 2011. február 24–25-i tanácsi következtetések.

dolgozta ki a szervezett bűnözés elleni harc segítésére született kézikönyvet.⁵⁷ Elkészült egy irányelvtervezet is a közlekedésbiztonságot veszélyeztető cselekmények elkövetőivel kapcsolatos adatok cseréjéről, amely azt kívánta elősegíteni, hogy a felelősség akkor is megállapítható legyen, ha a közlekedési szabálysértés a járművezető állampolgárságától eltérő tagállamban történt.⁵⁸

A másik fontos tárgyalta téma a határbiztonság és az integrált határigazgatás kérdése volt, ami egyrészt a modern technológiák nyújtotta lehetőségek kihasználásának kérdését, másrészt a schengeni rendszer korszerűsítését, többek között a schengeni értékelési mechanizmus reformját érintette, másrészt felvetette a schengeni rendszer bővítésének lehetőségét is.

Az elnökség alatt váratlan események is bekövetkeztek, így gyors reagálást igényelt az „arab tavasznak” nevezett felkeléssorozat,⁵⁹ amely a nemzetközi kapcsolatokban is jelentős változásokat generált, és igényelte az Európai Unió mint szervezet reakcióját is. A jogérvényesítés területére esően említést érdemel, hogy a Líbia ellen hozott 1970. számú ENSZ BT-határozaton alapuló, de több vonatkozásban azon túlnyúló uniós szankciós csomagot a magyar elnökséggel működő RELEX munkacsoport dolgozta ki, és a Tanács ez alapján döntött szankciók bevezetéséről.⁶⁰

A magyar elnökség alatt a tágabb értelemben a bel- és igazságügyekhez sorolandó területen, az európai polgárok jogérvényesítése tekintetében fontos előrelépés történt. Az Általános Ügyek Tanácsa 2011. május 23-án olyan elnökségi következtetéseket fogadott el, amelyek az Alapjogi Chartával összefüggésben megerősítették a nemzeti kisebbségi jogokra való utalást,⁶¹ illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség fontosságát. A migrációra adott alternatív válaszok közé sorolható az is, hogy a magyar elnökség alatt a 2011. júniusi ülésén a Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) elfogadta *A munka és a családi élet összeegyeztetésének hatásai a demográfiai folyamatokra* című tanácsi következtetést.⁶²

A szakpolitikai kérdés aktuális helyzete, lehetőségek és kihívások

Mára a bel- és igazságügyi együttműködés a klasszikus belügyek és igazságügyek elkülönítésén túl más ismérvek alapján is tagolható. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett fogalom alapján a célkitűzésként megvalósítani szándékozott szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége három részterületre vonatkoztatva önállóan is vizsgálható

⁵⁷ 2011 júniusában jelent meg a kézikönyv az EU tagállamainak jó gyakorlataiból *Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében* címmel.

⁵⁸ A tervezet alapján 2011. október 25-én az uniós jogalkotók elfogadták a 2011/82/EU irányelvet, amelyet azonban az Európai Unió Bírósága a 2014. május 6-án kelt C-43/12. sz. ítéletében megsemmisített.

⁵⁹ Népfelkelések zajlottak Tunéziában, Egyiptomban, Líbiában, Jemenben, Bahreinben és Szíriában.

⁶⁰ GAZDAG 2011: 72–85.

⁶¹ A kisebbségi jogok érvényesülésére lásd CZIKA 2011: 98–118.

⁶² Vö. FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 35.

(szabadság, biztonság, jogérvényesülés). A Lisszaboni Szerződéssel az alapító szerződések rangjára emelt Alapjogi Charta jelentősen átalakította a joggyakorlatot, ezért erőteljes alapjogi szemlélet hatja át a bel- és igazságügyi szakpolitikát (megnyilvánulásaként értékelhető az alapértékek és a jogállamiság érvrendszerének⁶³ szakpolitikában való megjelenése). A 21. század kihívásainak kezelésére globális szemléletmódot kell alkalmazni (különösen igaz ez a migráció és a menekültügy,⁶⁴ a terrorizmus elleni küzdelem és a személyes adatok védelme kérdésében), továbbá indokolt mélyíteni a tagállamok közötti együttműködést (például az európai elfogatóparancs tényleges és helyes alkalmazása területén). A meglévő jogalkotási eredmények tényleges érvényesülésére és konzekvens végrehajtására van szükség (például fokozható a határozatok és az ítéletek kölcsönös elismerése), hiszen különösen a jelenkori, több problémával terhelt bel- és igazságügyi együttműködés területén stratégiai fontosságú, hogy következetesen és eredményesen hajtsák végre a tagállamok az elfogadott intézkedéseket. Ennek felismerése nyilvánul meg abban, hogy a Stockholmi Program óta gyakorlatilag nem új szabályozási célkitűzések meghatározására került sor, hanem a meglévő eredmények elmélyítése folyik (például több e szakpolitikába tartozó rendelet felülvizsgálata és korszerűsítése zajlott le és zajlik jelenleg is).

Az igazságügyi együttműködés területén változatlan célkitűzés a jog érvényesülése térségének valóságos kialakítása, amelyben a joghoz, igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés biztosított, a kölcsönös bizalom elve érvényül, és tisztetben tartják a különböző jogrendszereket és igazságügyi rendszereket. Ennek eléréséhez az igazságszolgáltatás igénybevételének egyszerűsítésére és a jogviták alternatív rendezésére vonatkozó szabályoknak (Alternative Dispute Resolution, ADR) is nagy jelentősége lehet.⁶⁵ A jogérvényesülés térségében kihívásként vehetjük számba az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés feltételeinek biztosítását, akár különleges jogterületeken is (lásd például a *climate justice* kérdését⁶⁶). Ugyancsak kihívás az e-igazságszolgáltatás technikai és személyi (akár AI-rendszerekkel kombinált) feltételeinek megteremtése.

A migráció, menekültügy és a határok védelme tekintetében nagy lehetőséget jelent az EU számára annak az előnynek a kihasználása, amelyet a jogszerű migráció jelent. Az európai népesség elöregedése ugyanis a demográfiai változások pozitív irányú befolyásolásának eszközein kívül ezzel a módszerrel jól kezelhető. Ennek a kérdésnek a másik oldala az EU előtt álló egyik nagy kihívásként az illegális migráció problémájának kezelése.⁶⁷ A rászorulókat a szolidaritás és a méltányos felelősségmegosztás elvének figyelembevételével humanitárius alapon, a nemzetközi jog elveinek megfelelően védelemben kell részesíteni, ez pedig az európai menekültügyi politika következetes alkalmazását

⁶³ Lásd részletesebben: GOMBOS 2022: 4–21.

⁶⁴ Lásd FERNÁNDEZ-ROJO 2021.

⁶⁵ Lásd részletesebben: SELNICEAN 2020: 2123–2142.

⁶⁶ SZEGEDI 2023: 41–54.

⁶⁷ Lásd erről részletesebben: HAUTZINGER–TÖTTÖS 2022: 315–316.

kívánja meg. Igazságügyi területen ez azt feltételezi, hogy a menedékkérők minden uniós országban azonos eljárási garanciákat és védelmet élveznek. A kérdés nem rendezhető hatékonyan a regionális védelmi programok megerősítése és kiterjesztése nélkül. Határozottabb fellépést igényel továbbá az EU és tagállamai részéről az embercsempészet és az emberkereskedelem problémájának helyes kezelése, továbbá átgondolást igényel a hatékony közös visszaküldési politika kidolgozása.

A határellenőrzés és vízumügyek kérdésének kihívásai között említhető, hogy mivel az EU belső határain nincs határellenőrzés, így az EU közös külső határainak eredményes védelme csak azok megerősítésével és korszerűsítendő határigazgatással látható el. Ebben egyrészt a meglévő intézményi háttérnek indokolt nagyobb szerepet juttatni (Frontex,⁶⁸ EUROSUR⁶⁹), másrészt átgondolható a meglévő eszközök új struktúrával, európai határőrségrendszerrel történő kiegészítése.⁷⁰ A biztonsági kockázatokat jelentősen csökkenti a közös vízumpolitika korszerűsítése is.

Az európai polgárok biztonságának védelmében egységes, a 21. századi problémákra (például kiberbűnözés) is jól reagáló belső biztonsági stratégiára van szükség, és a radikalizálódás, szélsőséges eszmék terjedésének megelőzése érdekében továbbra is indokolt a terrorizmus, valamint a szervezett bűnözés elleni küzdelemre kiemelt figyelmet fordítani. Ebben szervezeti keretként jó együttműködési alapot⁷¹ jelent az Eurojust,⁷² az Europol,⁷³

⁶⁸ A 2007/2004/EK tanácsi rendelettel létrehozott Frontex a migrációs válság 2015-ös kezdete óta jelentős átalakuláson esett át, az (EU) 2019/1896 rendelet szerint az Európai Határ- és Parti Őrséget a tagállamok határigazgatásért felelős nemzeti hatóságai, a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alkotják. Az e szervezeti keretben ellátandó legfontosabb feladatok: az európai integrált határigazgatás célját szolgáló többéves stratégia végrehajtása; a külső határok felügyelete; a kockázatértékelések és sebezhetőségi értékelések elvégzése; a gyorsreagálású határvédelmi intervenciók; a cselekvés a külső határoknál jelentkező, sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben; a technikai és műveleti segítségnyújtás a tengeren bajba jutott személyek esetén; valamint a visszaküldési műveletek és visszaküldési intervenciók szervezése, koordinálása és lefolytatása.

⁶⁹ Az integrált határellenőrzés javítása, valamint a határokon átnyúló bűnözés és az illegális bevándorlás megelőzése érdekében 2013-ban jött létre az európai határőrizeti rendszer [jogi alapja: az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU (2013. október 22.) rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról]. Az EUROSUR 2019. december 4-től beépítésre került az Európai Határ- és Parti Őrség működésébe [lásd még: a Bizottság (EU) 2021/581 végrehajtási rendelete (2021. április 9.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) helyzetképeiről].

⁷⁰ COMAN-KUND 2020.

⁷¹ Az együttműködés intézményi összefüggéseiről lásd FARKAS 2017: 282–283; KÜHL–SPITZER 2014: 235–236; LIGETI 2004: 138–139; KERTÉSZ 2014: 1; COVOLO 2012: 83–84.

⁷² A tamperei csúcs bűnügyi együttműködést alapjaiban érintő döntése volt a Eurojust (Judicial Cooperation Unit) felállításának elhatározása, amelyre a 2002/187/IB határozattal került sor 2019-től a 2018/1727 rendelet alapján. Az Eurojust az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége, amely összehangolja a nemzetközi bűncselekmények nyomozásában és a büntetőeljárásokban részt vevő uniós tagállamok, illetve harmadik államok nemzeti hatóságainak munkáját. Az Eurojust feladatainak legfrissebb módosítására a közelmúltban került sor az (EU) 2022/838 rendelettel.

⁷³ Az Europol Európai Rendőrségi Hivatalként állították fel, mára a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége lett. Feladata segítséget nyújtani a tagállamok bűnüldöző hatóságainak a súlyos nemzetközi bűncselekmények és a terrorizmus elleni fellépésben. Az Europol modern információs platformként működik, és egyben a bűnüldözési szakismeretek uniós központja is. Szükség esetén bűnüldözési műveletekhez helyszíni támogatást nyújt, és bűnügyi elemzőivel segíti a tagállami bűnüldöző hatóságok munkáját. Lásd részletesebben: KÖNIG 2022.

továbbá az OLAF,⁷⁴ és az uniós költségvetést érintő bűncselekményekkel összefüggésben⁷⁵ kiemelkedő jelentősége lehet a közelmúltban felállított Európai Ügyészségnek.⁷⁶

Stratégiai menetrend 2024-ig

A legtöbb lehetőséget és kihívást jól körülírja az Európai Tanács 2019 júniusában elfogadott, a 2019–2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan.⁷⁷ Ennek négy építőeleme az értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a kölcsönös bizalom és a közös európai térségünk védelme, továbbá az új technológiák és a mesterséges intelligencia használatának elszámoltatása. A Lisszaboni Szerződés elfogadása óta főként olyan jogszabályok kidolgozására összpontosította a figyelmét az Európai Unió, amelyek szilárd jogi keretet biztosítanak a bel- és igazságügy területén. Most a már hatályos jogi eszközök és szakpolitikai intézkedések végrehajtása és megszilárdítása került előtérbe. Célkitűzés a nagyobb összhang megteremtése az unió belső és külső politikái között, különösen a globális dimenzióval rendelkező területeken (adatvédelem, AI-szabályozás).

A Bizottság 2019–2024 közötti hat prioritásában is szerepel az európai életmód előmozdítása címszó alatt az igazságügyi együttműködés fejlesztése, mint a polgárok és értékeink védelme érdekében tett lépés. Ez az igazságügyi együttműködés területén elsősorban a kölcsönös bizalom továbbépítését jelenti, továbbá a tagállami jogrendszerek egyfajta összekapcsolása teremtheti meg ténylegesen az európai igazságszolgáltatási térséget. Az alapvető jogok prioritásán belül megfogalmazott célkitűzések megvalósítása a jogállamiság, az alapvető jogok, a fogyasztók védelmét szolgálják, és a fogyasztói tudatosság növelését kívánják elérni az áruk, szolgáltatások és élelmiszerek tekintetében. Célkitűzés olyan jogszabályi környezet kialakítása is, amely a fogyasztói tájékozottság növelése irányában hat, amelynek eredményeként garantálható, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések⁷⁸ hatékonyan érvényre jutnak, és a jogi szabályozás megfelel a digitális kor kihívásainak is. A digitális

⁷⁴ Az OLAF (amely az UCLAF jogutódjaként, 1999 után már nyomozati jogosítványokkal is felruházott szervezetként más bűnüldöző ügynökségekkel és hálózatokkal [lásd például: Europol, Büntetőügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózat] együttműködve) az EU költségvetését károsító csalásokat, valamint az uniós intézményekben előforduló korrupciós cselekményeket és súlyos kötelezettségszegéseket vizsgálja ki, adminisztratív eszközökkel törekszik fellépni az EU pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekményekkel szemben. Lásd részletesebben: BRÜNER–SPITZER 2014: 775; FARKAS 2005: 19–20; szervezetére, feladataira lásd FARKAS 2001: 121; PAYRICH 2019: 195–205.

⁷⁵ Az OLAF és az EPPO viszonyáról lásd UDVARHELYI 2022.

⁷⁶ Az Európai Ügyészséget (EPPO) a 2017/1939 rendelet hozta létre. Az EPPO az Európai Unió független ügyészsége, hatáskörébe tartozik az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozása, vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint az elkövetők bíróság elé állítása. Feladatait 2021. június 1-jétől látja el. Az EPPO-t létrehozó megerősített együttműködésben huszonkét uniós tagállam vesz részt. Eseti távolmaradási joggal rendelkezik: Írország, Magyarország, Lengyelország és Svédország, ami azt jelenti, hogy később tehetnek a csatlakozásra vonatkozó *opt in* nyilatkozatot. Dánia ebben az együttműködésben tartós kivülmaradási, *opt out* joggal rendelkezik.

⁷⁷ Európai Tanács [é. n.].

⁷⁸ FAZEKAS 2018: 304–308.

korra felkészült Európa számára nagy kihívás az adatvédelmi szabályozás megreformálása, továbbá – különösen a bel- és igazságügyi együttműködésben – az internetalapú hálózati együttműködések szerepének növelése, a digitalizáció és a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatásban való hasznosíthatóságának megfontolása.

A szakpolitikai kérdés hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

A bel- és igazságügyi együttműködésnek közvetlen kihatása van a társadalmi fejlődésre. Európa egészen a legutóbbi időkig olyan hely volt, ahol az emberek szabadnak érezhették magukat, és biztonságban voltak.⁷⁹ A szabadság és biztonság megőrzésének bel- és igazságügyi területre eső metszéspontja a migrációs politika alakítása és a közös külső határok védelme. A külső határok hatékony ellenőrzése elengedhetetlen ahhoz, hogy garantálni lehessen a biztonságot, fenn lehessen tartani a közrendet, és biztosítani lehessen az európai szakpolitikák megfelelő működtetését. Ennek érdekében olyan átfogó migrációs és menekültügyi politika kidolgozására van szükség, amellyel garantálható, hogy ténylegesen az Európai Unió döntsön arról, ki lép a területére. Ezt a célt szolgálja a 2020. szeptember 23-án megjelent új Migrációs és Menekültügyi Paktum tervezete. Jogalkotási eredmény már felmutatható, a paktum több javaslatáról azonban folynak még a tárgyalások. A rendszer megvalósult eleme az új uniós menekültügyi ügynökség létrehozása.⁸⁰ A rendszer tervezett további elemei: új rendelet a menekültügy és a migráció kezeléséről;⁸¹ a menedékkérelmekre vonatkozó egységes szabályok bevezetése;⁸² a migrációs és menekültügyi válsághelyzetekre és vis maior helyzetekre vonatkozó új szabályok megalkotása;⁸³ jobb befogadási feltételek megteremtése; az előszűrésről szóló új rendelet elfogadása; az uniós ujjnyomat-adatbázis továbbfejlesztése; új uniós áttelepítési keret létrehozása. A teljes csomag elfogadására várhatóan 2024 áprilisában kerül majd sor. Ez a kérdés a biztonsági kockázatok miatt szorosan összefügg az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni küzdelemmel, valamint a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemmel, ami akkor szolgálhatja a társadalmi fejlődést, ha párosul a tagállamok közötti megfelelő együttműködéssel, aktív szolidaritással.

A jog érvényesülése elsősorban a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésen keresztül jár előnyökkel, és főként a fogyasztói jogok szabályozásának előtérbe kerülése révén a gazdasági élet, a magánjog, a kereskedelmi jog, a versenyjog érintettsége miatt közvetett módon a gazdasági fejlődés kérdését is

⁷⁹ Más szakpolitikával való összefüggéseiről lásd VARGA 2023: 21–35.

⁸⁰ Ennek eredményeként 2022. január 19-én az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (EASO) az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA) mint teljes jogú uniós ügynökség váltotta fel.

⁸¹ Dublini szabályok módosítása, erről 2023. július 13-án a Tanács által támogatott jogalkotási javaslat készült. Az Európai Unió Tanácsa 2023a.

⁸² Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

⁸³ Az Európai Unió Tanácsa 2023c.

befolyásolja. Mindezek alapján állíthatjuk, hogy mára a bel- és igazságügyek egyik vezető szabályozási területévé a fogyasztóvédelem lépett elő. A fogyasztóvédelem ugyanis elsősorban arra hivatott, hogy a vállalkozások és a fogyasztók között kialakult egyenlőtlenséget egyenlítse ki a saját eszközrendszerével, anyagi jogi és eljárásjogi szabályok létrehozásával. Annak érdekében, hogy felszámolja a gazdasági aszimmetriából adódó hátrányt, a fogyasztót támogató, segítő szabályokat teremt, előírja a megalapozott fogyasztói döntések meghozatalához szükséges információk rendelkezésre bocsátásának követelményét és a fogyasztók tisztességtelen befolyásolásának, a velük szemben alkalmazott tisztességtelen kikötések alkalmazásának tilalmát. Az Európai Unió intenzív jogalkotással jár elől a fogyasztói jogok védelme területén.⁸⁴ Számos 21. századi új kihívással is találkozhatunk amiatt, mert mára az új technológiák széleskörűen elterjedtek, a kiskereskedelem egy része az online térbe helyeződött,⁸⁵ és új típusú digitális szolgáltatások is megjelentek. Az uniós jogalkotásban a korábbi irányelvekben található minimumharmonizációtól jelentős elmozdulás következett be a fogyasztói jogok magasabb szintű védelme irányában. Nem vészett el ugyanakkor az a vívmány sem, amely – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával – a tagállami autonómia területén ad mozgásteret, ugyanis a megreformált szabályrendszer rugalmasan lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti szabályokat tartsanak fenn vagy fogadjanak el a fogyasztói jogok még előnyösebb érvényesülése érdekében.

A jogi szabályozás általában is, és a polgári eljárásjogi szabályok különösen elősegítik mind az uniós, mind a tagállami szintű jogérvényesülést, sőt, a jogforrásoknak a mintaszabályozás-jelleg miatt áttételesen közvetett hatása lehet unión kívüli jogrendszerekre is, és számos egyetemes alkalmazású uniós norma esetén a jogi szabályozás hatóköre közvetlenül is irányadó lehet harmadik országokkal kapcsolatos jogviszonyokra. Ezért állíthatók az uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fejlődés célkitűzéseinek szolgálatába.⁸⁶ E célkitűzések a felek autonómiájának, döntési jogosultságának és választási szabadságának növelésével,⁸⁷ a szegénység felszámolására tett eljárásjogi eszközökkel, a joghoz jutás egyenlő feltételeinek megteremtésével, eljárást segítő és támogató mechanizmusokkal, alternatív vitarendezési technikákkal, továbbá az ítéletek elismerésének⁸⁸ egyszerűsítésével és végrehajtásuk hatékonyságának növelésével,⁸⁹ eljárásjogi eszközökkel segítik a jogérvényesülés és az alapjogok magas hatékonyságú tényleges érvényesülését.⁹⁰

⁸⁴ A fogyasztóvédelmi politikáról lásd részletesebben: KOZÁK 2022: 217–230.

⁸⁵ Lásd részletesebben: STRIHÓ 2020a; 2020b: 1827–1836.

⁸⁶ GOMBOS 2021: 13–25.

⁸⁷ KIRÁLY 2018: 509–515.

⁸⁸ MÁDL–VÉKÁS 2018: 555.

⁸⁹ BURIÁN 2012: 177–185.

⁹⁰ SZABÓ 2015: 307–325.

Magyarország érdekei a szakpolitikai kérdés jövőbeni fejlődésére tekintettel

Az Általános Ügyek Tanácsának 2023. június 27-i ülésén Spanyolország, Belgium és Magyarország illetékes miniszterei bemutatták a trió programját.⁹¹ A bel- és igazságügyi együttműködésben ez elsősorban az uniós polgárok szabadsága és biztonsága kérdéseit érinti. A spanyol–belga–magyar trió – a magyar érdekekkel egyező – egyik prioritása a migráció európai kihívásaival való szembenézés, hiszen erre a kérdésre nem tagállamonként külön-külön, hanem európai választ indokolt adni. Ezért célkitűzés a közös európai menekültügyi rendszer és a Migrációs és Menekültügyi Paktum reformjának folytatása. A Migrációs és Menekültügyi Paktummal kapcsolatos, a Bizottság által közölt tiz javaslattól és jogi aktusból álló jogalkotási csomag két fő pillérre épül. Elsődleges célkitűzése a menekültügyi eljárások hatékonyságának javítása. Másodlagosan a jogalkotási csomaggal a méltányos felelősségmegosztás és a rugalmas szolidaritás elve mentén zajló szolidaritás összehangolását kívánja elérni. A napvilágot látott értékelések alapján a magyar kormányzat számára nem elfogadható a javaslatcsomag. A magyar álláspont szerint továbbra is a határvédelem, a harmadik országokban történő segítségnyújtás és a migrációnak az unió külső határain kívül történő megállítása tekinthető prioritásnak.⁹² Abban a trió programja is egyértelmű, hogy változatlanul napirenden kell tartani a schengeni térség megfelelő működését (Schengen 2.0 elképzelések, az Eurodac rendszer megerősítése⁹³), és kiemelt figyelmet indokolt fordítani a külső határok megerősítésére is.⁹⁴

A büntetőügyekben folyó rendőrségi és büntető igazságügyi együttműködés jogterületének favorit témája a határokon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni fellépés lehet. Ezen belül különösen a gyermekekkel szembeni szexuális visszaélések, a nők elleni erőszak, valamint a gyűlölet-bűncselekmények, a rasszizmus, az antiszemitizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemre kell jelentős figyelmet fordítani. Ebben megkerülhetetlen szerep jut az uniós értékek és emberi jogok érvényre juttatásának. Ez a témakör szorosan kapcsolódik az Európai Unió előtt álló demográfiai kihívások kezelésének kérdéséhez. Az „Öreg Kontinens” vagy „Öreg Hölgy” megnevezéssel ma már nemcsak az európai 2000 éves közös történeti múltunkra lehet visszautalni, hanem ezek arra a folyamatra is beszédes elnevezésül szolgálnak, hogy az Európai Unió elöregedő társadalmainak problémáira milyen válaszokat lehet adni.⁹⁵ A demográfiai kihívások kezelésében hangsúlyosan kell megjeleníteniük a szociális és a családokat támogató intézkedéseknek.

⁹¹ Az Európai Unió Tanácsa 2023d.

⁹² TÁRNOK 2020.

⁹³ A Bizottság 2016. május 4-én az Eurodac rendelet módosítására terjesztett elő javaslatcsomagot, amelynek szövegében – elfogadva a további biometrikus azonosítók használatára vonatkozó magyar kezdeményezést – már szerepel a magyar javaslat. Lásd bővebben: HEGYALJAI 2016: 101–114.

⁹⁴ Értékelésére lásd HEGYALJAI 2023: 213–218.

⁹⁵ Lásd FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 37.

A trió programja a polgári és kereskedelmi ügyekben, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést helyezi előtérbe. Az igazságszolgáltatás digitalizálása és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése, valamint az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának és rugalmasságának javítása érdekében célszerű és szükséges további lépéseket tenni, elsősorban a horizontális együttműködés területén. Az e kérdésekben való együttműködés hatékonyságának erősítése a magyar érdekeknek is megfelel.

A trió prioritásai között megjelenik a vámügyi együttműködés keretein belül az uniós Vámcodekx felülvizsgálatának szükségessége annak érdekében, hogy az a jövőre nézve is alkalmas legyen a jobban harmonizált teljesítmény elérésére. Fontos célkitűzés továbbá ezen az együttműködési területen a piacfelügyeleti és bűnüldöző hatóságokkal való együttműködés megerősítése a digitális belső piac védelme érdekében.

Felhasznált irodalom

- BOGENSBERGER, Wolfgang (2019): Judicial Cooperation in Criminal Matters. In KELLERBAUER, Manuel – KLAMERT, Marcus – TOMKIN, Jonathan (szerk.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. New York: Oxford Academic, 870–874. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.171>
- BRÜNER, Franz Hermann – SPITZER, Harald (2014): OLAF. In SIEBER, Ulrich – SATZGER, Helmut – VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd (szerk.): *Europäisches Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos, 768–803.
- BURIÁN László (2012): Szakértői javaslatok az EU tagállamok közötti határokon átvéelő végrehajtás előtti akadályok lebontására. *Magyar Jog*, 59(3), 177–185.
- COMAN-KUND, Florin (2020): *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*. New York: Routledge.
- COVOLO, Valentina (2012): From Europol to Eurojust – towards a European Public Prosecutor. Where Does OLAF Fit In? *Eucrim*, (2), 83–88.
- CZIKA Tihamér (2011): A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után. *Sapientia Tudományos Periodikák*, (3), 98–118. Online: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>
- FARKAS Ákos (2001): *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest: Osiris.
- FARKAS Ákos (2005): Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In FARKAS Ákos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest: KJK-Kerszöv, 9–41.
- FARKAS Ákos (2017): Intézményrendszer. In FARKAS Ákos (szerk.): *Fejezetek az európai büntetőjogból*. Miskolc: Bíbor, 282–283.
- FAZEKAS Judit (2012): Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban a Hágai Programtól a Stockholmi Programig. In VÓKÓ György (szerk.): *Kriminológiai tanulmányok*. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 26–48.
- FAZEKAS Judit (2018): Fogyasztói jogok – Fogyasztóvédelemhez való jog. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC, 304–308.

- FEJES Péter (2008): *Az Európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai*. PhD-értekezés. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola. Online: https://phd.lib.uni-corvinus.hu/405/1/fejes_peter.pdf
- FERNÁNDEZ-ROJO, David (2021): *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Cheltenham: Elgar.
- FLETCHER, Maria – HERLIN-KARNELL, Ester – MATERA, Claudio (2016): *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315738284>
- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs Péter (2023): Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé. A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 35–44.
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- GOMBOS Katalin (2014): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest: CompLex Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2020): *A jog érvényesülésének térsége – Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai*. Budapest: Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2021): A polgári eljárásjogi területen folytatott igazságügyi együttműködés kezdetei az Európai Unióban. In GELENCSÉR Dániel – SELNICEAN László (szerk.): *Uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 13–25.
- GOMBOS Katalin (2022): A jogállamiság színe és fonákja. *Arsboni*, 10(3–4), 4–21.
- GOMBOS Katalin – KARSAI Krisztina – BLUTMAN László (2005): *Igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- HANKISS Ágnes (2012): A stockholmi program négy pillére, a terrorellenes küzdelemben végbe-menő folyamatok a lisszaboni szerződés után az EU-ban. *Magyar Rendészet*, 12(Különszám), 58–63.
- HAUTZINGER Zoltán – TÖTTŐS Ágnes (2022): A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége. Bevándorlás- és menekültpolitika. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikái rendszere*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 315–316.
- HEGYALJAI Mátyás (2016): A migráció magyar és EU szemmel. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (17), 101–114.
- HEGYALJAI Mátyás (2023): Migráció az uniós elnökségi trió prioritásai tükrében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (25), 213–218.
- HOLZHACKER, Ronald L. – LUIF, Paul (2014): Introduction: Freedom, Security and Justice After Lisbon. In HOLZHACKER, Ronald L. – LUIF, Paul (szerk.): *Freedom, Security and Justice in the European Union – Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. New York: Springer, 1–11. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7879-9>
- IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara – GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (2021): Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation. In IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara – GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (szerk.): *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 251–370. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108769006>

- KARSAI Krisztina (2023): Európai büntetőjog. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC – Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete.
- KENGYEL Ákos (2016): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest: Akadémiai. Online: https://mersz.hu/dokumentum/dj55aeukp__247/
- KERTÉSZ Judit (2014): Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés, különös tekintettel az Europolra. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 8(1). Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-1-05.pdf>
- KIRÁLY Miklós (2018): A személyek és a felek autonómiája az új nemzetközi magánjogi törvényben. *Jogtudományi Közöny*, 73(12), 509–516.
- KOZÁK Kornélia (2022): Fogasztóvédelem. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 217–230.
- KÖNIG, Franca (2022): *The Rise of EU Police Cooperation. Governing Differentiated Integration*. Abingdon – New York: Routledge.
- KUHL, Lothar – SPITZER, Harald (2014): Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für betrugsbekämpfung (OLAF) zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. In SIEBER, Ulrich – SATZGER, Helmut – VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd (szerk.): *Europäisches Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos, 235–236.
- LIGETI Katalin (2004): *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2018): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest: ELTE Eötvös.
- PAYRICH András György (2019): Az OLAF és az Eurojust működése és annak hatásai az EU térségére. In GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest: Dialóg Campus, 195–205.
- SELNICEAN László (2020): Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában. In SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 2123–2142.
- STRIHÓ Krisztina (2020a): *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest: Wolters Kluwer.
- STRIHÓ Krisztina (2020b): Jogi csemegék az elektronikus kereskedelem témaköréből. In SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 1827–1836.
- SZABÓ Sarolta (2015): European Values, Fundamental Rights and the Private International Law of the European Union. In LÁNCOS Petra Lea et al. (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. Hague: Eleven, 307–325.
- SZEGEDI László (2023): EU Cities Fighting for Cleaner Air with Low-Emission Zones within the EU's Single Market: Future Green Actors or 'Victims' of Procedural Constraints? *ELTE Law Journal*, (1), 41–54.
- TÁRNOK Balázs (2020): *A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése, és nem annak megállítása a cél*. Európa Stratégia Kutatóintézet. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/25/a-bizottsag-bemutatta-a-migracios-paktum-uj-tervezetet-tovabbra-is-a-migracio-menedzselese-es-nem-annak-megallitasa-a-cel>
- UDVARHELYI Bence (2022): Az OLAF és az Európai Ügyészség szerepe az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. *Ügyészek Lapja*, 29(4), 5–23.

- VARGA Réka (2023): Az orosz–ukrán háború, a nemzetközi világrend és az EU szerepe. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé. A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 21–35.
- WALKER, Neil (2004): *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Egyéb források

- A Bíróság 2009. június 25-i ítélete a C-14/08. sz., Roda Golf & Beach Resort SL ügyben, ECLI:EU:C:2009:395.
- A Bíróság 2010. december 7-i ítélete a C-585/08. és C-144/09.sz., Peter Pammer kontra Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG (C-585/08), valamint Hotel Alpenhof GesmbH kontra Oliver Heller (C-144/09) egyesített ügyekben, ECLI:EU:C:2010:740.
- A Bíróság 2014. május 6-i ítélete a C-43/12. sz., Európai Bizottság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben, ECLI:EU:C:2014:298.
- A Bizottság (EU) 2021/581 végrehajtási rendelete (2021. április 9.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) helyzetképeiről. HL L 124., 2021. április 12., 3–39.
- A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. HL L 349., 2004. november 25., 1–11.
- A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről. HL L 283., 2017. október 31., 1–71.
- A Tanács határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2002/187/IB). HL L 63., 2002. március 6., 1–13.
- Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat). HL C 327., 2012. október 26., 1–107.
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU (2013. október 22.) rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról. HL L 295., 2013. november 6., 11–26.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1381/2013/EU (2013. december 17.) rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság program létrehozásáról. HL L 354., 2013. december 28., 62–72.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1382/2013/EU (2013. december 17.) rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról. HL L 354., 2013. december 28., 73–83.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/82/EU (2011. október 25.) irányelve a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről. HL L 288., 2011. november 5., 1–15.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2018. november 21., 138–183.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2019. november 14., 1–131.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/838 rendelete (2022. május 30.) az (EU) 2018/1727 rendeletnek a népirtással, az emberiség elleni bűncselekményekkel, a háborús bűncselekményekkel és a kapcsolódó bűncselekményekkel összefüggő bizonyítékok Eurojustnál történő megőrzése, elemzése és tárolása tekintetében történő módosításáról. HL L 148., 2022. május 31., 1–5.
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (1951).
- Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának megvalósításáról szóló bizottsági közleménnyről szóló, 2011. február 24–25-i tanácsi következtetések.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 47–390.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Unió Tanácsa (2009): *A Tanács 18 hónapra szóló programja*. Brüsszel, 2009. december 22. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17696-2009-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2014): *Main Results of the Council*. Sajtóközlemény. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf
- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a menekültügy és a migráció kezeléséről, valamint a 2003/109/EK tanácsi irányelv és az (EU) XXX/XXX rendeletre [Menekültügyi és Migrációs Alap] irányuló javaslat módosításáról – Általános megközelítés*. Brüsszel, 2023. június 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *A nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló jogalkotási javaslat*. Brüsszel, 2023. június 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023c): *A migrációs és menekültügyi válsághelyzetekre és vis maior helyzetekre vonatkozó új szabályok megalkotására vonatkozó javaslat*. Brüsszel, 2023. október 4. Online: www.consilium.europa.eu/media/67070/st13800-en23.pdf
- Az Európai Unió Tanácsa (2023d): *18-month Programme of the Council (1 July 2023–31 December 2024)*. Brüsszel, 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa [é. n.]: *A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend*. Online: www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf
- Európai Tanács Főtitkársága (2010): *Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/01ecea40-3706-443e-8fe4-043ef5a2f438/>
- European Commission [é. n. a]: *Justice Programme*. Online: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm
- European Commission [é. n. b]: *Rights, Equality and Citizenship Programme 2014–2020*. Online: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm
- Schengeni Megállapodás (1985. június 14.).
- Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990. június 19.).

Az uniós szociálpolitika kihívásai az emberi jogok sűrűjében, avagy mit hoz(hat) a 21. századi (bio)technológiai szingularitás 2030-ra?

Az EU-nak az alapszerződések értelmében egyszerre három követelménynek kell megfelelnie: 1. az egyéni szabadságjogok (vagyis az európai humanista örökség és a felvilágosodás eszmeiségének) a védelme; 2. a hagyományok, a kultúra és a nemzeti identitások védelme (ami a jogfolytonosság és a hagyományok alapján az antik kultúra és a zsidó-keresztény tradíciók örökségét jelenti); valamint 3. az alapvető jogok védelme az egyre gyorsuló technológiai fejlődés során, így a társadalom védelme a digitalizáció vagy a biotechnológia által felvetett kihívások kezelésekor. Miközben az EU mint intézményrendszer és regionális szervezet az európai békéért tett erőfeszítéseiről 2012-ben megkapta a Nobel-békedíjat, ugyanebben az évben két forradalmi áttörés történt a mesterséges intelligencia alkalmazása, valamint a biotechnológia terén, amelyek mind a szociál- és foglalkoztatáspolitikát, mind pedig az emberi jogok terén teremthetnek alapvető kihívásokat. Ennek jelentősége az, hogy maga az esélyegyenlőség, így a társadalmi mobilitás, a fenntarthatóság és stabilitás – és összességében az EU jövője is – kérdőjeleződhet meg akkor, amikor az (öncélú – lásd transzjogok) biotechnológiai beavatkozások, a robotizáció és a mesterséges intelligencia, a migrációs és családpolitikai célok és gyakorlatok nem kerülnek egységes keretrendszerbe, különösen akkor, amikor a hosszú távú stratégiai célokról és eszközökről van szó a 21. századi (bio)technológiai szingularitásra figyelemmel.

„Akik nem ismerik a múltat, arra ítéltetnek, hogy újra átéljék azt.”¹
George Santayana, amerikai–spanyol filozófus (1863–1952)

Bevezetés

Az Európai Unió vezetése úgy tűnik, hogy nem hajlandó tudomást venni bizonyos összefüggésekről, mint például a demográfiai kihívások és a technológiai fejlődés egyes aspektusai közt meglévő szoros kapcsolatról és azok következményeiről, illetve csak nagyon lassan és utólagosan, mint ahogy ez az európai parlamenti jelentésekből is látható. Például a 2015-ös migrációs válságtól kezdve az Európai Parlament foglalkoztatási és szociális (EMPL) bizottsága rendszerint nem szavazta meg azokat a módosító indítványokat, amelyek a tömeges (illegális) migráció és a robotizáció hatásainak a vizsgálatát kezdeményezték volna. Sőt, a 2018-ban elfogadott első, átfogó mesterséges intelligenciával és robotikával foglalkozó, 12 ezernél is több szóból álló jelentése (*Report on a Comprehensive European Industrial Policy on Artificial Intelligence and Robotics*) mindössze egyszer említi a migrációt, még hozzá olyan összefüggésben, hogy tiltja a téma

¹ SANTAYANA 1905.

algoritmusokkal történő manipulációját a sajtóban, közéletben. Az érdemi, ám őszinte eszmecsere elutasítása tehát alapvető tévedésnek fog bizonyulni olyan területeken, mint a migráció kezelése, a családpolitika vagy a szociális és munkajogok és emberi jogok területe a technológia tükrében.

Mind a terjedelmi, mind pedig a címben rejlő korlátokra is tekintettel ez a tanulmány csak részben fogja bemutatni az uniós szociálpolitika jogfejlődését és jelenét, mivelhogy a szerző célja a technológiai szingularitás és annak emberi jogi és szociálpolitikai (foglalkoztatáspolitikai) vetületének és perspektívájának a bemutatása. A szerző szándéka nem egy részletes, leíró jellegű tanulmány létrehozása az uniós szociálpolitika tekintetében, hanem olyan, vélhetően a szakirodalomban is kevésbé tárgyalt kérdések bemutatása, amelyek vagy a tabuk közé, vagy pedig holisztikus szemléletmód hiányában a jelenleg kevésbé tárgyalt témák közé tartoznak. A cím megtévesztő lehet első olvasásra, azonban az uniós jogban – az úgynevezett *acquis communautaire* sajátosságai miatt – a technológiai fejlődés és szingularitás társadalompolitikai oldala a szociál- és foglalkoztatáspolitikai területeit érinti, noha éppen ezeken a területeken foglalkoznak a döntéshozók kevésbé ezekkel a kihívásokkal és kockázatokkal, szemben mondjuk az ipar, a belső piac vagy a védelmi ipar területével. Ráadásul a biotechnológia jelenleg alapvetően egészségügyi felségterület, a robotizáció pedig versenyképességi-beruházásösztönzési, valamint alapvetően gazdaságpolitikai kérdés mind az EU-ban, mind pedig a tagállamokban. Nagyon leegyszerűsítve: a gyilkos hadirobotokról konferenciákat szerveznek EU-szerte, de hivatalosan senki nem beszél arról, hogy a sérült és fogyatékossgal élő emberek érdekében – helyesen! – fejlesztett implantátumok és a humán genom esetleges előnyös módosítása milyen lehetőségeket és veszélyeket hordozhat magában, nem beszélve arról, hogy ezek a technológiák hogyan írhatják át a társadalmak szociális szöveit, struktúráit.

Az uniós szociálpolitika nemcsak nagyrészt tagállami hatáskör, hanem uniós szinten – bár az Európai Szociális Alap az első európai, dedikált pénzügyi alap volt 1957-ben, amelyet létrehozott a közösség – továbbra is korlátozott jelentőségű, és témánk szempontjából inkább az esélyegyenlőség (hátrányos megkülönböztetés) területét érinti nagyobb mértékben (lásd releváns és fontos kiindulási pontként a 2000-ben elfogadott irányelveket).² Sőt az Európai Bizottság felépítése és működése, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján is inkább jellemzően az esélyegyenlőség témája alá rendeli a szociál- és foglalkoztatáspolitikai aspektusait, a Roma Stratégiától kezdve a fogyatékossgügyi témákon keresztül a munka és magánélet közti egyensúly biztosításáig és a nők foglalkoztatásának a javításáig bezárólag. A technológiai szingularitás – akár a robotizációt, akár a biotechnológiát nézzük – pedig például a fogyatékossgbeli (képességbeli) és a nemek közti viszonyokat is forradalmian át fogja rendezni – ezért is közelítem meg innen ezeket a témákat. Miért? Mielőtt erre válaszolnék, nézzük meg a kereteket.

A 2000 decemberében aláírt EU-s Alapjogi Charta preambuluma 2., 4. és 5. mondatai a következőket tartalmazzák: „[...] az Unió az emberi méltóság, a szabadság,

² 2000/43/EK irányelv; 2000/78/EK irányelv.

az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. [...]

[...] miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását [...]

[...] a társadalmi változások, a társadalmi haladás, valamint a tudományos és technológiai fejlődés fényében szükséges az alapvető jogok megerősítése e jogoknak egy chartában való kinyilvánítása útján.”

Ez azt jelenti, hogy az EU-nak egyszerre három követelménynek kell megfelelnie: az egyéni szabadságjogok (vagyis az európai humanista örökség és a felvilágosodás eszmiségének a védelme), a hagyományok, a kultúra és a nemzeti identitások védelme (ami a jogfolytonosság és a hagyományok alapján az antik kultúra és a zsidó-keresztény tradíciók örökségét jelenti), valamint az alapvető jogok védelme az egyre gyorsuló technológiai fejlődés során, így a társadalom védelme a digitalizáció vagy a biotechnológia által felvetett kihívások kezelésekor.

Összegezve, ezek a kérdéskörök – így a migráció kezelése, a családpolitika, a szociális és munkajogok, az automatizáció és a robotika, valamint az emberi jogok kapcsolódásai a technológiai szingularitáshoz – és azok összefüggései – csak tágabb kontextusukban és egy nagyot hátrálépve érthetők meg.

(Bio)technológia és jog – még nagyobb kihívások várhatóak az emberi jogok területén?

A számítástechnika és a modern tudomány(ok) még mindig alábecsült, vagy mintegy „természetesnek vett” fejlődése okán valójában már egy teljesen új világot fognak létrehozni, amilyent eddig elképzelni sem tudtunk. Így korábbi axiómák, vélelmek és korábban bevált jó gyakorlatok és mindezek alapján kialakított, kitaposott szakpolitikák és emberi jogi narratívák mehetnek a papírkosárba. Megszámlálhatatlan elemzés és nyilatkozat szól arról, hogy az 1970-es években még kizárólag gazdasági szerveződésként tekintett magára az uniós közösség, ami mára teljesen megváltozott, hiszen az EU immáron a szociálpolitika és az emberi jogok területén is vindikál magának hatásköröket. (Korábban mindig is léteztek más, elsősorban stratégiai-politikai, valamint – kisebb mértékben – kulturális és szociális kérdésekkel is foglalkozó egyéb európai intézmények, mint például a 2010-ben megszűnt Nyugat-európai Unió, avagy a még mindig létező, de az EU intézményeinek árnyékában a helyét és szerepét erősen kereső, londoni alapítású Európa Tanács.) A döntő újdonság talán éppenséggel a kelet-európai rendszerváltásokat követő időszakban felerősödő szociálpolitikai és emberi jogi diskurzus megjelenése volt uniós szinten, amikor az Európai Unió is a zászlajára tűzte előbb a szociális, majd az emberi jogok témáját a Maastrichti Szerződés (1993) révén, amely által immáron egy politikai láb is kinőtt az alapvetően gazdasági együttműködést erősítő – és szigorúan nem a különbségeket felnagyító, hanem a közös nevezőket kereső – szervezetben.

2024 nemcsak azért lesz szimbolikus év az Európai Unió történetében, mert Maastricht óta az elmúlt harminc évben annyi minden történt, hogy valójában ma már rá sem

ismerne az akkori énünk az Európai Unióra – mint ahogy talán hasonlóan a mai énünk se fog ráismerni az EU-ra már 2030-ban sem –, hanem mert ebben az évben fogjuk ünnepelni uniós csatlakozásunk 20. évfordulóját is. 2004-ben, amikor Magyarország csatlakozott az EU-hoz, még nem sejtettük, hogy 2024-re milyen felbecsülhetetlen jelentősége és paradigmaváltó hatása lesz az egyébként hosszú idő óta tartó demográfiai és a 2015-ben kirobbant migrációs válságnak és bevándorlási hullámnak. Mint ahogy arról sem volt sok fogalmunk, hogy a szemünk előtt kibontakozó egészségügyi forradalomnak – a rákkutatástól kezdve az idősödés hatásainak kezelésén át –, vagy éppenséggel az automatizáció és a mesterséges intelligencia (digitalizáció) szingularitásának milyen perspektívái lesznek 2024-ben. Ráadásul a fordulat éve éppen akkor lehetett mindezen folyamatoknál, amikor 2012-ben az EU-t – amely mára az orosz–ukrán háború tükrében az újrafelfegyverkezés egyik legnagyobb élharcosa a világban – az a megtiszteltetés érte, hogy a megelőző évtizedekben végzett, az együttműködést és a kölcsönös bizalmat erősítő, az európai békét garantáló erőfeszítéseikért mint intézmény megkapta a Nobel-békedíjat.

Történt mindez ugyanakkor, és mindössze egy évvel az első magyar uniós soros elnökség után, 2012-ben, amikor a mesterséges intelligencia tömegesen megjelent a leggyorsabb mobiltelefonokban (iPhone 4S) és a – világhírű, immáron friss Nobel-díjas Karikó Katalin magyar tudós nevéhez is köthető – biotechnológiai fejlemények és a génmódosítást lehetővé tevő szabadalmak (CRISPR Cas9) olyan újabb mérőkövekhez érkeztek, amelyek egyenként és külön-külön – és talán nem túlzás állítani – alapvetően fogják megváltoztatni a világ és benne az EU sorsát is, hiszen nem csupán arra vált képpé az ember, hogy fizikai és gazdasági (ipari-mezőgazdasági) környezetét átalakítsa (ipari forradalmak), hanem gyakorlatilag lassan önmagát (bioszociális forradalom) is, mint ahogy ezt az úgynevezett „transzjogok” amerikai és nyugat-európai erősödése és terjedése is jelzi talán a legekleatásabb módon – számos etikai és bioetikai kérdést felvetve, mérgezve az uniós tagállamok közti Nyugat–Kelet-viszonyt is.

A transzjogok kérdése valójában nemcsak a sokat hangoztatott szexuális és egyéni identitás vagy az önrendelkezés szabadságát, hanem de jure az emberi faj mibenlétét kérdőjelezi meg, hiszen, ha valaki jogilag is nemet válthat, akkor – az egyébként egyre inkább rendelkezésre álló technológia esetén – a még jelenleg tiltott emberi génmódosításhoz is joga keletkezik, amely az utolsó nagy lépés lehet egy „fejlesztett emberhez” vezető úton. Mivel – a koronavírus-járvány örvén – de facto már megnyílt a lehetőség az emberi genom módosítása előtt is úgy, hogy a nemzetközi jogban és egyetlen ENSZ-egyezményben sem szerepel az emberi faj definíciója, felmerülhet a kérdés, hogy milyen mértékű változtatás jelentheti egy új faj létrejöttét? A biotechnológiában élen járó országok (USA, Kína, Egyesült Királyság stb.) jelentős része nem részese a vonatkozó és érintett bioetikai nemzetközi egyezményeknek sem. Ez olyannyira aktuális kérdés, hogy akár a kelet-közép-európai államok (verseny)hátrányához, illetve egy átfogó jogi káoszhoz és emberi jogi krízishez is vezethet, hiszen a nemzetközi jogban a legfontosabbnak tekintett, az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, az Európa Tanács égisze alatt

elfogadott úgynevezett Oviedói Egyezményt³ (1997) a mi térségünk országai az emberi jogoknak és a demokratikus értékeknek történő megfelelés érdekében sorra ratifikálták az EU-csatlakozás előtt, míg például a Benelux államok, Németország, Svédország, vagy a nagyhatalmak közül Oroszország, valamint az Egyesült Királyság nem.⁴ Sőt, az Egyesült Királyság 2017 novemberében eldöntötte, hogy nem kívánja az EU Alapjogi Chartájának hatályát sem fenntartani, amely – többek közt – tiltja az eugenika alkalmazását, ami eddig az egyik legnagyobb (elvi) jogi akadály volt az ilyen irányú kísérletek és fejlesztések előtt.⁵ A *The Wall Street Journal*-ban megjelent riport szerint Kína már 2016-ban egy ötéves terv formájában és az adminisztratív szabályok enyhítésével egy ambiciózus programot indított a CRISPR-technológia alkalmazására, aminek az lett a következménye, hogy a „szabályozási aszimmetriának” és a nyugati értelemben vett biztonsági követelményszint csökkentésének köszönhetően számos betegség, illetve fogyatékoság leküzdése, megelőzése terén léptek előre a kínai bejelentések alapján.⁶ Mindennek azért van jelentősége, mert az Oviedói Egyezmény az emberi lény „human being” – tehát nemcsak az abortuszvitában az abortuszpártiak által kiemelt „person”, vagyis személy – elsőbbségét tartja szem előtt, legyen szó – többek közt – a biztosítási kérdésekről, az emberi testtel, szervekkel kapcsolatos haszonszerzésről, a „nem tudás” jogáról, valamint a genetikai örökségről, illetve a kísérleti terápiák kapcsán a beteg beleegyezésének szükségességéről. Ráadásul a genetikai tulajdonság kifejezett és jogi védelmét az Európai Unió Alapjogi Chartája külön kiemeli a 21. cikkelyben: „(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság [...] alapján történő megkülönböztetés.” Amennyiben az említett nyugati országok, valamint Kína és Oroszország ezt a határvonalat átlélik, akkor a következményeit tekintve ez már nagyon fog hasonlítani az 1910-es években virágzott, angolszász eredetű eugenika egyes aspektusaihoz, ami később a náci fajelmélet közvetlen előzményévé is vált.⁷ A modern eugenika (féllegális-illegális biotechnológia) ígérete is délibábnak és végül ugyanúgy tragikusnak bizonyulhat, akárcsak annak a múlt századbéli elődje, hiszen láthattuk, hogy a felelőtlen és kontroll nélküli beavatkozás a természetbe milyen következményekkel járt: például az eredetileg bikákat terelő agresszív és életerős bulldogból hogy lett egy kisebb túrán is majdnem megfulladó, a többi kutyához képest súlyosan deformált testű élőlény. (Eredetileg az Egyesült Államokból indult eugenika veszélyeiről bővebben még később is lesz szó.)

Így az alapkérdés tehát az, hogy vajon az emberi faj kérdésköre lehet-e, lesz-e a legfontosabb politikai ügy a 21. században, hiszen az lehet hamarosan az eldöntendő kérdés, hogy polgártársaink, mi magunk csupán szabadon alakítható biológiai tényezők vagyunk-e a társadalomban, avagy van-e az emberen is túlmutató felfogás, védendő érték vagy állapot. A fő kérdés tehát az lesz, hogy a genetikai tulajdonságunkhoz való jog egy lehetőség, avagy egy korlátozottság is egyben. Lesz-e bárkinek joga arra, hogy a saját

³ Council of Europe 1997–1998.

⁴ Council of Europe 2023. (Kihirdetve: 2002. évi VI. törvénnyel.)

⁵ COWBURN 2017.

⁶ RANA–DOCKSER–FAN 2018.

⁷ LOVÁSZY 2018a.

genomjába tetszés szerint, az élet védelme, betegségektől való védetség mellett például az azokkal össze nem függő biológiai folyamatok (például nemváltás) kapcsán is változtatást végeztethessen, mint ahogy ma a szépségipar által a különböző implantátumokkal lehetséges, vagy akár az abortusz kapcsán ezt lehetővé teszi a jog a nőknek a „testük feletti rendelkezési jog” alapján? A kérdés másfelől az is, hogy vajon a meglévő genetikai állományunk és örökségünk konzerválja azt, hogy mitől vagyunk születésüinktől fogva emberek, és milyen nemmel rendelkezünk, és a humán génmódosítás tilalma mellett az is lenne a konzervatív értékek lényege az emberi jogok, és különösen a gyermekvédelem területén, hogy – összhangban az ENSZ gyermekjogi egyezményével – a gyermeknevelés elsősorban a szülők szabadsága, feladata és nem utolsósorban felelőssége is?

Mindig is tudtuk, hogy válság van, de senki nem vette komolyan

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) még a korábbi, 2008/2009-es pénzügyi válság kirobbanását jóval megelőzően, 2005-ben úgy becsülte, hogy a fejlett Nyugat növekedési üteme a következő évtizedekben csak töredéke lesz az 1970 és 2000 között mért adatoknak.⁸ Továbbmenve, a Wim Kok volt holland miniszterelnök által vezetett Magas Szintű Munkacsoport közel 20 éve, 2004 novemberében azt állapította meg, hogy a feltörekvő Ázsia mellett komoly kihívást fog jelenteni az európai gazdasági növekedés szerény mértéke is: 2040-re a 2000-es tendenciákat alapul véve az EU-ban az egy főre eső GDP immáron 20%-kal lesz alacsonyabb, mialatt Ázsiában a gazdasági növekedés duplája lesz az európai értéknek, igaz, jóval alacsonyabb bázisról. Az Európai Bizottság néhány évvel későbbi, 2011-es becslése alapján várhatóan az Európai Unió részesedése a világ GDP-jéből a 2010-es 29%-ról – a Világbank akkori adatai szerint pedig 22%-ról – le fog esni 15-17%-ra,⁹ ami be is következett, hiszen 2022-ben aktuális USD-n számolva az Európai Unió a világ összgazdasági teljesítményének 16,5%-át adta a Világbank szerint, amiben 2011-ben még megelőzte az USA-t és Kínát is.¹⁰ Ez már csak múlt idő, hiszen akár vásárlóerő-paritáson, akár aktuális USD-n számolva az USA és Kína GDP-je is nagyobb, mint az Európai Unióé, ráadásul közülük egyedül az EU GDP-je csökkent 2022-ben aktuális USD-n számolva.¹¹ A Kok-jelentés már közel 20 éve is azt állította, hogy: „közép- és hosszú távon nem kevesebb forog kockán, mint az Európa által kiépített társadalom fenntarthatósága”.¹² A trend folytatódott, és az újabb, pontosabb előrejelzések alapján az Európai Bizottság – nem sokkal a demográfiai fordulat szükségességét meghirdető második Orbán-kormány megalakulása után – már a 2011. október végén publikált kiadványában is arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Unió részesedése (aránya) a világ GDP-jében a következő négy évtizedben mintegy a felére csökkenhet úgy, hogy az EU népessége két jelenlegi magyarországi lakossággal fog

⁸ OECD 2005.

⁹ European Commission 2012; The World Bank 2022.

¹⁰ Az EU, az USA és Kína adja az egész világ GDP-jének több mint a felét.

¹¹ The World Bank 2022.

¹² Kok 2004: 13, 19.

zsugorodni, még az akkori, 2012-es (liberálisnak mondott) bevándorlási politika mellett is.¹³ A *Financial Times* 2014. április 30-ai száma pedig már akkor is arról írt – jelenleg is vitatható módon –, hogy Kína a gazdasági termelés tekintetében már ebben az évben átveszi a stafétabotot az USA-tól, amely 1872 óta a világ első számú gazdasági hatalma. Azt ugyanakkor el kell ismernünk, hogy az USA gazdaságának méretét reálisan egyetlen ország közelítheti, illetve haladhatja meg: Kína.¹⁴ (Megjegyzem, hogy a versenyképesség, gazdasági növekedés és szociális ellátórendszerek kapcsolata tekintetében is összetett a kép, hiszen a magát kommunista berendezkedésűnek valló Kínában korábban sem létezett olyan átfogó és egységes[ebb] társadalombiztosításon alapuló szociális védőháló, mint amilyet mi itt Európában ismerünk.)¹⁵

A fenti tendenciákat az automatizáció, a robotika, valamint az egyéb tudományos és technológiai innovációk és fejlemények tükrében is kellene mérlegelni, ám ez az összefüggés jelenleg gyakorlatilag teljes mértékben hiányzik az európai uniós intézmények döntéshozóinak és politikusainak látóköréből. Mindezt a 2009–2018 között a brüsszeli Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentéseiért felelős szakmai tanácsadóként szerzett tapasztalataim alapján állíthatom, hiszen az ez irányú bizottsági képviselői módosításokat a képviselők túlnyomó többsége sosem támogatta, ami felveti azt, hogy az európai politika mennyiben (nem) kíván(t) szembesülni egy árnyaltabb képpel, amely a legkisebb mértékben is megkérdőjelezi a tömeges, illegális bevándorlás szükségességét.

Egy demográfiai „ellenforradalom” és versenyképességi krízis kellős közepén lennénk?

Az elmúlt 50 év demográfiai robbanása a világban úgy következett be, hogy a fejlett országokban tapasztalható fokozatos népességsökkenés – George Friedman *A következő évszázad* (2010) című sikerkönyvében leírtak szerint – valójában akár mintegy „természetesnek” is tekinthető a fejlődő közegészségügynek, az egyre magasabb képzettséget megkövetelő, összetettebb szolgáltatásoknak és ipari termelésnek, az egyre magasabb szintű és a családok számára költségesebb oktatásnak, valamint a posztindusztriális, a családtól elváló (állami) szociális-biztonsági rendszereknek köszönhetően. A teljes termékenységi arányszám 2 alá történő csökkenése ugyanakkor már tartós és visszafordíthatatlan trendet eredményezett az EU-ban, legalábbis rövid távon bizonyosan, ugyanis ez a mutató a világon 1950-hez képest a felére esett már 2013-ra, és – az afrikai kontinenst leszámítva – átlagosan valamivel kevesebb mint 2 gyermeket vállalnak a világ nagy részén, és különösen igaz ez az Európa-szerte élő nők esetében (nincs olyan EU-s tagállam, ahol eléri a 2-t a termékenységi szám). Bár Európában ez a szám egyedülállóan nőtt valamelyest a 2000-es évek első évtizedében (2010-ben 1,57 volt),

¹³ European Commission 2012: 62–63.

¹⁴ MALATINSZKY 2023.

¹⁵ BRANIGAN 2013.

de akkor ez a fejlődés megállt, majd ezt követően újra csökkent (2021-ben 1,53 volt). (Érdekességgéppen megjegyzem, hogy Kína bár éppen a 2010-es évek elején lazított némelyest addigi egykepolitikáján, amikor még szintén 1,6 körüli értékkel rendelkezett az ázsiai ország, ám ez sem bizonyult elegendőnek, hiszen ma már 1 körül [2021-ben 1,16]¹⁶ van ez a mutató, és még Japánban is magasabb ez a szám [1,30].) Mindezek miatt legitim cél Magyarországon a termékenység emelése (azaz a 2,1-es célszám elérése) egy fenntarthatóbb társadalom érdekében. Több figyelmet és lehetőséget kell fordítani arra – mint ahogy 2018-ban erre már rámutattam –, hogy mindennél fontosabb az, hogy a nők fiatalabb korban szülhessék meg első gyermeküket a mostani körülbelül 30 éves átlagéletkorral szemben, mert egyszerűen kifutnak a fiatalok az időből, és hiába áll rendelkezésre támogatás, nem fognak, illetve – ha még akarnák is – nem is fognak tudni három vagy még több gyermeket vállalni.¹⁷ Ez csak az egyik probléma, a másik, hogy a 35 év felettiek tömeges gyermekvállalása azt a kockázatot is hordozza, hogy – a legújabb, kiváló magyar tudósok (Sturm Ádám, Vellai Tibor és társai) által a *Nature*-ben 2023 augusztusában publikált kutatása szerint¹⁸ – egyre több olyan utód születhet, akiknek a genetikai öröksége az anyák magasabb életkora miatt veszélyesen terheltebb lesz, ami alapjaiban fogja érinteni a nyugati civilizációt is az őshonos népesség növekvő mértékű meddősége és genetikailag terheltebb utódok növekvő száma, aránya miatt,¹⁹ különösen egy növekvő bevándorlás esetén. (Az idősebb apáktól – akik bár képesek gyermeket nemzeni akár 80 évesen is – akár 3-4-szer magasabb arányban születhetnek autizmussal élő utódok, mint a fiatalabb kortársaiktól.)²⁰ És erre jöhet rá a felelőtlen és öncélú, illetve a kontrollálatlan génmódosítás ígérete a „fejlesztett ember” céljából úgy, hogy ma még nem tudjuk, vajon ezek a módosítások mivel is járnak. Talán érdemes visszatekintünk a magyar történelemre is ezen a téren! A magyar büntetőjog nagy alakja, az akadémikus Angyal Pál az akkor világszerte népszerű eugenika fénykorában, 1936-ban így fogalmazott *A negatív eugenikai irány büntetőjogi vonatkozásai* című munkájában: „nekünk magyaroknak legalább is rendkívül óvatosnak kell lennünk a negatív eugenika eszközeivel szemben, mert kevésbé engedhetjük meg magunknak azt a fényűzést, hogy sorainkat megrikítsuk annak a ma még nagyon is kétes értékű és bizonytalan előnynek ellenében, amely a számban megcsökkent magyarok állítólagos nemesbülését ígéri”.²¹

Az előbb említett okok miatt is a javuló életszínvonal és hosszabb aktivitás okán a növekvő élethossz mellett a termékenység drámai, negatív változását is figyelembe kell venni a fejlett világban, így Magyarországon is. A (korai) menopauza és az elégtelen minőségű és mennyiségű spermiumok miatt hazánkban is egyes becslések szerint körülbelül 150 ezer meddő pár él (akik legalább egy éve próbálkoznak sikertelenül természetes úton).²² Ezért – különösen már a harminc év alatti párok esetében is – a hatékonyabb

¹⁶ ENSZ 2022.

¹⁷ LOVÁSZY 2018b.

¹⁸ STURM et al. 2023.

¹⁹ STURM–VELLAI 2022.

²⁰ RUDY 2023.

²¹ ANGYAL 1936.

²² Magyarország Kormánya 2021.

és hozzáférhetőbb lombikprogramok támogatása is alapvető uniós érdek kell hogy legyen, mint ahogy ezt a magyar kormányzat is felismerte.²³ A lényegében jogi szürketerületnek minősülő újabb fejlemények okán például a mesterséges méh kifejlesztése (egyelőre állatok számára), az embriók létrehozásának lehetősége ivarsejtek nélkül hihetetlen mértékben átrendezhetik a gyermekvállalási szokásokat és trendeket a következő évtizedekben a világon – ezért vélhetően felül kell majd vizsgálni az eddigi, hosszú távú globális demográfiai előrejelzéseket, illetve kiemelten kell foglalkozni mindezek emberi jogi és vallásügyi vonatkozásaival is, hiszen nem az 5-6%-nyi népességgel rendelkező EU fogja ezt a fejlődést meghatározni, hanem Ázsia és az USA.

Ha pedig hátrébb lépünk egy kicsit, akkor láthatjuk, hogy Európa népessége – szinte egyedülként a többi kontinenshez képest – legfeljebb szinten marad, vagy inkább minimálisan, de csökkenni fog a jövőben úgy, hogy Kelet- és Dél-Európa népessége csökkenni, míg Észak- és Nyugat-Európáé nőni fog, gyakorlatilag kizárólag a bevándorlás miatt. A demográfiai folyamatoknál a születendő gyermekek mellett az idősödés kérdésköre az, ami a történelemben soha nem látott módon fel fog gyorsulni, új dilemmákat és paradigmaváltásokat hozva a szociálpolitikában is. Az Európai Bizottság becslése szerint a 65 év felettiek aránya 2050-ig közel 60 millióval fog nőni, miközben egyre kevesebb aktív korú lesz (itt 48 milliós csökkenés várható).²⁴ Az előbbi, idősebb generáció számára már mindennapos élmény lesz a kisebb-nagyobb, a hajlott korral összefüggő fogyatékoságok megtapasztalása is. A százévesek száma 2050-ig csaknem ezer százalékkal fog nőni, de még a 65 éven felüliek aránya is 188%-kal fog bővülni ezen becslés szerint. Például az idősödéssel kapcsolatos teljesítményromlást jelentő demencia és Alzheimer-kór a tévhitell ellentétben elsősorban nem a fejlett országok lakóit fogja érinteni, hiszen a magasabb életszínvonal és a jobb munkakörülmények, hatékonyabb egészségmegőrzés okán egészségesebben élnek az emberek Nyugaton (ennek is köszönhető a magasabb átlagéletkor Kelet-Európához képest) – ezért is különösen fontos ezzel a kérdéssel foglalkozni Kelet-Európában.²⁵

Mindeközben, a demográfia harmadik aspektusaként a bevándorlás keretében az EU-ban az 1960-as évektől kezdve közel 100 millióval nőtt a népesség, ám ennek a növekménynek közel 70%-át elsősorban a nyugat-európai országokat érintő, főleg a volt gyarmataikról érkező bevándorlás adta az Európai Bizottság értékelése szerint.²⁶ Ugyanakkor drámai tendenciák indultak el különösen Közép- és Kelet-Európában, de még Európa motorjában, Németországban és ott is különösen a volt NDK területén – például a kelet-németországi Thüringiában akár 40%-os népességcsökkenés sem zárható ki 2060-ra.²⁷ (Angela Merkel újrázó kancellárjelöltként a 2013-as választási kampányában komoly családi adó- és egyéb kedvezményeket ígért be,²⁸ a magyar példára is figyelve – bár

²³ BOROMISZA 2018.

²⁴ European Commission 2012: 84.

²⁵ WHO–NIH 2011: 8, 15.

²⁶ European Commission 2012.

²⁷ STEVENS 2011.

²⁸ MTI 2013.

ezekből kevés valósult meg a koalíciós kormányzás okán.)²⁹ Ugyanakkor az adatok összességében azt mutatják, hogy a termékenység emelése az uniós állampolgárok és az őshonos népek számára lényegében változatlanul megoldhatatlan kihívás az EU-ban, hiszen még Németországban is 2021-re mindössze 0,8-del emelkedett a termékenységi ráta (1,5-ről 1,58-ra)³⁰ a nyolc évvel ezelőtti nagy nyitás, a híres-hírhedt *Willkommenskultur* óta, és az újonnan érkezett migránstömegek dacára. Egyébként a szó jelentésének változása is szimbolikus, hiszen a koncepció eredeti célja az volt, hogy vendégszeretőnek és segítőkésznek mutassa az egyre nagyobb munkaerőhiánytól szenvedő Németországot a külvilágnak, annak érdekében, hogy a jól képzett munkavállalókat magához csábítsa. Még a baloldalinak tartott *Guardian* című lap tudósítója szerint is az aktuálisabbnak tekinthető, a távoli országokban dúló háborúk sújtotta területekről érkező migráncsoportok felé történő segítségnyújtás lett az elsődleges jelentése.³¹ Az adatok szerint drámaian megnőtt az utcán élők száma, 2015-től már 440 ezer menekültként nyilvántartott ember fedél nélküli volt, és még hét évvel (2022. január 31.) a *Willkommenskultur* után is 170 ezer hajléktalan tartanak hivatalosan nyilván,³² miközben nem javultak érdemben a migránsok elhelyezkedési esélyei sem – közel 800 ezer olyan aktív korú szíriai és afgán migráns él Németországban, akik legalább öt éve tartózkodnak az országban, de csak a harmaduknak van állása a hivatalos adatok szerint³³ –, és az Eurostat adatai szerint Németországban 2022-ben a harmadik országbeliek munkanélküliségi rátája meghaladja a 8%-ot, sőt közel egyharmaduk tartós munkanélküli.³⁴ Ez azt is jelzi Németország számára, hogy ez az út nem járható, és neki is új stratégiát kell kitalálnia, különben „maradnak” a képzettebb kelet-európai munkások és szakemberek, és így azok végleges elszívásával az EU végeredményben önmagát fogja a versenyképesség oltárán kannibalizálni, egy újabb szociálpolitikai krízist generálva egy idősödő EU-ban.

A versenyképesség egyik, ha nem éppen a legfontosabb aspektusa a termelékenység, amely a demográfiai – és azon belül különösen a termékenységi – tendenciákkal szemben folyamatosan emelkedett a fejlett világban: elsőként az ipari forradalom alatt a szövőipar termelékenysége 15-szörösére nőtt Angliában 1770 és 1850 között. Ez a fejlődés megjelent a jövedelmekben is: 1850 és 1950 között még a fejlődésben hátrébb tartó Németországban és Olaszországban is közel két és félszeresére emelkedett az egy főre eső GDP. 1950-től 2010-ig pedig 15-szörösére nőtt a feldolgozóipar teljesítménye úgy, hogy kétharmaddal kevesebb ember termeli meg az előállított termékeket. Ugyanakkor a gazdagabb uniós országok munkaerejének termelékenysége az USA-hoz és Japánhoz képest folyamatosan csökkent 1995 óta. Ráadásul az 1990-es évek óta az EU és az USA közötti GDP/fő különbség egyenesen 50%-kal nőtt az amerikaiak javára az Európai Beruházási Bank 2016-os jelentése szerint. Ezt tetézi az is, hogy 30%-kal kevesebb uniós szabadalom volt 2015-ben, mint az USA-ban. Mindeközben már 2014-ben Kínában több új szabadalmi

²⁹ Einkommensteuer und Familienleistungsausgleich: Eckwerte 2005–2023 (2022).

³⁰ Federal Statistical Office of Germany 2023a.

³¹ CONNOLLY 2015.

³² Federal Statistical Office of Germany 2023b.

³³ FAIRLESS 2022.

³⁴ Eurostat 2023a; Eurostat 2023b.

bejelentés volt, mint az USA-ban és Japánban együttvéve, ami egyben jelzi, hogy hová tevődik át a kutatás-fejlesztés új központja. Így a fejlődés lendülete megtörni látszik Európában, mert 2008-ban a kevésbé fejlett régiók még konvergáltak a EU-átlag felé, ám ennek a folyamatnak az üteme jelentősen lelassult 2023-ra. Kevesen gondolták volna a német újraegyesítéskor azt is, hogy bő három évtized után a munkatermelékenység tekintetében még Németország is Franciaország mögé csúszhat, és a vonatkozó uniós rangsorban a 10. helyre kerül 2023-ra, miközben a tagállamok közti különbségek sem javultak érdemben, mert az éllovas Írország és a sereghajtó Bulgária, illetve Magyarország és több szomszédja közötti különbség már hétszeres-kilencszeres mértékű az Európai Bizottság értékelése szerint.³⁵

Ennek tükrében érdemes figyelembe venni azt, hogy a Bain & Company elemzőház által 2018-ban készített átfogó előrejelzés alapján a robotika óriási változásokon fog átmenni, további hatalmas transzformációkat generálva. Ha az átlagos órabérlétséget nézzük, akkor ugyan Kínában a munkaerő még versenyképesebb a kobotokhoz (kollaboratív robotokhoz) képest, de Németországban és Franciaországban már ekkor is 10-szeres különbség volt a robotok költsége és a humán erőforrás bérezése (költsége) között. Annak ellenére, hogy – a fejlődő országnak tartott – Kínában (még) megéri élő munkaerőt foglalkoztatni a kobotokhoz képest, 2010 és 2016 között már ott is egyre gyorsulóbb ütemben térültek meg az ipari robotokba történő beruházások (5,3 évről 1,5 évre csökkent a megtérülési idő). Ha pedig az amerikai gazdaságot nézzük, akkor 2015 és 2030 között várhatóan átlagosan 30%-kal növelhető a munkaerő termelékenysége az egyre fejlettebb technológiának köszönhetően. Ez azt jelenti, hogy például az ipar területén ez a mutató 55%-os lehet, míg az egészségügy és szociális ellátások terén akár 18%-os termelékenységnövekedés is elképzelhető. A Bain szakértői szerint így valójában egyszerre kettős nyomás alá kerül a világ gazdaság. Egyrészt 2015 és 2030 között az idősödés miatt 55 millió ember fog hiányozni a munkaerőpiacról, amit elméletileg az 1995–2015 közötti időszakban mért termelékenység 54%-os emelésével lehetne ellensúlyozni. Az átalakulás nagyságrendjét úgy érzékeltették, hogy az amerikai mezőgazdaság 1900–1940 között tapasztalt átalakulását vették alapul: ekkor 40 év alatt a munkahelyek közel 40%-a megszűnt. 2020 után a következő 10-20 évben a munkahelyek 20-25%-a fog teljesen átalakulni, megszűnni. Csak összevetésképpen: 1970 és 1990 között a munkahelyek „mindössze” 13%-a alakult át.³⁶

Annak ellenére, hogy az európai robotikai fejlesztések válhatnak a következő, a termelékenységgel kapcsolatos „ipari forradalom”,³⁷ mindez aligha oldja meg a jelenlegi – és az eddig beáramló és beáramlott – szakképzetlen tömegek problémáit, sőt. Ráadásul az orosz–ukrán háború okán meghozott szankciók egyértelműen jelentősen rontották az európai gazdaság versenyképességét a durván megugró energiaárak és a nyomukban járó infláció drasztikus emelkedése miatt. A kelet-európai országok versenyképességének egyik kulcsát az alacsonyabb bérek jelentik, aminek kapcsán a háborús infláció

³⁵ European Commission 2023.

³⁶ LOVÁSZY 2020.

³⁷ Inforádió/MTI 2014.

és az emelkedő energiaárak miatt az emberek megélhetése is veszélybe került – ezért is alapvető kérdés, hogy a gazdaság és különösen a lakosság mennyit fizet a rezsiért. Így – bár belpolitikai és szociálpolitikai kérdésnek tűnhet – a „rezsivédelemnek” nevezett támogatáspolitikai is valójában egy összetett (még gazdaságpolitikailag is fontos) kérdéskör egyik fontos pillére, és nem lehet az európai politika játékszere, különösen az állami beavatkozást megkérdőjelező és az egységes uniós szociálpolitikát hirdető erők számára, hiszen az egész szankciós politika mára már valójában politikai, nem pedig versenyképességi kérdéssé vált, ahol már nem az egyes tagállamok, hanem maga az EU avatkozott be a piaci folyamatokba és az ellátásbiztonság működésébe, kimutathatóan rontva az unió versenyképességét.

Végezetül a robotika és az automatizáció fejlődésére is oda kell figyelnünk, mert ez a folyamat az utóbbi időben már látványosan felgyorsult Ázsiában – amire később ismét visszatérünk néhány gondolat erejéig.

Az egészségügyi forradalmak kora jön, ami átírja a szociálpolitikát is?

A ma már természetesnek vett meghosszabbodott élettartam mellett azt is meg kell vizsgálni, hogy a jövőben várhatóan mi lehet még súlyos egészségügyi kockázat a dohányzás, a kábítószer- és az alkoholfogyasztás mellett, amelyek ellen már sok országban léteznek programok, prevenciós megoldások, ám ezek még mindig nem elegendőek. Egy nemzetközi, sportolással foglalkozó szervezet, az International Sport and Culture Association (ISCA) egyik korábbi (2017) jelentése³⁸ már egyértelművé tette azt, hogy az inaktivitás nagyobb egészségügyi kockázattá vált az EU-ban (elhízás, megbetegedések stb.), mint maga a dohányzás, kimutatva, hogy a mozgásszegény (és túlsúlyos) életvitel gyakorlatilag évente 500 ezer európai korai halálához vezet. Ezért sem volt véletlen, hogy Yuval Harari is rámutatott sikerkönyvében (*Homo Deus*), hogy a 20. század végén a világban immáron több ember halt meg a táplálkozási okok miatt, pontosabban cukorbetegség és annak szövődményei miatt, mint ahányan fegyveres konfliktusok által, ami az emberiség történetében egy egészen új, érdekes fejlemény. Az elhízás tekintetében a tudomány már megtalálhatta a választ is: a Washingtoni Egyetem kutatói már 2017 szeptemberében bejelentették,³⁹ hogy egerekben már sikeresen megelőzték az elhízás folyamatát, és nemrég szintén gyógyászati áttörés következett be ezen a téren, hiszen a Texasi Egyetem San Antoniό-i egészségügyi központjának munkatársai a Pennsylvania Egyetem és a Cornell kutatóival együtt képesek voltak a túlsúly kialakulását megakadályozni magas cukor- és zsírtartalmú táplálásra fogott kísérleti egereknél.⁴⁰

Egy másik irány tekintetében a 2010-es évektől kezdődően előbb a testen hordott orvosi eszközök, szolgáltatások (algoritmusok) kezdtek elterjedni az okosmobilok, illetve

³⁸ International Sport and Culture Association 2015.

³⁹ DRYDEN 2017.

⁴⁰ SANSOM 2023.

okoskarperecek és -órák használatával. Az egészségügyi adatok tömeges digitalizációja révén a mesterséges intelligencián alapuló algoritmusok is egyre nagyobb mértékben járulnak hozzá az egészségügyi diagnosztika eszköztárához, az egyre nagyobb mértékben és ütemben alkalmazott orvosi és műtéti robotok (például sebészet) mellett. A robotok és az algoritmusok alkalmazása kapcsán forradalmi új irányok kezdenek kirajzolódni, ideértve a nanoméretű berendezéseket és a még aprócskább, DNS-ből készült robotokat is, amelyek az ember testében mozognak, és segítik, korrigálják az élettani folyamatokat egyre intelligensebb programokkal⁴¹ – és nincs messze az sem, hogy gondolatvezérelten is működjenek ezek az eszközök. Elterjedésük ma már talán csak évek kérdése,⁴² ugyanis már 2017-ben megtörtént az első komoly áttörés a közvetlen agy-internet („brainternet”) kapcsolat tekintetében is, amikor három ember agyi jeleit egymás számára is értelmezhetővé tették,⁴³ ami szintén beláthatatlan távlatokat nyithat meg – nem véletlen, hogy a világ (egyik) leggazdagabb emberének tartott Elon Musk is külön, nyilvánvalóan gyümölcsöző (elsősorban rehabilitációs célzatú, immáron dollármilliárdos piaci) üzletágot kíván erre építeni, 2023 nyarán még csak az előzetes engedélyt kapta meg az amerikai hatóságtól (FDA) az emberkísérletekre,⁴⁴ szeptemberben a Neuralink közölte, hogy már meg is kapta a jóváhagyást egy független felülvizsgálati bizottsági vizsgálat alapján a bénult betegek számára készült agyi implantátumának első emberi vizsgálatához szükséges toborzás megkezdésére.⁴⁵

Mindezek alapján bátran kijelenthető, hogy egy teljesen önálló és sajátos fejlesztési irányt képviselő fejlemény is megjelent: az orvosi rehabilitáció reneszánsza, amely a lakosság körülbelül 5%-át kitevő fogyatékosággal élő emberek számára nyit elsősorban perspektívákat. Ennek keretében léteznek már akár mobiltelefonnal irányított vagy éppen gondolatvezérelt művégtagok is, sőt olyan sikeres fejlesztés is működik, amely által a művégtagot érzi annak viselője, már középtávon is forradalmasítva a fogyatékosággal kapcsolatos attitűdjeinket. Mindez felveti azt is, hogy a pótlásra kerülő végtagok helyébe lassan akár már „jobb” alkatrész is kerülhet a jövőben. Ez azt is jelentheti, hogy a kicserélt testrész helyébe lépő eszköz versenyképesebb tulajdonságot is kölcsönözhet tulajdonosának. Ennek következtében – hasonlóan a szépségipar beavatkozásaihoz – a mesterséges végtagok ipara is akkora lehet, mint például a mellimplantátumok üzletága, amely 2020-ban már meghaladta a kétmilliárd USA-dollár értéket.⁴⁶ Ha a fogyatékoságok tekintetében is elemezzük a folyamatokat, akkor nyilvánvaló – mint ahogy a WHO is jelzi –, hogy 2030 után az elsődleges fogyatékoság az időskori hallásromlás lesz, amely a szociális elszigeteltség miatt jelentősen hozzájárul a demencia és más agyi rendellenességek kritikus mértékű elterjedéséhez.⁴⁷

⁴¹ How are Nanobots Proving Their Excellence in the Healthcare Industry? 2022.

⁴² COLUCCI et al. 2022.

⁴³ JIANG et al. 2018.

⁴⁴ SNIDER 2023.

⁴⁵ Musk's Neuralink to Start Human Trial of Brain Implant for Paralysis Patients 2023.

⁴⁶ Grand View Report 2023.

⁴⁷ LOVÁSZY 2021a.

Ezért alapvető nemzet(gazdaság)i beruházási irány és érdek az aktív és a megelőzésre jobban fókuszáló – és kedvezőbb testtömegindexre törekvő – idősödésbe történő egészségügyi és életvitelbeli befektetés, ugyanis – a magyar Nemzeti Agykutató Program (NAP 2.0) szerint – a fejlett országokban előforduló betegségek mintegy harmadát adó agyi rendellenességek már több kiadást és költségvetési, egészségügyi költségvetési forrást emésztnek fel, mint a szív- és érrendszeri betegségek, a rák és a diabétesz költségei összesen.⁴⁸ Ami viszont jó hír, hogy talán már meg is találták az öregedés folyamatát lassító proteint 2023-ban, de még az út elején vannak a tudósok, mert az öregedés egy nagyon komplex és összetett jelenség, sőt van, aki betegséggként fogja fel, amely akár végül „gyógyíthatóvá” is válhat,⁴⁹ és akár 120 évre is növelhető úgy az élettartam, hogy 80-90 éves korban is lényegesen jobb egészségi állapotban leszünk, mint ma a szüleink. Ezért fontos például az akár szokatlannak tűnő japán példa és gyakorlat tanulmányozása és a jó gyakorlatok átvétele az oktatástól kezdve az egészséges életmódon át az aktív idősödés területéig,⁵⁰ illetve a külföldi munkavállalók részvétele szigorú engedélyezésének a területéig bezárólag.

Így talán nem túlzás beszélni a „feljavított emberről”, másképpen fogalmazva az „*enhanced skill*”-ekkel rendelkező biológiai egyed egy olyan új fejlemény, amelyre egyelőre nincs társadalmi és politikai, pláne uniós válasz, hiszen ez lényegében a fogyatékkal kapcsolatos eddigi, emberi jogi aspektust kérdőjelezheti meg hosszabb távon. (Ki minősül majd fogyatékosnak, és kaphat ellátást?) Továbbá annak kockázatát is jelenti, hogy a fogyatékoság még inkább szegénységi kockázattá válik az egyre korszerűbb (de még nagyon drága) orvosi-technológiai eszközökhöz való hozzáférés korlátozottsága, vagy akár a hozzáférés teljes hiánya miatt, nem beszélve a (beültetett implantátumok elleni) hackertámadások kockázatáról, mint ahogy erre ENSZ-szakértőként többször is rámutattam az UNCRPD bizottság genfi ülésein és írásaiban 2012 és 2022 között. A probléma összetettségének a gyökere abból fakad, hogy ezekre a kérdésekre nem lehet csupán „tudományos” választ adni, hiszen ezek már – az eutanáziához, az abortuszhoz vagy a nagykorú, de belátási képességekkel nem rendelkező értelmi sérült személyek teljes cselekvőképességéhez kapcsolódóan – olyan értékeket és jogdogmatikai kérdéseket érintenek, amelyek az emberről alkotott hit és felfogás nélkül nem értelmezhetőek. Ráadásul egy, a mainál sokkal egészségesebb és hosszabb élettartammal rendelkező népesség esetén az újabb mértékben kitolódó, egészségben megélhető növekvő élethossz a tömeges bevándorlás szükségességét is felülírja, ha az időskori fogyatékoságok megjelenését a töredékére lehetne szorítani, illetve megelőzni – ezért is különösen fontos például a hallásvédelem erősítése is.

Mindezek a részeredmények és a biotechnológia mint terület robbanásszerű fejlődése – amit nem kis részben a koronavírus elleni vakcinagyártás is gerjesztett az új, génmódosítást is lehetővé tevő technológiák kifejlesztésével – szintén alapvető

⁴⁸ Nemzeti Agykutató Program 2.0 [é. n.].

⁴⁹ KINGSLAND 2023.

⁵⁰ LOVÁSZY 2023.

paradigmaváltáshoz vezethetnek az idősödés területén, amely szintén a tömeges és különösen az eddig uniós szinten támogatott-megtűrt illegális bevándorlás paradigmáját fogja megkérdőjelezni.

A munkaerőpiac és a mesterséges intelligencia szimbiózisa: a digitalizáció forradalma

Kína – látva a továbbra is erősödő, kibontakozó demográfiai válságát az egykepolitika eltörlése ellenére – jelentősen növelné a robotok felhasználását az iparban és a feldolgozóiparban, olyannyira, hogy az ország már ma is az ipari robotok legnagyobb gyártója és egyben felvevőpiaca, a globális kereslet több mint felét lefedve. Az International Federation of Robotics adatai (2021) szerint⁵¹ Kína már megelőzte az Egyesült Államokat az automatizáció területén, és már az ötödik helyen állt, így a 10 ezer dolgozóra 322 ipari robot jut az országban (a szintén 1 körüli termékenységi rátával bíró Dél-Korea még előttük jár). A jelenlegi, 2025-ig terjedő előrejelzések alapján az újabb robotok akár 30%-kal is növelhetik az egyes iparágak termelékenységét, közel mintegy ötödével csökkentve a munkaerőköltségeket, elsősorban az USA-ban, Kínában és Németországban. És azt sem szabad elfelejteni, hogy a vezető ázsiai országok (Kína, Dél-Korea és Japán) nagyságrendileg már ötször annyi robotot gyártottak eddig, mint a vezető EU-s tagállamok (Németország, Olaszország, Franciaország) együttvéve úgy, hogy a 2023-as adatok szerint az EU-n belül az öt élen járó ország a 2022-es évben telepített robotok tekintetében együttesen 6%-os uniós növekedést produkált: Németország, Olaszország, Franciaország, Spanyolország és Lengyelország, és ők öten telepítették az összes ipari robot körülbelül 70%-át az EU-ban.⁵²

Természetesen a fejlődés nemcsak munkahelyeket szüntet meg, hanem újabbakat is létrehoz, azonban az alapvető dilemma mégiscsak az, hogy ezek aránya, száma hogyan viszonyul egymáshoz. A mindenkori USA-elnök részére jelentéseket készítő, jövőkutató think-tank, a patinás National Intelligence Council következtetései szerint 2030 után az lesz a kérdés, hogy a humán munkaerő milyen munkaerőpiaci helyzettel fog szembesülni egy olyan környezetben, ahol a növekedésnek egyre kisebb jelentősége, perspektívája lesz.⁵³

Mindez egy olyan időszakban következik be, amikor – közel nyolc év után – talán már be kellene ismernie az EU-nak is, hogy a 2015-ös „menekültválság” és a Wilkommenskultur politikájának tarthatatlansága azonnal látható volt, már 2017-ben is.⁵⁴ Csak kevesen figyeltek oda Aydan Özoğuz, a bevándorlásért felelős akkori német miniszter szavaira, aki akkor a *Financial Times*-nak elismerte, hogy a frissen érkezett szír menekülteknek csupán 45%-a rendelkezik igazolható iskolai végzettséggel, és háromnegyedük minimum

⁵¹ International Federation of Robotics 2022.

⁵² International Federation of Robotics 2023.

⁵³ Lovász 2022.

⁵⁴ Lovász 2017a.

öt (de inkább tíz) éven belül se lesz aktív, és segélyekre fognak szorulni alacsony végzettségük és nyelvtudásbeli hiányosságaik miatt. A neves Ifo Institute azt is kimutatta, hogy a dolgozó menekültek és bevándorlók mindössze 8%-át alkalmazták mint képzett munkaerőt.⁵⁵ Ezért is volt érthető a kötelező kvóta erőltetése a nyugati EU-s tagállamok részéről, mert a döntéshozóik számára világossá vált, hogy – mint ahogy Macron elnök is nem sokkal később elejtette egy interjújában – van összefüggés a menekültek (migránsok) tömegei és a francia gazdaság gyengélkedése között.⁵⁶ A hangulat tehát gyökeresen megváltozott azóta, hogy Dieter Zetsche, a Daimler (Mercedes-Benz) vezére 2015 őszén még azt találta mondani, hogy a menekültek fogják adni az új német gazdasági csoda alapját.⁵⁷

Ami a közeljövőt illeti, a McKinsey nevű tekintélyes elemzőcég szerint⁵⁸ a termelékenység 1850 és 1910 között évente 0,3%-kal nőtt, 2015 és 2060 között pedig évente akár másfél százalékkal is nőhet – immáron a szolgáltatói szektort is beleértve, ahol ma a munkaerő 70-80%-át is foglalkoztatják. Ez gyakorlatilag 300-400%-os növekedési ütemet jelenthet az első ipari forradalomhoz képest, és ezért egyelőre megjósolhatatlan, hogy a szolgáltatói szektor teljes, de akár még részleges automatizálása is milyen hatásokkal járhat, hiszen az USA szövetségi munkaügyi statisztikái szerint a jövőben a legnagyobb munkaerőigény-növekedés leginkább az alacsonyabb, vagy egyenesen képzettség nélküli munkakörökben jelenhet meg (a személyes ápolás-gondozás köre), és az EU-s előrejelzések szerint is hosszabb távon elsősorban az egészségügy és oktatás területén várható növekvő arányú munkaerő-kereslet – ahol egyébként a kommunikáció és a személyes interakció miatt a nyelvtudás és a közös kulturális nevező megléte felértékelődik. (Habár ezeket a munkahelyeket Japánban részben szintén robotokkal kívánják egyre nagyobb mértékben betölteni egy 2016-os stratégia alapján.) Az Oxfordi Egyetem és a Citi közös, ugyancsak 2016-os átfogó elemzése úgy látta, hogy az USA-ban 1984 és 2014 között éppenséggel a közepes végzettségűek (azaz az úgynevezett „rutin kognitív / rutin kétkézi munkások”) iránti kereslet csappant meg a legnagyobb mértékben, ami már vastagon érinti a szolgáltatói szektort is. 2008 óta a hagyományos szolgáltatói és a termelői szektor termelékenysége drámaian romlott, olyannyira, hogy az OECD szerint 2001–2010 között a legproduktívabb és leginnovatívabb szolgáltatások 50%-kal javították a termelékenységüket, míg hagyományos versenytársaik már csak a 2000 előtti értékeket (növekedést) tudták hozni.⁵⁹ A McKinsey elemzése alapján Báger Gusztáv úgy látja, hogy az automatizálási potenciál Magyarországon magasabb szinten lehet most Japánt és Dél-Koreát követve, mint például Németországban, Ausztriában vagy akár az Egyesült Államokban.⁶⁰

Mindezek alapján egy munkanélküliség-paradoxon várható a jövőben: az egyre intelligensebb gépek és robotok előretörése kapcsán egyre többen értekeznek arról, hogy

⁵⁵ CHAZAN 2017.

⁵⁶ ROBERT–STUPP 2017.

⁵⁷ Refugees may be Germany's 'Next Economic Miracle', Says Daimler Boss 2015.

⁵⁸ MANYIKA et al. 2017.

⁵⁹ LOVÁSZY 2022.

⁶⁰ BÁGER 2023.

tömeges munkanélküliség fenyegeti az emberiséget. Míg mások arról beszélnek, hogy nemhogy nőni fog a dologtalan emberek aránya – hacsak nem a képzetlen bevándorlókra gondolunk –, hanem egyenesen tomboló munkaerőhiány van és lesz is – ám nem úgy, ahogy eddig gondoltuk. Valójában mindenkinek igaza lehet bizonyos szempontból, ezért nagyon másmilyen lesz az a jövő, ahová érkezni fogunk. Ráadásul az is világos, hogy egy finanszírozhatóbb nyugdíjrendszer érdekében és a fiatalok munkavállalása kapcsán is új paradigmaváltásra lesz szükség az EU-ban, hiszen a mesterséges intelligencia robbanásszerű fejlődése miatt különösen az alacsonyabb szintű vagy kevésbé korszerűbb szaktudással is kielégíthető munkakörökben forradalmi (és ellentétes) változások várhatóak – ennyiben a 2011-es magyar elnökség vívmányaként tekinthető Roma Stratégia is egy jó kiindulópont volt a képzetlen munkaerő átmeneti elhelyezésével a munkaerőpiacon (közmunka) –, ami azt jelenti, hogy közvetettebb módon, a gazdaság növekedésével párhuzamosan a relatíve képzetlenebb munkaerő helyzetbe hozása is javulhat, illetve célzott állami beavatkozással jelentős eredmények érhetők el, különösen a képzetlen rétegek számára, mint ahogy ezt a hazai cigányság javuló foglalkoztatási mutatói is bizonyítják. A statisztikai adatok azt jelzik,⁶¹ hogy a korábban uniós szinten is támadott nagyívű, elsősorban az alapfokú végzettséggel (sem) rendelkező roma populációt érintő magyar közfoglalkoztatási rendszer bevezetését követően 2014 és 2021 között a foglalkoztatott nélküli háztartásban élő 18–59 évesek aránya már 15 százalékponttal csökkent, és egyre több roma tudott elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon is, jellemzően olyan munkakörökben, amelyek termelékenységét egyre inkább a mesterséges intelligencia növeli, különösen a szolgáltatói és logisztikai, a vendéglátóipari és az építőipari szegmensekben. Az idősödés meg azt a perspektívát nyújthatja a képzetlenebb rétegek számára, hogy egy növekvő gondozói szükségletet is képesek lesznek kielégíteni, amennyiben az alapfokú oktatásból is egyre kevesebben esnének ki, ugyanis éppen az egészségügy lesz az a szektor, amelyik az egyik legnagyobb munkaerőhiánnyal fog küzdeni, különösen az ápolószemélyzet tekintetében.⁶² Ezért különösen fontos lenne az európai cigányság további helyzetbe hozása, mielőtt még újabb, harmadik országbeli bevándorlókban gondolkodnának az uniós döntéshozók. (Ráadásul az egészségügy robotizációja, digitalizációja is forradalmi léptékekkel halad Ázsiában is, különösen Japánban, de az egy másik tanulmány témája lehetne.)

A mesterséges intelligencia és a digitalizáció fejlődése okán ugyanakkor egy korábban kevésbé elképzelt fejlemény is alakítja a munkaerőpiacot, amely szintén rendelkezik hosszú távú politikai relevanciával: egyes magasabb szaktudást igénylő munkakörökben már hátránnyal indulhatnak a fiatalok, ahol a személyes tapasztalatnak, gyakorlatnak és kiépített kapcsolatrendszereknek van jelentős hozzáadott értéke. Az adatok azt mutatják, hogy a magasabban képzett 60 felettiek körében már folyamatosan nő a foglalkoztatás, és ezzel párhuzamosan növekszik a jövedelmük és javul az életszínvonaluk is, miközben – különösen Nyugat-Európában – a 2000-es évek közepétől nőtt azon fiatalok száma

⁶¹ Kiss 2023.

⁶² Kiss 2023.

és aránya, akik nem várhatnak olyan javulást az életkörülményeikben, mint amilyent a szüleik és nagyszüleik generációi élvezhettek.⁶³

Végezetül a digitalizáció kevésbé ismert aspektusáról is szót kell ejteni: ahogy a világunknak lesz egy digitális másolata⁶⁴ (metaverzum), úgy értékelődik fel a kultúra szerepe is, hiszen egyre többször kell kulturális alapú választ adni a programozóknak előzetesen az eldöntendő szituációk és preferenciák modellezésekor, hogy az egyre összetettebb rendszerek koherensek legyenek. Magyarán a növekvő algoritmusok mögött az azokat író programozók, illetve a megrendelőik világnézete és értékrendje – némileg hasonlóan a kódexmásoló barátokhoz a középkorban – óhatatlanul meghatározóvá válhat egy felgyorsuló és elterjedő digitalizáció esetén. Ahogy Matolcsy György fogalmazott 2021-ben: „Az ember-mesterséges ember, a valóság-virtuális világ vagy az új kettős világrendszer kialakulásának mélyén a 0-1 digitális kód kettőssége húzódik meg. Az új társadalom mindenben kettős lesz, ezért a maihoz képest sokrétűbb, színesebb, ellentétekre épülő, erősebb versenyt és erősebb együttműködést igénylő évtized jöhet.”⁶⁵ Matolcsy egyben egy új fenntarthatósági modellre is felhívja a figyelmet: a tudás forradalma az emberi közösségeket fogja összekapcsolni, ahol már nem az élő-élettelen világ közötti kapcsolódás, hanem az ember-ember közötti kapcsolat válik döntő fontosságúvá, amelyet a kultúra (civilizáció) fog meghatározni. Így egyúttal a fenntarthatóság az emberi civilizációról fog szólni, ezért – a mesterséges intelligenciával és robotizációval működtetett társadalmakban – a fenntartható közgazdaság középpontjába az emberi kapcsolatok kerülnek.⁶⁶

Miben lesz teljesen más az a jövő, ahová megérkezünk? Mi a megoldás?

Mindezzel párhuzamosan – részben a fogyatékoságok és sérülések kezelése, azok (re)habilitációja révén – egyre több olyan tudományos áttörés következett be a közelmúltban, amelyek révén már az „egészséges” embereket feljavíthatják, fejleszthetik, ami viszont elvezethet a „fejlesztett emberhez”, még hozzá belátható időn belül, számos emberi jogi dilemmát, szociálpolitikai és (bio)etikai kérdést (lásd a biológiailag történő nemváltás legalizálása) felvetve. Kutatási eredmények azt is sejtetik például, hogy a menopauza az agyműködés jobb megértését⁶⁷ követően – illetve más módon, például mesterséges méh és előre lefagyasztott petesejtek révén, illetve őssejtterápiával – kiiktathatóvá válhat a jövőben. Mindezek újabb paradigmaváltásokhoz vezethetnek akár a gyermekvállalás, akár pedig az idősödés tekintetében, elsősorban az USA-ban és Ázsiában, ám ennek következményei beláthatatlanok.⁶⁸ Ez gyakorlatilag egy újabb demográfiai forradalmat feltételezhet 2030 után, ugyanis az új 30-asok nem a 40-esek, hanem talán

⁶³ DOBBS et al.

⁶⁴ LOVÁSZY 2021b.

⁶⁵ MATOLCSY 2021.

⁶⁶ MATOLCSY 2022.

⁶⁷ GRIFFIN 2023.

⁶⁸ REDDY 2023.

az 50-esek (vagy akár még idősebbek) lehetnek a jövőben, akik egyébként politikai és választásmatematikai szempontból talán a legfontosabb rétegét fogják adni az európai társadalmaknak, és akik – idősödésük okán – egyre nyitottabbak lesznek ezekre a biotechnológiai megoldásokra, amelyek most még alapvetően a fogyatékoságok kialakulását akadályozzák meg, és mindegyikre az egyházaknak is választ kell majd adniuk.

Nemcsak Magyarországnak, hanem az EU-nak is újra kell gondolnia a következő évtizedeket szociális, társadalmi, népesedési és egyúttal – az orosz–ukrán háború tükrében is – gazdaságszervezési szempontból az újraiparosítás jegyében, amire Macron francia elnök utalt is egy májusi írásában a *Financial Times*-ben, azt mondva, hogy „Európának több gyárra és kevesebb függőségre van szüksége”, és hogy „a Made in Europe legyen a mottónk”.⁶⁹ Megjegyzés, hogy a magyar miniszterelnököt 2012-től kezdve hasonló álláspontjáért befolyásos szakértők, rangos egyetemek tudósai – többek közt Valentinyi Ákos, a Brit Árnék Monetáris Tanács tagja, a Cardiff Egyetem közgazdász-professzora – lesajnálták, mondván, hogy a nálunk gazdagabb országokban nagyobb a szolgáltatások és kisebb az ipar aránya, így a fejlődés útja nem az iparosodás, ezért tévút az Orbán Viktor által – és Matolcsy György gazdasági miniszterként 2011 decemberében bemutatott Magyar Növekedési Terve alapján – meghirdetett új magyar gazdasági modell, amelynek egyik fontos eleme az újraiparosítás, vagyis az ipari termékek arányának jelentős növelése a GDP-ben.⁷⁰ Az idő nem ezeket a szakértőket igazolta, sőt. Már 2013-ban látszott, hogy az EU – a gyógyszeripart leszámítva – szinte minden területen (a számítástechnikától az optikai eszközökig) lemaradásban volt nagyobb versenytársaihoz képest (USA, Japán).⁷¹ (Talán ezen a területen is érdemes lenne a japán példákat tanulmányozni, különösen az iparosítás és a technológiai transzfer terén elért példátlan mértékű és elképesztően gyors, történelmi felzárkózás [1946–1970] sikerének aspektusait – a negatív következményeit is idértve – megérteni, és a nemzeti zászlóshajós iparvállalatokat, „nemzeti bajnokokat” [japánul: *zaibacu*] létrehozó ösztönző állam modelljét vizsgálni.)

Ez a kérdéskör azért is fontos uniós szinten, mert az EU a kiegyensúlyozott európai fejlődésben lenne érdekelt és abban, hogy az új tagállamokból ne vándoroljanak el az aktív korú dolgozók, kannibalizálva önnön versenyképességét, szétzilálva a legfontosabb uniós értéket, a tágabban vett szociális kohéziót, ugyanis Európa népei jólétének az előmozdítását, továbbá azt tűzte ki célul (az Európai Unióról Szóló Szerződés [EUSz] 3. cikkelyében), hogy „előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást”.⁷² Mindez azért lenne alapvető szociálpolitikai feladat, mert eddig a gazdagabb, nyugati tagállamokba már milliók vándoroltak ki Európa keleti feléből, amely folyamat hosszabb távon az európai integráció jövőjének legnagyobb kockázata és sírgödre lehet, még akkor is, ha az utóbbi időben egy „hazaáramlási” folyamat is elindult Kelet-Európába, Magyarországgal az élen.⁷³ Magyarországra már

⁶⁹ MACRON 2023.

⁷⁰ VALENTINYI 2014; MADÁR 2014; Itt van Matolcsy növekedési terve 2011.

⁷¹ European Commission 2013: 21.

⁷² Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikkelye.

⁷³ KSH 2023.

sorozatban a hetedik éve, 2016 óta többen költöznek haza magyar állampolgárok, mint ahányan kivándorolnak, sőt a lakosságszámhoz viszonyítva Magyarországról vándorolnak ki a legkevesebben Kelet-Európából. Ha már uniós migrációról beszélünk, nem lehet elmenni egy különösen érdekes fejlemény mellett sem, nevezetesen hogy az utóbbi néhány év leforgása alatt negyedével nőtt a Magyarországon élő német nyugdíjasok száma is. Az egyik német közszolgálati tévé műsora⁷⁴ végül arra jutott, hogy a németek leginkább politikai okokból (biztos határok és magas szintű közbiztonság, valamint nem kell tartani illegális migránsoktól) választják tömegével Magyarországot, de az alacsonyabb árak is vonzóak. És ekkor itt újra előtérbe kerülhet a képzetlenebb rétegek egészségügyi szektorban történő foglalkoztatásának a potenciálja, elérve a még teljesebb foglalkoztatottság („munkaalapú társadalom”) és a GDP-növekedés céljait, ami a Magyarországra települő nyugat-európaiak számára („ahol jó élni”) is vonzó lehet.

Ráadásul nemcsak a külföldiekkel kell számolnunk, hiszen az adatokból látszik, hogy az EU-ban élő honfitársaink fiatalabb korosztályának (20–44 évesek) a létszáma az utóbbi néhány évben – ingadozásokkal, de összességében – jelentősen csökkent, míg a 45–59 éveseké emelkedett, a 60–64 éveseké pedig gyakorlatilag stagnált, vagyis a 45 évesek és idősebbek stabilan a választott célországban élnek.⁷⁵ Utóbbiak még aktívak, de 2030 után már a nyugdíjas éveikre is gondolniuk kell, különösen azoknak, akiknek a gyermekei még náluk is mobilabbak, és a jelenlegi lakhelyükként szolgáló országot is elhagyhatják. Összességében – az Eurostat tükörstatisztikáit⁷⁶ is alapul véve – közel százezer (96 ezer) magyar állampolgárról beszélünk, akik hazajövetele, nyugdíjas éveik Magyarországon való eltöltése keresletet növelhet, hatással lehet az ingatlanpiacra a visszatelepülés és a hazainál feltehetően magasabb nyugalmas évek okán.

A feladat nem kicsi, ám ennek megoldásához az kell, hogy az Európai Unió hajlandó legyen tudomást venni bizonyos demográfiai kihívásokról és a technológiai fejlődés egyes, eddig kevésbé tárgyalt aspektusai közt meglévő nyilvánvaló kapcsolatról és lehetséges kockázatairól, különösen az olyan területeken, mint a migráció kezelése, a családpolitika és meddőség, a versenyképesség, vagy éppenséggel a szociális és emberi jogok területe a biotechnológia és a digitalizáció (robotizáció) forradalmának kellős közepén, amely már azt a kérdést teszi fel, hogy mi is az ember maga. Ráadásul ezek a kérdések és problémák már 2016-ban is jól láthatóak voltak – lásd az idevágó írásaimat a migrációról és a robotizációról, valamint ezek hosszú távú demográfiai és családpolitikai összefüggéseiről⁷⁷ –, csak éppen az EU vezetői közül senki sem akart foglalkozni azzal a hármas kérdéssel, hogy vajon a tömegével érkező illegális és képzetlen migránsok, az elképesztő fejlődésen áteső intelligens robotok (digitalizáció), avagy az egyre

⁷⁴ MDR-Fernsehen 2023.

⁷⁵ Megjegyzés: A KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének 2018-as Demográfiai portréjában részletes tanulmány szerepel a nemzetközi vándorlásról, amely megállapítja többek között, hogy az elvándorlás növekedésének üteme 2013-ban mérséklődött, majd 2014–2015-ben megállt, 2016-ra pedig már csökkenést regisztrálhattunk. Ez a csökkenés a hazai adatokban és a tükörstatisztikákban is tetten érhető. Lásd még: GÖDRI (2015). (Köszönöm Grábics Ágnes statisztikus segítségét az adatok értelmezésében.)

⁷⁶ Eurostat 2023c.

⁷⁷ LOVÁSZY 2016; LOVÁSZY 2018b.

alacsonyabb termékenységi rátával küzdő és magukra hagyott családok fogják-e megmenteni az EU egyre betegeskedőbb, növekvő létszámú inaktívakból álló, idősödő társadalmát,⁷⁸ miközben választ kell adni a biotechnológia és a robotizáció társadalomátalakító pozitív lehetőségeire (például az idősödést egyre inkább érintő, súlyos fogyatékoságok kiküszöbölése, illetve a magasabb termelékenység biztosítása), valamint – például a technológiákhoz való hozzáférés korlátai miatt – azok társadalmi mobilitást megsemmisítő lehetséges kockázataira is.

Mindezek mellett végezetül kijelenthető, hogy az ember maga lesz a legfontosabb politikai ügy, hiszen az lesz az eldöntendő kérdés, hogy embertársaink, mi magunk (és a gyermekeink) csupán szabadon alakítható biológiai tényezők vagyunk-e a társadalomban, avagy van-e az emberen is túlmutató érték és felfogás, amelyre alapozva létezik az embernek egy elidegeníthetetlen, megmásíthatatlan méltósága, amihez semmilyen körülmények közt nem lehet nyúlni sem egyéni, sem állami érdekből és célból. Amely konzerválja azt, hogy mitől vagyunk születésünktől fogva emberek, és milyen nemmel rendelkezünk. Pontosan az lenne a konzervatív érték lényege az emberi jogok és különösen a gyermekvédelem területén, amely kimondja, hogy a gyermeknevelés elsősorban a szülők szabadsága, feladata és nem utolsósorban felelőssége is, és nem támogatja az embereket „feljavító” biotechnológián alapuló és rehabilitáción túlmutató genetikai módosításokat, ideértve az utódok kockázatos „feljavítását” is szolgáló öncélú genetikai beavatkozást – még hozzá a korábban részletezett, tudományos és társadalmi okok miatt sem. És pontosan itt kapcsolódik össze a gyermekvédelem és a transzjogok egymással kibékíthetetlen ellentéte és kérdésköre.

Ám az is könnyen elképzelhető, hogy ezekkel a „bonyolult” kérdésekkel nem fognak az uniós döntéshozók foglalkozni, gondolva, hogy majd „magától meg fog oldódni” ez a kérdéskör, így még nagyobb problémát generálva mind az emberi jogok, mind pedig a szociál- és foglalkoztatáspolitikai terén. Ennek magyarázata az, hogy maga az esélyegyenlőség sérül akkor, amikor az öncélú biotechnológiai beavatkozások, illetve a robotizáció, valamint a migrációs és családpolitikai gyakorlatok vélhetően újrarajzolhatják az európai társadalmak mobilitásának perspektíváit is, amelyek éppenséggel szembeemelhetnek az uniós alapértékkel, még hozzá azon értékekkel, amelyekkel – annak idején 20 éve, 2004-ben – az Európai Unióhoz lelkesen csatlakoztunk, nevezetesen „a jólét előmozdításának” kötelezettségével. Ezen értékek pedig nem mások, mint az EUSz 3. cikkében megfogalmazott célok (3. bekezdés): „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.”

Nos, pont ezek az értékek kerülhetnek veszélybe a nem is olyan távoli jövőben, és ez még akkor is így lesz, ha a gazdasági növekedés és fejlődés egyébként fenntartható marad, csak éppen a népek jólléte, valamint azok területi és társadalmi kohéziója lesz kérdéses.

⁷⁸ LOVÁSZY 2016.

Egy perc elvesztegetni való időnk sincs: már öt éve lépni kellett volna a világnak – és benne az EU-nak.⁷⁹

Felhasznált irodalom

- ANGYAL Pál (1936): *A negatív eugenikai irány büntetőjogi vonatkozásai*. Budapest: Kisfaludy László Nyomdája.
- BÁGER Gusztáv (2023): The Future of Labour, Labour Relations, and the Lack of Suitable Workforce. *Hungarian Review*, (március), 30–41.
- BOROMISZA Piroska (2018): Demográfiai kihívások Magyarországon és a világon. Interjú Dr. Lovász László miniszteri biztossal. *IME Interdiszciplináris Magyar Egészségügy*, 17(6), 5–7. Online: www.imeonline.hu/tmp/600eb67047b01b016041b8318bbb892.pdf
- BRANIGAN, Tania (2013): China's Welfare System: Difficult, Inflexible and Blatantly Unfair? *The Guardian*, 2013. április 23. Online: www.theguardian.com/global-development/2013/apr/23/china-welfare-system-inflexible-unfair
- CHAZAN, Guy (2017): Most Refugees to Be Jobless for Years, German Minister Warns. *Financial Times*, 2017. június 22. Online: www.ft.com/content/022de0a4-54f4-11e7-9fed-c19e2700005f
- COLUCCI, Annalisa et al. (2022): Brain–Computer Interface-Controlled Exoskeletons in Clinical Neurorehabilitation: Ready or Not? *Neurorehabil Neural Repair*, 36(12), 747–756. Online: <https://doi.org/10.1177/15459683221138751>
- CONNOLLY, Cate (2015): Germany Greets Refugees with Help and Kindness at Munich Central Station. *The Guardian*, 2015. szeptember 3. Online: www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-refugees-munich-central-station
- COWBURN, Ashley (2017): Government Avoids Defeat after MPs Vote against Retaining EU Charter of Fundamental Rights in UK law after Brexit. *Independent*, 2017. november 21. Online: www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-charter-fundamental-rights-commons-uk-eu-defeat-a8068326.htm
- DOBBS, Richard et al. (2016): *Poorer than their Parents? A New Perspective on Income Inequality*. McKinsey Global Institute, 2016. július 13. Online: www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality
- DRYDEN, Jim (2017): *Obesity Prevented in Mice Fed High-Fat Diet*. St. Louis: Washington University School of Medicine. 2017. december 5. Online: <https://medicine.wustl.edu/news/obesity-prevented-mice-fed-high-fat-diet/>
- Einkommensteuer und Familienleistungsausgleich: Eckwerte 2005–2024. *Socialpolitik-actuelle*. Online: www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIII8.pdf
- ENSZ (2022): *World Population Prospects*. Online: <https://ourworldindata.org/fertility-rate#the-global-decline-of-the-fertility-rate-since-1950>
- FAIRLESS, Tom (2022): Germany Is Short of Workers, but Its Migrants Are Struggling to Find Jobs. *The Wall Street Journal*, 2022. december 12. Online: www.wsj.com/articles/germany-is-short-of-workers-but-its-migrants-are-struggling-to-find-jobs-11670844930?mod=hp_lead_pos12
- Federal Statistical Office of Germany (2023a): *Birth*. Online: www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Births/_node.html#589672

⁷⁹ LOVÁSZY 2017b.

- Federal Statistical Office of Germany (2023b): *Wirtschaft*. Online: www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2023/01/neue-statistik-untergebrachter-wohnungsloser-personen-012023.html
- GÖDRI Irén (2015): Nemzetközi vándorlás. In MONOSTORI Judit – ÖRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015: Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. Budapest: KSH Népeség tudományi Kutatóintézet, 187–211. Online: www.demografia.hu/kiadvanyokononline/index.php/demografiaiportre/article/view/2474/2481
- Grand View Report (2023): *Breast Implants Market Size, Share & Trends Analysis Report By Product (Silicone Breast Implants, Saline Breast Implants), By Shape (Round, Anatomical), By Application, By End-use, By Region, And Segment Forecasts, 2023-2030*. Online: www.grandviewresearch.com/industry-analysis/breast-implants-market
- GRIFFIN, Michelle (2023): The New Science of the Menopause: Could Delaying it Be Better for Your Health? *Science Focus*, 2023. április 30. Online: www.sciencefocus.com/news/science-menopause-delay-health
- HARARI, Yuval (2020): *Homo Deus*. Budapest: Animus.
- How are Nanobots Proving Their Excellence in the Healthcare Industry? *Delveinsight blog*, 2022. július 20. Online: www.delveinsight.com/blog/nanobots-in-the-healthcare-sector
- Inforadió/MTI (2014): Brüsszel a robotika kulcsszereplőjévé tenné Európát. *Infostart*, 2014. június 3. Online: <https://infostart.hu/tudomany/2014/06/03/brusszel-a-robotika-kulcsszereplojeve-tenne-europat-642351>
- International Federation of Robotics (2022): *World Robotics 2022*. Online: https://ifr.org/downloads/press2018/2022_WR_extended_version.pdf
- International Federation of Robotics (2023): *European Union: Industries Invest Heavily in Robotics*. 2023. június 28. Online: <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/eu-industries-invest-heavily-in-robotics>
- International Sport and Culture Association (2015): *The Economic Cost of Physical Inactivity in Europe*. Centre for Economics and Business Research. Online: <http://inactivity-time-bomb.nowwemove.com/report/>
- Itt van Matolcsy növekedési terve. *Index.hu*, 2011. december 2. Online: https://index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/02/itt_van_matolcsy_novekedesi_terve/
- JIANG, Lixing Preston et al. (2018): *BrainNet: A Multi-Person Brain-to-Brain Interface for Direct Collaboration Between Brains*. Cornell University, 2018. szeptember 23. Online: <https://arxiv.org/abs/1809.08632>
- KINGSLAND, James (2023): Have Scientists Found a “Brake Pedal” for Aging? *Freethink*, 2023. március 29. Online: www.freethink.com/health/aging-brake-pedal?fbclid=IwAR-3BYyOXrK73UXDwN9vyM41EDIP-qkZJEk3vzp9pwsIzRMbUQYiNM1m2os_aem_AUXVUvTfAKdpalsWFRPEOpz7asrto_bcERro3DeKOBfSDssH_3qv7k6MqlyTklonqjQ
- KISS Gergely (2023): Így alakul Magyarországon a roma népesség foglalkoztatása. *VG*, 2023. március 27. Online: www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/03/igy-alakul-magyarorszagon-a-roma-nepesseg-foglalkoztatasa
- KOK, Wim (2003): *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*. Report of Wim Kok to the European Commission. European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2515/200303KokReport_EN.pdf
- KSH (2023): *Magyar állampolgárok vándorlásának összefoglaló adatai*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0030.html

- LOVÁSZY László (2016): A migráció vagy a robotok mentik meg Európát? *Portfolio*, 2016. október 26. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20161026/a-migracio-vagy-a-robotok-mentik-meg-europat-239168
- LOVÁSZY László (2017a): Munkanélküliség-paradoxont tartogat a jövő. *VG*, 2017. július 4. Online: www.vg.hu/velemenyt/2017/07/munkanelkuliseg-paradoxont-tartogatnak-kovetkezo-evtizedek
- LOVÁSZY László (2017b): Milyen lesz az ember 2025-ben? *Portfolio*, 2017. március 11. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20170311/milyen-lez-az-ember-2025-ben-245138
- LOVÁSZY László (2018a): Homo Sapiens Conrectus – Íme, a fejlesztett ember! Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Társadalmi Jövőképesség Kutatóközpont. Online: http://socialfuturing.com/storage/uploads/Publications/Magyar/TJK_MT9_Lovasz.pdf
- LOVÁSZY László (2018b): A népesedési katasztrófa ellenszere: okos családpolitika és robotok. *Portfolio*, 2018. április 29. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20180429/a-nepesedesi-katasztrofa-ellenszere-okos-csaladpolitika-es-robotok-283394
- LOVÁSZY László (2020): A jövő munkahelye – a munka jövője. *Új Munkaügyi Szemle*, 1(2), 1–12. Online: www.metropolitan.hu/upload/a5a3ccb1e3d3b269bd39fe46b4322bba78da087a.pdf
- LOVÁSZY László (2021a): What if: Human Rights vs Science – or Both? In DUFFY, Vincent G. (szerk.): *Digital Human Modeling and Applications in Health, Safety, Ergonomics and Risk Management. AI, Product and Service*. II. kötet. Berlin: Springer, 220–238. Online: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-77820-0_17
- LOVÁSZY László (2021b): A szemünk láttára kettőződik meg a világunk – Asimovnak lesz igaza? *Portfolio*, 2021. december 18. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20211218/a-szemunk-lattara-kettozodik-meg-a-vilagunk-asimovnak-lez-igaza-515908
- LOVÁSZY László (2022): Ember és robot – múlt, jelen és jövő: Munkaerőpiaci és foglalkoztatási kihívások. In PARRAGH Bianka – BÁGER Gusztáv (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése*. II. kötet. *A sikeres gazdasági újraindítás*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 269–302.
- LOVÁSZY László (2023): Robotika és munkaerőpiac Japánban – eljőhet a mesterséges ember kora? Klára világa, avagy milyen lesz a Society 5.0? *Eurázsia Szemle*, 3(3), 48–64.
- MACRON, Emmanuel (2023): Europe Needs more Factories and Fewer Dependencies. *Financial Times*, 2023. május 12. Online: www.ft.com/content/7ff1123d-51b1-482c-ba86-b3a95a347df9
- MADÁR István (2014): Újraiparosítás? Minek? *Portfolio*, 2014. április 15. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20140415/ujraiparositas-minek-197831
- MALATINSZKY Gábor (2023): Kína mégsem előzi meg az USA-t? Budapest: MNB Intézet, 2023. január 26. Online: <https://mnbintezet.hu/kina-megsem-eloz-meg-az-usa-t/>
- MANYIKA, James et al. (2017): *Harnessing Automation for a Future that Works*. McKinsey Global Institute, 2017. január 12. Online: www.mckinsey.com/featured-insights/digital-disruption/harnessing-automation-for-a-future-that-works
- MATOLCSY György (2021): Az évtized kihívásai. *Növekedés.hu*, 2021. június 7. Online: <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-az-evtized-kihivasai>
- MATOLCSY György (2022): Új fenntartható közgazdaság (tézisek). In BAKSAY Gergely – MATOLCSY György – VIRÁG Barnabás (szerk.): *Új fenntartható közgazdaságtan – globális vitáirát*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank, 9–20. Online: www.mnb.hu/web/sw/static/file/uj-fenntarthato-kozgazdasagtan-single.pdf
- MDR-Fernsehen (2023): Deutsche im Balaton: Wie liebt es sich dort? *MDR*, 2023. április 11. Online: www.mdr.de/video/mdr-videos/c/video-712890.html?fbclid=IwAR04v9J27EMCcHyGZynhbzWkTwuKUH1hQg-SzCIfpmcim2D-ndX3mNJKKso
- MTI (2013): Angela Merkel mézesmadzagja így áll össze. *HVG*, 2013. május 31. Online: http://hvg.hu/vilag/20130531_Angela_Merkel

- Musk's Neuralink to Start Human Trial of Brain Implant for Paralysis Patients. *Reuters*, 2023. szeptember 19. Online: www.reuters.com/technology/musks-neuralink-start-human-trials-brain-implant-2023-09-19/
- Nemzeti Agykutatósi Program 2.0. [é. n.]. Online: <https://agykutatas.hu/nemzeti-agykutatasi-program-1-0/bemutakozas/>
- OECD (2005): *Living Longer Must Mean Working Longer*. Online: [https://one.oecd.org/document/PAC/COM/NEWS\(2005\)35/En/pdf](https://one.oecd.org/document/PAC/COM/NEWS(2005)35/En/pdf)
- RANA, Preetika – DOCKSER MARCUS, Amy – FAN, Wenxin (2018): China, Unhampered by Rules, Races ahead in Gene-Editing Trials. *The Wall Street Journal*, 2018. január 21. Online: www.wsj.com/articles/china-unhampered-by-rules-races-ahead-in-gene-editing-trials-1516562360
- REDDY, Sumathi (2023): What if We Could Get Rid of Menopause? *The Wall Street Journal*, 2023. július 14. Online: www.wsj.com/articles/what-if-we-could-get-rid-of-menopause-7adbc4e0
- Refugees may be Germany's 'Next Economic Miracle', Says Daimler Boss. *Euronews*, 2019. december 9. Online: www.euronews.com/2015/09/15/refugees-may-be-germany-s-next-economic-miracle-says-daimler-boss
- ROBERT, Aline – STUPP, Catherine (2017): Macron Makes Link Between Poor French Economy and Refugees. *Euractiv*, 2017. június 23. Online: www.euractiv.com/section/future-eu/news/macron-makes-link-between-poor-french-economy-and-refugees/
- RUDY, Lisa Jo (2023): Older Parents Are More Likely to Have Autistic Children. *Verywell Health*, 2023. augusztus 9. Online: www.verywellhealth.com/older-parents-and-autism-risk-for-child-5199211#citation-3
- SANSOM, Will (2023): *Novel Drug Makes Mice Slim even on Sugary, Fatty Diet*. San Antonio: The University of Texas Health Science Center. 2023. március 22. Online: <https://news.uthscsa.edu/novel-drug-makes-mice-slim-even-on-sugary-fatty-diet-3/>
- SANTAYANA, George (1905): *The Life of Reason. From the series Great Ideas of Western Man*. New York: Scribner's – London: Constable.
- SNIDER, Mike (2023): Elon Musk's Neuralink has FDA Approval to Put Chips in Humans' Brains. Here's what's Next. *USA Today*, 2023. szeptember 6. Online: <https://eu.usatoday.com/story/tech/2023/06/09/musk-neuralink-brain-chips-fda-human-trials/70299875007/>
- STEVENS, Laura (2011): Anybody Home? Germany's Rapidly Aging Population Poses a Huge Economic Threat. The Nation's Rural Towns Offer a Glimpse of the Future. *The Wall Street Journal*, 2011. június 27. Online: www.wsj.com/articles/SB10001424052702304066504576343450881883860
- STURM, Ádám – VELLAI, Tibor (2022): How does Maternal Age Affect Genomic Stability in the Offspring? *Aging Cell*, 21(5), e13612. Online: <https://doi.org/10.1111/accel.13612>
- STURM, Ádám et al. (2023): Downregulation of Transposable Elements Extends Lifespan in *Caenorhabditis Elegans*. *Nature*, 14(5278). Online: www.nature.com/articles/s41467-023-40957-9
- The World Bank (2022): *GDP (current US\$)*. Online: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true
- VALENTINYI Ákos (2014): Újraiparosítás: út a semmibe! *Index*, 2014. szeptember 15. Online: https://index.hu/gazdasag/defacto/2014/09/15/iparositas_ut_a_semmibe/
- World Health Organization – National Institutes of Health (2017): *Global Health and Ageing*. Online: www.nia.nih.gov/sites/default/files/2017-06/global_health_ageing.pdf

Egyéb források

- A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (faji egyenlőség irányelv). HL L 180., 2000. július 19., 22–26.
- A Tanács 2000/78/EK (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (foglalkoztatási irányelv). HL L 303., 2000. december 2., 16–22.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016. június 7., 389–405.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Council of Europe (1997–1998): *Oviedo Convention and its Protocols* [Az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve]. Online: www.coe.int/en/web/bioethics/oviedo-convention
- Council of Europe (2023): *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 164. Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No. 164)*. Online: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164/signatures?p_auth=jaGqKv3T
- Európai Parlament (2018): *A mesterséges intelligenciára és a robotikára vonatkozó átfogó európai iparpolitika*. 2018/2088(INI). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081_HU.html
- European Commission (2012): *Global Europe 2050*. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/32cfa157-57fc-409d-b7c0-75b50faafe>
- European Commission (2013): *Towards Knowledge-Driven Reindustrialization – European Competitiveness Report 2013*. SWD(2013)347 végleges. Online: http://aei.pitt.edu/45452/1/competitiveness_2013.pdf
- European Commission (2023): *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*. Commission Staff Working Document. SWD(2023) 173 végleges. 2023. január 6. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf
- Eurostat (2023a): *Unemployment Rates by Sex, Age and Citizenship (%)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN_custom_7246100/default/table?lang=en
- Eurostat (2023b): *Long-term Unemployment (12 Months or More) as a Percentage of the Total Unemployment, by Sex, Age and Citizenship (%)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_UPGAN_custom_7246025/default/table?lang=en
- Eurostat (2023c): *Population on 1 January by Age Group, Sex and Citizenship*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_POP1CTZ_custom_7595569/default/table?lang=en
- Magyarország Kormánya (2021): *A betegbiztonság és az eredményesség növelése a meddő párok érdekében*. Online: <https://kormany.hu/hirek/a-betegbiztonsag-es-az-eredmenyesség-novelese-a-meddo-parok-erdekeben>

Szankciók kezdetben és napjainkban: a korlátozó intézkedések a soros uniós elnökség szempontjából

Az EU korlátozó intézkedései az elmúlt negyvenöt év alatt lényeges fejlődésen mentek át, amelyről a tanulmány egy átfogó képet fest. A 2011-es magyar elnökség alatt több országot érintően fogadtak el különböző korlátozó intézkedéseket, többek között Irán és Szíria ellen is. A fejezet a magyar elnökség alatt bevezetett szankciókat ismerteti, majd kitér az aktuális helyzet mérlegelésére. Az uniós szankciók eredményessége és sikere számos tényezőtől függ, de legtöbbször nem érik el azt a külpolitikai célt, amely érdekében kitűzték őket, ennek ellenére az EU is egyre gyakrabban alkalmazza. Így a bevezetett intézkedések legtöbb esetben leginkább jelzésértékűek, de úgy tűnik, hogy a nemzetközi normák és jogszabályok betartására való ösztönzés helyett paradox módon hatnak. A tanulmány igyekszik felmérni a legújabb bevezetett korlátozó intézkedések gazdasági és társadalmi fejlődésre kifejtett hatását, végezetül Magyarország érdekeit igyekszik azonosítani a szakterületen.

Bevezetés

„Másokra hagyatkozunk, mert mi magunk már számos szankciót léptettünk életbe Iránnal szemben [...] más szóval, jelenleg nincs sok befolyásunk az irániakkal szemben” – mondta George W. Bush, az Amerikai Egyesült Államok elnöke 2004-ben. Azokban az években az USA Iránt tartotta a terrorizmus legaktívabb állami támogatójának. Az USA iráni állami szereplőket vádolt egy szaúd-arábiai amerikai katonai laktanya 1996-os felrobbantásával, Izrael-ellenes terrorista csoportok finanszírozásával, al-Kaida-ügynökök rejtegetésével. Ezen túlmenően szakértők sokasága vélte úgy, hogy az urándúsítási program elindításának célja a nukleáris fegyverek előállítás, amely az Európai Unió számára is komoly biztonsági fenyegetést jelentett. Ráadásul Irán olyan rakétákkal rendelkezett, amelyek képesek ilyen fegyvereket Irakba, Izraelbe, sőt az Európai Unió egyes részeire is eljuttatni.¹ Ebben a kontextusban nem meglepő, hogy széles körben aggodalmat keltett, hogy a világ első számú katonai és gazdasági hatalma úgy érzi, tehetetlen azzal az Iránnal szemben, amelynek akkori vezetését és működését nemzetbiztonsági kockázatnak tekintette.

Kétéves huzavona után² végül az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2006 júliusában fogadta el az első Irán elleni határozatot,³ majd decemberben a másodikat is, amelyeket számos

¹ RICE 2004.

² GAZDIK 2010.

³ ENSZ BT S/RES/1696 (2006) határozat.

más BT határozat követett.⁴ Széles nemzetközi összefogás és diplomáciai erőfeszítések eredményeképpen,⁵ amelyben az Európai Uniónak is fontos szerepe volt, a világ számos országa vetett ki különböző szankciókat Irán ellen. Így 2015-ben Irán sok szempontból engedett a nemzetközi nyomásnak, és aláírták az Átfogó közös cselekvési tervről szóló megállapodást, amelynek értelmében Irán vállalta, hogy a nukleáris programját kizárólag békés célokra használja. 2016-ban a legtöbb korábban kivetett szankciót feloldották, ám az EU néhány nukleáris, illetve ballisztikus rakétákra vonatkozó korlátozó intézkedése fennmaradt. Két évvel később mégiscsak úgy tűnt, hogy Irán nem tartja be a megállapodást, ezért Trump elnök felfüggesztette azt, és korlátozó intézkedések sorát vezette be Irán ellen.⁶ Ezzel párhuzamosan a Tanács is úgy határozott, hogy fenntartja az ENSZ BT által jegyzékbe vett személyek és szervezetek elleni korlátozó intézkedéseket, valamint az EU szankciórendszere keretében meglévő ágazati és egyedi intézkedéseket: a nukleáris fegyverek elterjedésével kapcsolatos intézkedéseket, valamint a fegyver- és rakétaembargókat.⁷ Így 2022 februárjában Irán volt a legtöbb szankcióval sújtott ország. Kétséges tehát, hogy a korlátozó intézkedések mennyire voltak eredményesek. Mi több, csaknem húsz évvel az amerikai elnök szavai után az Európai Unió újabb korlátozó intézkedéseket volt kénytelen bevezetni Irán ellen, az Ukrajna elleni háborúban Oroszországnak nyújtott *katonai támogatás* miatt.⁸

Az egykori Jugoszláviával szemben tanúsított nemzetközi fellépést valóban követte a politikai rendszer változása. Az azonban egyáltalán nem egyértelmű, hogy ebben a szankciónak milyen szerepe volt. Első körben, 1992-ben az ENSZ helyezte Jugoszláviát embargó alá a boszniai és horvát háború miatt, amely a konfliktus három évvel későbbi lezárásáig tartott.⁹ Az intézkedést az Európai Közösség és az Egyesült Államok végrehajtották, valamint saját hatáskörben kiegészítő lépéseket vezettek be. Az így kialakult szankciók az addig bevezetett legszigorúbbak és legátfogóbbak voltak, amelyeknek rendkívül súlyos gazdasági következményei lettek. Csakhogy a politikai célkitűzésüket nem érték el: a választók kritikusabbá válása helyett a szegénység növekedésével az emberek fogékonyabbak lettek az önkényuralmi és totalitárius rezsim iránt.¹⁰ Ennek ellenére később létrejött a Daytoni egyezmény, amelyre sokan úgy tekintenek, mint a szankciók sikerének ékes példájára. Csakhogy egyes elemzők, mint például Mack és Khan szerint a katonai beavatkozás eredményezte a békeszerződést, a szankciók szükségtelen eszközök voltak.¹¹ Ez utóbbi magyarázat valószínűbb, hiszen 1998-ban ismét kitört a térségben egy háború, és az ENSZ, az Európai Unió és az Egyesült Államok

⁴ ENSZ BT S/RES/2231 (2015) határozat, amelynek jogi előzményei az ENSZ BT S/RES/1737 (2006) határozat, ENSZ BT S/RES/1747 (2007) határozat, ENSZ BT S/RES/1803 (2008) határozat, ENSZ BT S/RES/1835 (2008) határozat, ENSZ BT S/RES/1929 (2010) határozat.

⁵ GAZDIK 2010.

⁶ The White House Archives 2018.

⁷ European External Action Service 2021.

⁸ A Tanács 2023/1529 rendelete.

⁹ ENSZ BT S/RES/757 (1992) határozat.

¹⁰ DELEVIC 1998.

¹¹ MACK–KHAN 2004.

ismét szankciókkal sújtották Jugoszláviát.¹² A helyzet végül Slobodan Milošević politikai ellenfelének győzelmével változott – bár egyáltalán nem mondható, hogy a hatalomátvétel simán ment. Vagyis nem a szankciók eredményeként változott meg a politikai vezetők magatartása.

Más szavakkal, a korlátozó intézkedések politikai célkitűzései Irán és Jugoszlávia esetében is igencsak vitatottak. Számos empirikus tanulmány készült, amelyek a korlátozó intézkedések gazdasági és politikai eredményességét vizsgálják. Ezek szerint az intézkedések többnyire nem érik el azon céljukat, hogy megváltoztassák a célország politikai vezetőinek a nemzetközi normák megsértésével járó viselkedését.¹³ Mindezek ellenére az ENSZ Biztonsági Tanácsa egyre gyakrabban vezet be különböző korlátozó intézkedéseket. Az Európai Unió számos ország ellen vetett ki hasonló szankciókat, egyrészt az ENSZ BT határozatainak végrehajtása révén, másrészt saját hatáskörben, amelyekről a közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) keretein belül döntött.

Várható, hogy az Európai Unió számára a különböző korlátozó intézkedések kivetése a továbbiakban is egy lényeges kül- és biztonságpolitikai eszköz lesz. Jelen fejezet első része az Európai Unió által bevezetett korlátozó intézkedéseket tekinti át röviden. Ezt követően azt kívánja feltárni, hogyan jelent meg a szakpolitika a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, majd kitér a szankciós politikák aktuális helyzetére, bemutatva a lehetőségeket és kihívásokat, különösen a gazdasági és társadalmi hatások tekintetében.

A szakpolitika történeti fejlődése

Az európai korlátozó intézkedések története 1978-ban kezdődik, amikor az Európai Gazdasági Közösség pénzügyi intézkedéseket vezetett be (felfüggesztette az anyagi támogatást) az Egyenlítői-Guinea első miniszterelnöke, Francisco Macías Nguema által vezetett rezsim ellen.¹⁴ A függetlenségét nemrég elnyerő állam vezetője ellen egy állítólagos puccsot kíséreltek meg 1969 márciusában, amire Macías kegyetlen bosszúval válaszolt. Kitiltotta az újságírókat, utakat aknáztatott alá, és halászhajókat égettetett fel, hogy megakadályozza az országból való szökést, vagyis lezárta az országot a külvilág elől. Vélt vagy valós politikai ellenfeleinek százait, köztük az értelmiségi réteget, a keresztény egyházak képviselőit és tagjait börtönöztette be, és kegyetlenül meggyilkoltatta. Néhány hónappal később, karácsonykor százötven embert vezetett egy stadionba, ahol harminchat Mikulás-ruhába öltöztetett emberrel gyilkoltatta le őket, miközben egy híres amerikai slágert játszatott be.¹⁵ Az igazi terror még csak ezután következett: 1971-ben hatályon kívül helyezte a korábbi alkotmány számos bekezdését, majd gyakorlatilag a kormány és egyéb intézmények feletti korlátlan hatalommal ruházta fel magát. Vezetése alatt az ország gazdasága és a közszolgáltatások 90%-a leállt – beleértve

¹² ENSZ BT S/RES/1160 (1998) határozat.

¹³ HUFBAUER–SCHOTT–ELLIOTT 1990; NOSSAL 1999; FRIMAN 2015.

¹⁴ University of Central Arkansas [é. n.].

¹⁵ World Peace Foundation 2015.

az elektromos áram szolgáltatását, a postát és a közlekedést is. A gazdaságot fenntartó kakaó- és halászlé ipar megszűnt. Macías betiltotta a nyugati orvoslást és gyógyszerek használatát, arra hivatkozva, hogy az „nem afrikai”. Kormánytagjainak kétharmada eltűnt, vagy nehezen magyarázható körülmények között lett öngyilkos. Az 1979-ig tartó önkényuralom eredményeképpen az ország lakosságának legalább egynegyede elpusztult vagy elszökött, és a teljes értelmiségi réteg elveszett: a diktátor halálakor mindössze két orvos volt az országban.¹⁶

A terrorra adott nemzetközi válaszokat Randall Fegley részletezi. Az ország szomszédai Kamerun és Gabon, amelyek egy belső etnikai kisebbség felerősödésétől tartottak, így nem léptek közbe. Egyenlítői-Guinea legfontosabb kereskedelmi partnere a Franco által vezetett Spanyolország volt, amely nem kívánt változtatni a kialakult helyzeten. A francia kormány tízéves koncessziós jogokat szerzett erdőkre és egy kikötőre, valamint egy luxusvillára. Az Egyesült Államok urániumlelőhelyet keresett, valamint kőolajat aknázott ki és forgalmazott. Egy időre ugyan megszakította a diplomáciai kapcsolatokat az országgal, ám a kereskedelmi kapcsolatokat megtartotta. Kína pénzügyi és infrastrukturális támogatást nyújtott az országnak, míg a Szovjetunióknak korlátlan halászati jogai voltak.¹⁷

A különböző nagyhatalmak nyilvánvaló gazdasági érdekeik miatt néhány óvatos elítélő kijelentésen kívül nem tettek lépéseket az önkényuralom megfékezésére. Ugyanakkor az ENSZ is határozatlanul lépett fel, hiszen Fegley dokumentuma szerint a tizenegy év alatt egy ENSZ-nagykövetet annak érkezésekor a reptéren agyonlőttek Macías emberei, valamint több más ENSZ-nagykövetet vertek meg és kínoztak meg. Végül belga javaslatra 1974-ben az ügy mégiscsak napirendre került az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában, és az eset újabb, svájci bizonyítékokkal gazdagodott. A Macías-rezsim minden vádat tagadott. A diplomáciai lépések – egyre nagyobb nyilvánosságot kapva ugyan – 1979-ig tartottak. Csaknem tíz év önkényuralom és terror után az ENSZ kivizsgálást indított, ám ekkor a diktátor egy katonai puccs miatt már hatalmát veszítette, és hamarosan kivégezték.

Az Európai Gazdasági Közösség által bevezetett első külpolitikai lépés, amelynek során a szankciók valamilyen formáját használta, nem tekinthető sem sikeresnek, sem eredményesnek. Ennek ellenére az európai országok közössége 1978 óta számos szankciót vetett ki különböző országok ellen. A korlátozó intézkedések elfogadása, módosítása, megszüntetése vagy megújítása az Európai Unió Tanácsának hatáskörébe tartozik, és a döntés során több szereplő szakvéleményét is figyelembe veszik. Egyrészt a releváns munkacsoportok kivizsgálják az ügyet, másrészt az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével egyeztetnek. Ebben a folyamatban kiemelkedő szerepe van az Európai Külügyi Szolgálatnak, amely a főképviselő munkáját támogatja. Az egyeztetések sorának célja, hogy az EU fellépésének egységességét, következetességét és hatékonyságát igyekeznek biztosítani. Az így egyeztetett intézkedéseket a tagállamok hajtják végre.

¹⁶ BAYNHAM 1980.

¹⁷ FEGLEY 1981: 40.

A korlátozó intézkedések zöme úgynevezett célzott szankció, vagyis nem terjed ki egy adott országra átfogó jelleggel, hanem csak bizonyos egyénekre, csoportokra, állami, vagy épp nem állami szereplőkre, vállalkozásokra, ezáltal megkímélve a polgári lakosságot. Ezenkívül nagyon gyakori az ágazati szankciók bevezetése. Ezek csak a gazdaság egy részét célozzák meg, mint például az energiahordozók embargója vagy a kereskedelmi és a pénzügyi korlátozások.

Az EU által kivetett szankciók makrotrendjeinek feltérképezéséhez a Global Sanctions Database (GSDB) adatbázist használok. Az adatbázis legújabb adatai 1325 nyilvánosan nyomon követhető többoldalú és kétoldalú korlátozó intézkedést összesítenek az 1950–2022 közötti időszakból, így nem tartalmazzák az Oroszország ellen kivetett szankciók teljes sorát.¹⁸ A GSDB a korlátozó intézkedéseket értékeli politikai siker szempontjából, és „sikeresnek” minősít egy ügyet, ha az így vagy úgy, de megoldódott, és a szankciót feloldották. Az egyes szankciók sikerességének megítélése rendkívül nehéz kérdés, különösen hogy önmagukban rendkívül nehéz őket értelmezni. Különösen megnehezíti az eredményesség és a sikeresség megítélését, hogy a szankciókat nem önmagukban, hanem a legtöbb esetben a küldő ország ilyen jellegű külpolitikai vagy külgazdasági döntését egy átfogó diplomáciai stratégia vagy akár katonai fellépés mellett hozzák meg.¹⁹ Így az adatbázis viszonylag sok vitatható értékelést tartalmaz, így például „teljes sikernek” tekinti azokat az intézkedéseket, amelyeket Georgia 2008-ban vezetett be Oroszország ellen, miután az fegyveres konfliktust indított ellene. Nemzetközi közvetítéssel létrejött a két ország között egy politikai rendezés, de nem a grúz szankciók eredményeképpen, így igencsak vitatható, hogy ezt, illetve nagyon sok más intézkedést mennyire tekinthetünk sikeresnek.²⁰

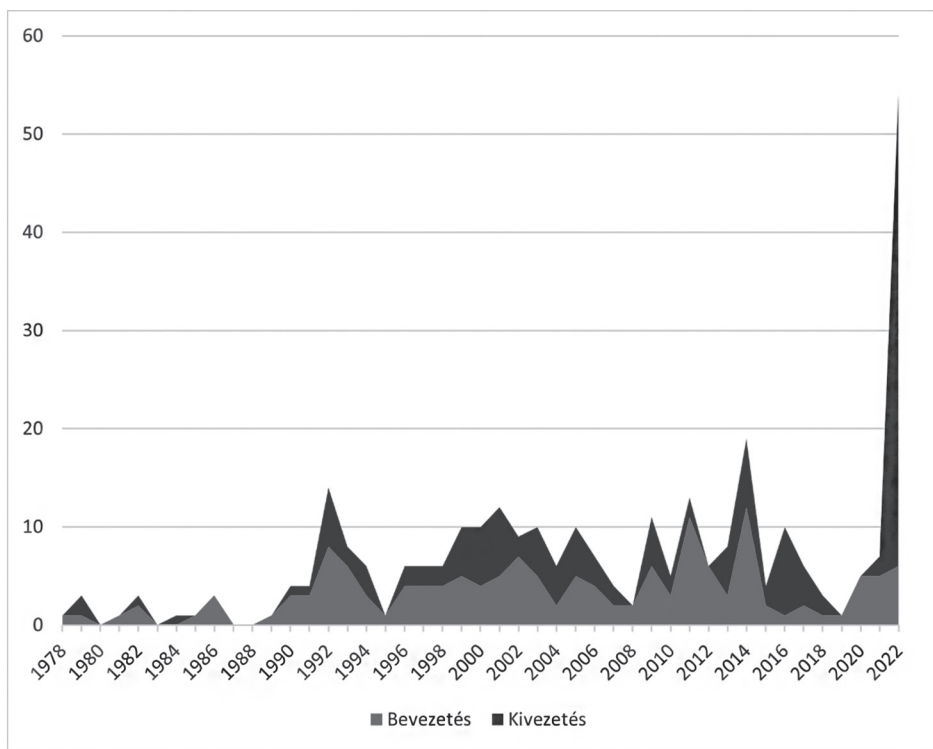
Az adatbázis pontosan rögzíti az egyes eseményeket, és alkalmas arra, hogy az EGK és az EU által kivetett korlátozó intézkedéseket elemezve egy átfogó képet kapjunk. A GSDB jelenlegi adatai szerint az Európai Gazdasági Közösség, majd később az Európai Unió 1978 és 2022 között százötvenegy alkalommal vezetett be korlátozó intézkedést hetven ország rezsimje ellen. Fontos megemlíteni, hogy az egyes alkalmak gyakorisága nem feltétlenül arányos a korlátozások súlyosságával vagy átfogó jellegével. Ennek megfelelően 2023 előtt a legtöbb esetben (nyolc esetben) Mianmar (Burma) ellen vetett ki szankciókat, ezt követően hét alkalommal Fehéroroszország ellen, hat alkalommal a volt Jugoszlávia ellen, majd egyaránt öt alkalommal Afganisztán, Líbia és a Kongói Demokratikus Köztársaság ellen. A korábban említett súlyosan szankcionált Irán ellen mindössze négy intézkedés szerepel.

Az 1. ábrán mutatott trendek értelmében az EU intézkedéseinek száma gyakoribbá vált 1996 után, arányosan az ENSZ BT intézkedéseinek gyakoriságával. A korlátozó intézkedések átlagos időtartamát tekintve nem látható jelentős változás: az egyes szankciók kivezetésének időpontjai viszonylag pontosan követik a bevezetés időpontjainak mintáját.

¹⁸ KIRILAKHA 2021.

¹⁹ DEÁK 2022.

²⁰ MÁTHÉ 2023a.

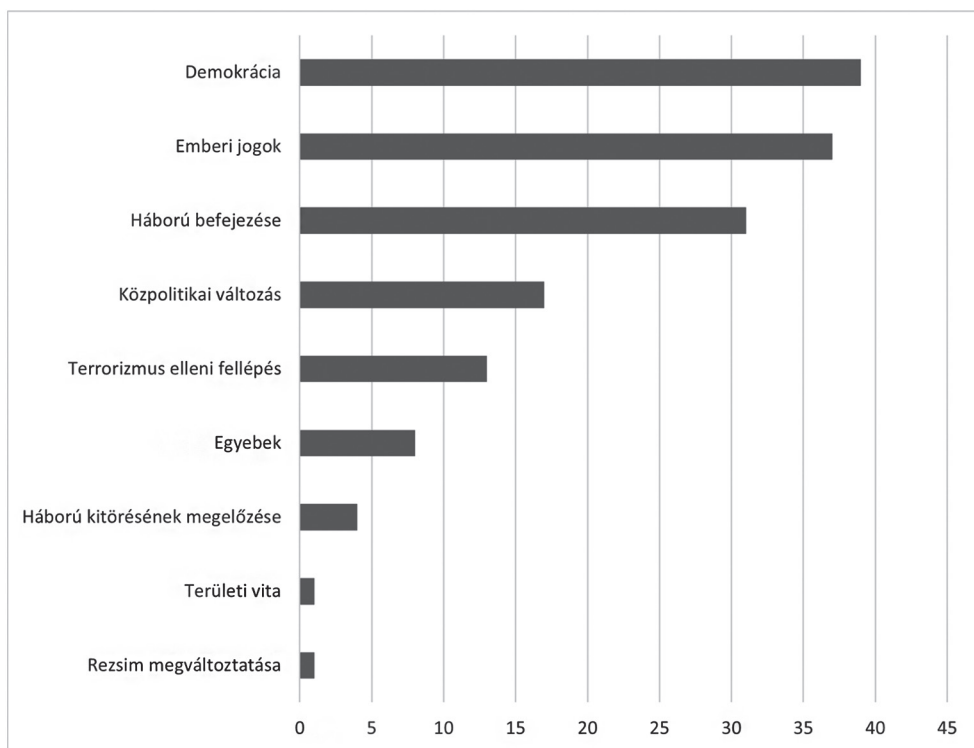


1. ábra: Az EKG és az EU által bevezetett korlátozó intézkedések időbeli eloszlása

Forrás: GSDB; a szerző szerkesztése

Az 1. ábra 2022-re rendkívül magas számú korlátozó intézkedés kivezetését mutatja, ám ez az adatbázis felépítésének sajátosságából adódó értelmezési kérdés. A GSDB az egyes intézkedések bevezetésének, illetve kivezetésének időpontját rögzíti, illetve azokban az esetekben, amelyek *még folyamatban vannak*, az adatbázis legutóbbi frissítésének utolsó évét mutatja. Vagyis a 2022-re mutatott „kivezetett” intézkedések az adatbázis lezárásának idejében hatályosak voltak.

Az EKG és az EU által bevezetett korlátozások deklarált elsődleges és másodlagos céljai a legtöbbször az ahhoz hasonló esetek elleni fellépés, mint amelyet Egyenlítői-Guinea történetéből megismertünk. Leginkább a demokratikus berendezkedések eltörlése, emberi jogok súlyos megsértése ellen kívántak fellépni, vagy egy háború befejezését sürgették, ahogyan azt a 2. ábrán is láthatjuk. Ezen túlmenően, az EU olyan esetekben is vetett ki szankciókat, amelyek során egy-egy közpolitikai döntés (amelyek többnyire az emberi jogokhoz, demokráciához vagy egy másik ország területi integritásához kapcsolódnak) megváltoztatására kívánta egy adott állam politikai vezetőit rábírní. Az utóbbi évtizedben az EU laterális intézkedéseket is vezetett be, amelyeket országtól függetlenül, a terrorizmus ellen vagy a kibervédelem érdekében hozott. Az EU által deklarált másodlagos célok között leggyakrabban az emberi jogok védelme, a háború befejezése és a demokratikus rezsim bevezetése áll.



2. ábra: A korlátozó intézkedések elsődleges céljai

Forrás: GSDB; a szerző szerkesztése

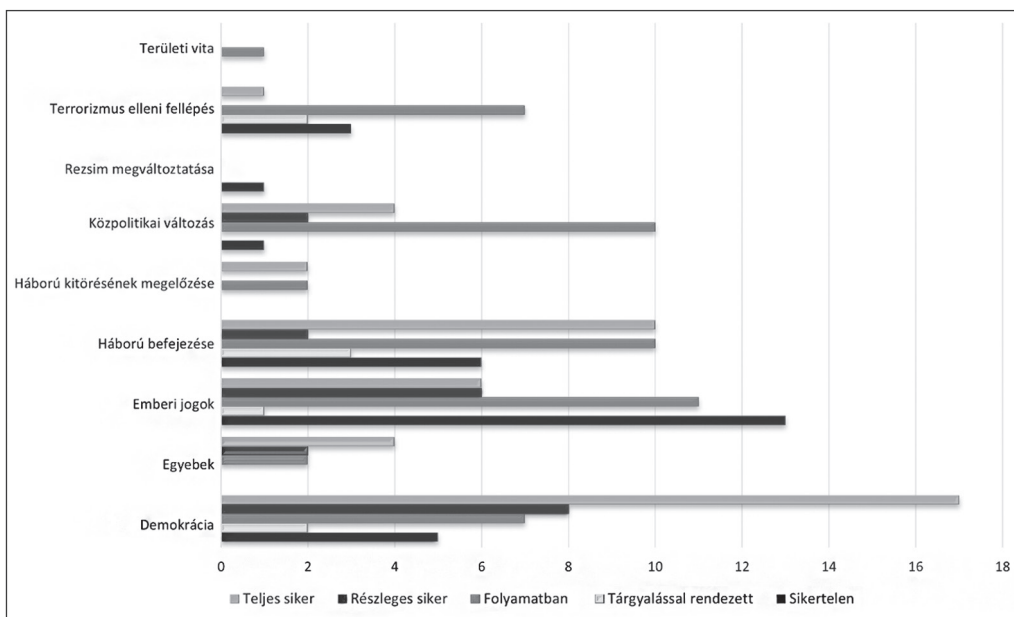
A GSDB által „sikeresnek” rögzített eseményeket leginkább az jelzi, hogy a célországban kifogásolt helyzet közelebb került az EU által deklarált elsődleges célokhoz. A fent is jelzett jelentős hibahatár ellenére érdemes megnézni, hogy az egyes elsődleges célokat milyen mértékben sikerült elérni. A 3. ábra összesíti a több évtized alatt kivetett szankciók okait, illetve annak értékelését, hogy sikerült-e elérni az elsődleges deklarált célt. Ennek értelmében, területi viták kapcsán az EU egyetlen alkalommal, Dél-Szudán esetében vetett ki korlátozó intézkedést – amelyet legutóbb 2023 áprilisában módosítottak, és azóta is hatályos.²¹

Az adatbázis „sikeres” szankció értelmezése szerint azok az intézkedések értek el leggyakrabban „teljes sikert”, amelyeket a demokratikus intézményeket, folyamatokat ért támadások miatt vetett ki az EU. Ez már csak azért is igaz lehet, mert ez volt a leggyakoribb elsődlegesen deklarált ok, amely miatt az EU közösen fellépett, összesen harminckilenc alkalommal. Részleges sikert csak nyolc esetben számol (Kambodzsa, Kongói Demokratikus Köztársaság, Elefántcsontparti Köztársaság, Fidzsi-szigeteki Köztársaság, Gambiai Köztársaság, Honduras, Mali Köztársaság, Nigeri Köztársaság). A szakpolitika eredménytelenségét mindössze öt esetben számolja. Érdekes viszont,

²¹ A Tanács (KKBP) 2015/740 határozata.

hogy a hét folyamatban lévő eset közé számolja Magyarországot és Lengyelországot, és pénzügyi korlátozások bevezetését jelöli – vélhetően a 7-es cikkely szerinti eljárás elindítása miatt. Ugyancsak a folyamatban lévő ügyek közé sorolja Fehéroroszország, Mali, Venezuela és Zimbabwe esetét is.

Az EU korlátozó intézkedései leginkább azokban az esetben sikertelenek, amikor céljuk az emberi jogok megsértése elleni fellépés. A harminchét esetből tizenhárom esetben sikertelen volt az intézkedés, nevezetesen a Burundi Köztársaság, az Iráni Iszlám Köztársaság, Líbia Állam, a Kínai Népköztársaság, a Mianmari Szövetségi Köztársaság, a Szíriai Arab Köztársaság, a Szudáni Köztársaság, valamint a korábban említett Egyenlítői-Guinea esetében.



3. ábra: Az elsődlegesnek deklarált célok sikeressége

Forrás: GSDB; a szerző szerkesztése

Az adatbázis nem tartalmazza az orosz–ukrán háború kapcsán kivetett szankciók legnagyobb részét, azokkal a fejezet következő részeiben foglalkozunk részletesebben. Ennek ellenére és az amúgy vitatható „sikeres szankció” fogalom használata dacára is láthatók az elmúlt negyvenöt év alatt az Európai Unió által bevezetett korlátozó intézkedések legfontosabb jellemzői.

Először is, az EU elődintézménye első intézkedését rendkívül óvatosan hozta meg – csaknem tíz évig nézve egy önkényuralom által elkövetett népirtást. Ezt követően a korlátozó intézkedések bevezetése egyre gyakoribbá vált. Az 1990-es években megnövekedett a szankciók száma, elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsa egyre gyakoribb határozatainak érvénybe léptetése miatt. Ezzel párhuzamosan az EU saját hatáskörben is egyre gyakrabban vetett ki korlátozó intézkedéseket.

A szakpolitika gyakorlásának kezdetén a szankciók célországai túlnyomó többségben gazdaságilag kevésbé fejlett országok, gyenge vagy hanyatló államok voltak, amelyekkel szemben az Európai Unió jelentős gazdasági és politikai erőt képviselt, és képvisel jelenleg is. Rendkívül lényeges változás, hogy 2022-ben kereskedelmi szankciókat vetett ki legfontosabb energiahordozó-exportőrére, amelytől gyakorlatilag függőségi viszonyban volt. Ugyancsak említésre méltó, hogy egyes források szerint két tagállama ellen is pénzügyi szankciókat vetett ki. Úgy tűnik, hogy néhány évtized alatt a demokrácia és emberi jogok értékei olyan mértékben felerősödtek, hogy az EU saját tagállamai ellen eljárást indít, illetve számos tagállama akár saját nemzeti érdekét feláldozva is képes intézkedést bevezetni. A karácsonyi tömegkivégzés történetével összehasonlítva úgy tűnik, mára már lényegesen ártértékelődött a szakpolitikai eszköz és annak használata.

Az EU szankciós politikái a 2011-es magyar elnökség prioritásai között és azok eredményei

Magyarország 2011 első félévében látta el az Európai Unió Tanácsának soros elnöki feladatait, Spanyolországgal és Belgiummal egy elnöki triót alkotva. A trióban működő elnökségi intézményrendszer sajátosságából adódóan az egyes szakpolitikák folyamatossága biztosított, vagyis a nyitott dossziékat tovább kell vinni. Ennek viszonylagos hátránya, hogy egy-egy tagállamnak szűkebb mozgástere van a saját érdekeinek képviseletét illetően. Ugyanakkor az elnökség lehetőséget teremt, hogy egyes ügyeket előre vegyen, a napirendi pontokat meghatározza, segítséget nyújtson a kompromisszumos megoldások megtalálásában.

A korábbi trió programját meghatározta a pár éve tapasztalt gazdasági válság. Így a tizennyolc hónapos időszak fő területei öt lényeges pont köré szerveződtek. Elsőként a gazdasági válság hatásainak leküzdése és a növekedés újraindítása szerepelt, ezt követte a társadalmi kohézió támogatása, vagyis a szociális ügyek felkarolása. A trió harmadik prioritása a környezeti és klímavédelmi kihívások kezelése volt, beleértve a közös energiapiac, a közlekedés és az üvegházhatású gázok kibocsátásának kérdését is. Egy másik lényeges elem a 2009-ben indított Stockholmi Program végrehajtása, amelyhez köthető volt a közös bevándorlási és menekültügy-kezelés. Végezetül az EU külkapcsolatainak területén a bővítés folytatása, a polgári-katonai képességek összehangolt fejlesztése és a koherens külső fellépés kapott szerepet.²²

A trió keretein belül megszabott prioritásokhoz képest a 2011-es magyar elnökségi program négy témát emelt ki. Elsőként a *Növekedés és munkahelyek létrehozása* témakör alatt a fenntartható versenyképesség növekedése, a munkahelyek teremtése, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása szerepelt. Ugyanezen fejezet keretén belül kapott helyett a szegénység elleni küzdelem, valamint a roma népesség integrációja is. A második prioritási pont az *Erősebb Európa* címen az európai élelmiszer-biztonsági kérdések, a közös energia- és vízpolitika kialakítása, valamint a Duna Stratégia volt.

²² GAZDAG 2011.

A harmadik tématerület, vagyis a *Polgárközeli Európa* a Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalások lefolytatása, a román és bolgár schengeni csatlakozás elfogadtatása, valamint a szomszédságpolitika dimenziójának megerősítése köré szerveződött. Végezetül a *Bővítéspolitika* területén megjelölt prioritások között a korábban említett Horvátország szerepelt, valamint Izland és Törökország csatlakozásának kérdése. Itt helyezték el a szintén prioritásnak örvendő Keleti Partnerség programját is.²³

Vagyis az adott időszakban a szankciós politika és annak következményei nem voltak sem a trió, sem a magyar elnökség számára prioritások. Ennek ellenére a magyar elnökség kifejezetten sűrű periódust zárt a korlátozó intézkedéseket illetően, leginkább azért, mert közvetlenül az elnökség periódusa előtt kitört az arab tavasz felkeléssorozat, amely a magyar elnökség ideje alatt folytatódott. Mindezek heves nemzetközi reakciókat váltottak ki, amelyekre az EU gyorsan válaszolt különböző korlátozó intézkedések bevezetésével.

A tüntetések 2010 decemberében kezdődtek Tunéziában, amelyek január 14-én, az elnök lemondásával és külföldre távozásával értek véget.²⁴ A kialakult helyzetre tekintve az Európai Unió az ENSZ Biztonsági Tanácsától függetlenül, január 31-én a volt elnök és házastársa ellen pénzügyi korlátozó intézkedéseket vezetett be a tunéziai állami pénzeszközök hűtlen kezelése miatt.²⁵ Ezt követően február 4-én a Tanács döntött a 2011/72/KKBP határozat végrehajtásáról,²⁶ illetve elfogadta a 101/2011/EU rendeletet,²⁷ amelyek értelmében a volt elnököt és családtagjait – összesen 48 személyt – pénzügyi korlátozásokkal sújtotta.

Ezekben a hetekben forrósodott fel a líbiai helyzet is, amelynek eredményeképpen az ENSZ BT február 26-án meghozta 1970-es határozatát, amelyben a tűzszünet és a civilek elleni támadások beszüntetését követelte, valamint Líbia felett repüléstilalmi zónát rendelt el, bevezette a fegyverembargót és az utazási tilalmat.²⁸ Az Európai Unió az első BT határozatot követően március 28-án elfogadta a Tanács 2011/137/KKBP határozatát, és bevezette a fegyverembargót, valamint az elnök és családtagjai vagyonainak befagyasztását, majd március 2-án a Tanács 204/2011/EU rendeletét,²⁹ amellyel korlátozó intézkedéseket vezetett be a líbiai kormányt illetően. Az ENSZ BT március 17-én elfogadta az 1973-as határozatot, amelyben a korábbi intézkedéseit megerősítette, mi több, engedélyezte a civilek védelmében tett külföldi beavatkozást.³⁰ Ennek hosszú távú következményei – különösen a migrációs válságra való tekintettel – igencsak vitatottak.

Az arab tavasz egy következő mozzanata Egyiptomban folytatódott, és szintén az elnök távozásával ért véget. A korábbihoz hasonlóan március 21-én az EU elrendelte a volt elnök és családtagjai pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztását

²³ European Parliament 2011.

²⁴ Tunisian Revolution 2015.

²⁵ A Tanács 2011/72/KKBP határozata.

²⁶ A Tanács 2011/79/KKBP végrehajtási határozata.

²⁷ A Tanács 101/2011/EU rendelete.

²⁸ ENSZ BT S/RES/1970 (2011) határozata.

²⁹ A Tanács 204/2011/EU rendelete.

³⁰ ENSZ BT S/RES/1973 (2011) határozata.

az egyiptomi állami pénzeszközök jogellenes felhasználása miatt.³¹ Ugyanazon a napon, tehát március 21-én Bosznia-Hercegovina ügyében hozott határozatot a Tanács, amelyben szintén pénzeszközök és gazdasági források befagyasztásáról döntött olyan személyek esetében, akik tevékenységük révén sértik Bosznia-Hercegovina szuverenitását, területi integritását, alkotmányos rendjét és nemzetközi jogi személyiségét; súlyosan veszélyeztetik a biztonsági helyzetet Bosznia-Hercegovinában, vagy sértik a békére irányuló daytoni/párizsi általános keretmegállapodást.³²

Áprilisban és májusban leginkább Irán ügye került napirendre a Tanácsban. Az első idevonatkozó rendeletét április 12-én hozta meg a Tanács, amelyben az emberi jogok Iránban történő súlyos megsértéséért felelős személyek (a kormány egyes tagjai, katonai és rendészeti vezetők, bírók és börtönőrök, illetve ezek családtagjai) pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztásáról döntött.³³ Május 23-án került napirendre egy, már korábban elfogadott tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló döntés, amely közvetlenül vagy közvetve több tagállamot, illetve EU-n kívüli országot is érintett.³⁴ A 961/2010/EU rendelet³⁵ az ENSZ BT 1929/2010-es határozatának³⁶ értelmében ágazati korlátozó intézkedésekről szól, mint például a nukleáris technológiához és a rakéatechnológiához kapcsolódó termékek exportja; az olaj és földgázipar kulcsfontosságú ágazataiban felhasználható berendezések és technológiák exportja; valamint bizonyos szervezetek és egyének pénzeszközeinek és gazdasági forrásainak befagyasztása.³⁷ Az EU által elfogadott májusi rendelkezés számos németországi, máltai és néhány ciprusi, valamint hongkongi és szingapúri bejegyzésű szervezetet is érintett, ami a tagállamok érdekeit is érinthette. Az ügyet Irán sem hagyta szó nélkül, egyes források szerint az iráni külügyminisztérium bekérte az EU soros elnökségét betöltő Magyarország teheráni nagykövetét, hogy tiltakozását fejezze ki az EU iráni katonai vezetőkre kirótt szankciói miatt.³⁸

Májusban került napirendre a szíriai rezsim elleni fellépés is, amelynek eredményeképpen a szíriai polgári lakosság ellen irányuló erőszakos elnyomásért felelős személyekkel szemben a Tanács korlátozó intézkedéseket vezetett be.³⁹ Döntött a fegyverek kivitelének tilalmáról, illetve egyes személyek és szervezetek pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztásáról.

A magyar elnökség utolsó hónapja rendkívül sűrű volt a különböző korlátozó intézkedések elfogadását illetően. Előbb a Szíriát érintő korlátozó intézkedéseket terjesztette ki,⁴⁰ majd Líbiát érintően intézkedett, végül a félévet Fehéroroszország ügyében döntve zárta. Líbiával kapcsolatban kiterjesztette azon szervezetek körét, amelyeket érintenek a korlátozó intézkedések, illetve engedélyezte bizonyos feltételekkel az olajjal, gázzal

³¹ A Tanács 270/2011/EU rendelete.

³² A Tanács 2011/173/KKBP határozata.

³³ A Tanács 359/2011/EU rendelete.

³⁴ A Tanács 503/2011/EU végrehajtási rendelete.

³⁵ A Tanács 961/2010/EU rendelete.

³⁶ ENSZ BT S/RES/1929 (2010) határozat.

³⁷ A Tanács 503/2011/EU végrehajtási rendelete.

³⁸ HVG/MTI 2011.

³⁹ A Tanács 2011/273/KKBP határozata.

⁴⁰ A Tanács 2011/367/KKBP végrehajtási határozata.

és finomított olajtermékekkel kapcsolatos szerződések miatt létrejövő pénzügyi és gazdasági tranzakciókat, továbbá a humanitárius célokat szolgáló hasonló cselekményeket. A Tanács június 20-án megerősítette a már korábban kiszabott korlátozó intézkedéseket a fehérorosz elnök, annak családja és néhány kormányzatközei személy és szervezet ellen, illetve kiterjesztette azokat.⁴¹

A felsorolt ügyeken kívül a magyar uniós elnökség alatt a Tanács a már folyamatban lévő ügyeket is tárgyalta. Ennek megfelelően február 15-én a Tanács meghosszabbította a zimbabwei kormány tagjait és szoros kapcsolataikat érintő korábbi korlátozásait, így befagyasztották az egyének pénzeszközeit és gazdasági forrásait.⁴² Június 27-én a Tanács meghosszabbította az Elefántcsontparttal szembeni fegyverembargóról, a nyers gyémántok importjának tilalmáról szóló döntését, illetve kiterjesztette azon szervezetek körét, amelyek pénzeszközeit és gazdasági erőforrásait befagyasztotta.⁴³ Az Elefántcsontpart ellen kivetett korlátozó intézkedések többségét az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai érvénybe léptetése következtében hozták meg.⁴⁴

A felsorolt korlátozó intézkedések többsége kevés vitát váltott ki az egyes tagállamok között, hiszen az intézkedések nem érintették egy tagállam kulcsfontosságú iparágát, élelmiszer- vagy energiabiztonságát sem. Bár voltak olyan intézkedések, amely számos uniós vállalatot is érintettek, ezek nem függtek kritikus mértékben az adott országgal folytatott kereskedelmi kapcsolatoktól. Ennek megfelelően a tagállamok válaszai sokkal inkább a sajtóságos történelmi kapcsolatok, valamint a biztonsági és a belpolitikai megfontolások mentén változtak. Így például a francia kormány kezdetben felajánlotta a szakértelmét, és engedélyezte, hogy könnygázgránátokat szállítsanak Tuniszba a népi tüntetések leverésére. Líbia esetében éppen ellenkezőleg, az elsők között ismerte el az átmeneti kormányt és támogatta az Egyesült Királysággal együtt a katonai beavatkozást. Olaszország elsősorban biztonsági okok miatt ellenezte az EU keményebb válaszlépéseit, de végül Párizs és London mellé állt. Németország elsősorban belpolitikai okok miatt ellenezte a katonai fellépést.⁴⁵

Az egyes országok politikai rezsimjei ellen kirótt korlátozó intézkedések sikeressége azonban nem tűnik túlságosan biztatónak. Fehéroroszország, Líbia, Irán és Szíria politikai vezetése nem változtattak lényegesen értékrendjüket és demokratikus berendezkedésüket illetően. Ezen országok ellen jelenleg is korlátozó intézkedés van érvényben. A Tunézia ellen bevezetett intézkedések zöme is érvényben van, és 2024 első felében kerül ismét napirendre. A Zimbabwe ellen bevezetett szankciókon lazítottak, ám jelenleg is vannak érvényben korlátozó intézkedések, 2024 első feléig. Az Elefántcsontpart vezetője ellen kivetett intézkedés sem mondható önmagában sikeresnek, hiszen a polgárháborúnak egy katonai beavatkozás vetett véget. Az összes többi, jelenleg is érvényben lévő korlátozó intézkedésről részletes tájékoztatást nyújt az Európai Unió honlapja.⁴⁶

⁴¹ A Tanács 588/2011/EU rendelete.

⁴² A Tanács 2011/101/KKBP határozata.

⁴³ A Tanács 2011/376/KKBP végrehajtási határozata.

⁴⁴ ENSZ BT S/RES/1975 (2011) határozata.

⁴⁵ DEL SARTO 2016.

⁴⁶ EU Sanctions Map.

Ezen túlmenően, az EU arab tavaszra adott válasza megosztotta a nemzetközi közösséget. Muriel Asseburg úgy véli, hogy az eseménysorozat rávilágított az EU gyengeségére a hatékony konfliktusmegelőzés és az időben történő válságkezelés terén – és ezáltal olyan környezetet teremtett, amely nem kedvez a demokratikus átalakulásnak és a regionális stabilizációnak.⁴⁷ Irene Fernández-Molina is hasonlóan ítéli meg az EU fellépését, szerinte a döntések hátterében belső ellentétek álltak, az egyes intézkedések nem vették kellőképpen figyelembe a helyi sajátosságokat, így az eredmények nincsenek összhangban a kitűzött célokkal.⁴⁸

Összegezve, a 2011-es magyar uniós elnökség eredeti prioritásai között nem szerepeltek a szankciós politikák – mindössze néhány folyamatban lévő dossziét tervezett továbbvinni. Az arab tavaszhoz kapcsolódó események azonban az Európai Uniót válaszára kényszerítették, így a magyar elnökségnek számos feladata akadt ezen a területen. Az unió kezdeti válaszlépéseit meghatározták a tagállamok sajátos történelmi, gazdasági és biztonsági kapcsolatai az érintett államokkal, így az egységes döntések meghozatala nem volt minden esetben egyszerű. Talán ezért is tekinthetők az intézkedések sablonosnak, valamint kevésbé eredményesnek a krízismegelőzés szempontjából.

Az uniós szankciós politika aktuális helyzete, lehetőségek és kihívások

A korlátozó intézkedésekről való döntés és jogalkotás az uniós közös kül- és biztonságpolitika pillérének keretein belül történik. A döntéshozatali folyamat kormányközi jellegű, és azon kevés intézmények egyike, amelyben a Tanács huszonhét tagállamának egyhangúlag kell szavaznia – kivételt képez a különleges képviselők kinevezése. Az egyes kérdésekben mutatott tartózkodás nem jelent akadályt az egyhangú döntéshozásban.

A testület az Európai Tanács, az egyes tagállamok, a Bizottság vagy a főképviseelő kezdeményezésére fogadhat el jogalkotási aktust. Ebből fakadóan az Európai Bizottság kevésbé fontos szerepet játszik a döntéshozatali folyamatban. Az Európai Parlamentnek egyáltalán nincsen szerepe a döntéshozatalban, a Tanácsnak mindössze tájékoztatnia kell a Parlamentet.

Az egyhangúságra való törekvés vitathatatlanul lassítja a Tanács ezen formációját, így a működése kevésbé mondható hatékonynak. Nem meglepő tehát, hogy sokan szorgalmazzák az egyhangúság eltörlését és a minősített többséggel való szavazás bevezetését. Ennek legegyszerűbb szószólója az Európai Parlament, amelynek egyik rendelt tanulmánya a minősített többséggel való szavazás várható előnyeit hangsúlyozza, és többek között az uniós szerződések módosítását szorgalmazza ennek elérése érdekében.⁴⁹

⁴⁷ ASSEBURG 2013.

⁴⁸ FERNÁNDEZ-MOLINA 2017.

⁴⁹ WESSEL–SZÉP 2022.

Az EP uniós szankciókra vonatkozó másik kezdeményezése az uniós szintű Magnitsky-törvény bevezetésének szorgalmazása.⁵⁰ A Magnitsky-törvények lényege, hogy a világszerte elkövetett súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések esetében a szankciókat kibocsájtó országok földrajzi területtől függetlenül vethessenek ki korlátozó intézkedéseket bizonyos egyének és szervezetek ellen. Az EP megfontolása szerint az eszköz használata lehetővé tenné a gyakoribb, gyors és a tagállamok támogatásától független korlátozó intézkedések bevezetését. Az európai Magnitsky-törvényt bizonyos formában ugyan elfogadta az EU,⁵¹ de azóta is elvétve használja az eszközt, és az nem tartalmazza a korrupcióra vonatkozó emberijog-sértéseket, amit például az Európai Parlament nehezményez.⁵²

Bár a jelenlegi trió prioritásai sem a szankciós politikákat emelik ki, várható, hogy a magyar elnökségnek ismét számos – folyamatban lévő, illetve esetlegesen új – ügygel kell megbirkóznia. Noha több mint egyéves távlatból lehetetlen felmérni az orosz–ukrán háború kimenetelét, valószínűsíthető, hogy a háború 2024 második felében sem zárul le. A legtöbb eddig elfogadott és hatályban lévő intézkedés érvényességének vége nincsen meghatározva, vagy 2024. június előtti, a Tanács (KKBP) 2023/1500 határozatát kivéve, amely 2024. december 8-ig van érvényben. Az Oroszország elleni korlátozó intézkedések kivül más, már érvényben lévő és éppen aktuális jogi felülbírálat igénylő esetek fontos elemei lesznek a magyar elnökség által vezetett Tanács munkájának.

Ezen túlmenően a 2020 márciusában közzétett *Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv 2020–2024*⁵³ című, az emberi jogokra vonatkozó stratégiai terv rendkívül ambiciózus célokat tűz ki. Ennek mentén számos, a világ országaiban zajló ügy mellett lehet és sok esetben kell is fellépni. Várható tehát, hogy több szereplő is annak minél szélesebb körű érvényesítését szorgalmazza majd. A valóban súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések elleni fellépést tekintve kevés vita várható az Európai Unión belül, amennyiben az többnyire személyek vagy bizonyos szervezetek ellen irányul. A fegyverek és különböző technológiák exportját érintő korlátozások sem szoktak különösebb vitákat szítani a tagállamok között. Jóval kényesebb kérdés az egyéb ágazati vagy gazdasági szankciók bevezetése, ha azok a különböző tagállamok stratégiai iparágát, energia- vagy élelmiszer-biztonságát érintik, mint ahogy Oroszország esetében is igaz ez.

A 2011-ben az arab tavasz kapcsán elkezdődött eseménysorozatok előre nem látott kihívások és lehetőségek elé állították a soros magyar elnökséget, amelyek során képes volt gyorsan cselekedni és a demokratikus értékek iránti elköteleződését bizonyítani. Nem kizárt, hogy a nemzetközi térben erősödő politikai ellentétek sűrűsödése miatt újabb olyan nemzetközi eseménysorozattal lehet számolni, amely kihívások és lehetőségek elé állítja a 2024-es magyar elnökséget is.

⁵⁰ RUSSEL 2021.

⁵¹ A Tanács (EU) 2020/1998 rendelete.

⁵² RUSSEL 2021.

⁵³ European Commission 2020.

A szankciós politika hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

Az 1969-es karácsonyi vérengzést követő kései és bátortalan fellépés óta az EU szankciós politikái hatalmas utat tettek meg. A különböző súlyos jogsértésekkel szemben a Tanács határozottan és gyorsan szokott fellépni – leggyakrabban egyéneket és szervezeteket célozva meg intézkedéseivel. Legtöbbször az ENSZ BT határozatait ülteti át uniós környezetbe, de egyre gyakrabban lép fel önállóan vagy a BT határozatán túlmutató lépések sorozatával. A korlátozó intézkedések elsődleges *deklarált céljai* a demokratikus berendezkedés bevezetésének érdekében való fellépés, valamint az emberi jogok védelme.

Csakhogy az események alapos vizsgálata rávilágít, hogy sem a célzott, sem az ágazati, sem a teljes országokat érintő, átfogó szankciók túlnyomó többsége nem járul hozzá az elnyomó politikai rezsimek ilyen jellegű intézkedéseinek kikényszerítéséhez vagy megváltoztatásához. Mi több, a korlátozó intézkedések a legkevésbé érik el célkitűzésüket autoriter rezsimek esetében.⁵⁴ Az EU szankciós politikái, amelyeknek deklarált célkitűzése egyetlen esetben sem csupán a jelzés, leginkább autoriter rezsimeket céloznak meg – vagyis a legkevesebb esélyük van arra, hogy a korlátozó intézkedések valóban megváltoztatják vagy kikényszerítik a kívánt politikai változást. Így aztán jellemzően a szankciók elsősorban korlátozni képesek egy kifogásolt magatartást.⁵⁵ Ezzel szemben az EU szankciói olyan országok esetében sikeresek, amelyek valamilyen jellegű függőségi viszonyban állnak az EU-val, illetve érdekelték az EU-val való együttműködésben a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok vagy presztízs kérdés miatt.⁵⁶

Mindezek ellenére az EU egyre gyakrabban alkalmazza a korlátozó intézkedéseket, újabban olyan államokkal szemben is, amelyekről tagállamai mondhatni, hogy gazdasági vagy kereskedelmi függőségi viszonyban vannak. Vagyis a kifogásolt magatartás kikényszerítése, megváltoztatása vagy akár korlátozása is igencsak kétséges. Így az EU szankcióinak valódi célja elsősorban a nemzetközi rendszer és jogrend megsértésének jelzése, illetve belpolitikai célok elérése.

Az EU jelzésértékű intézkedései morálisan kifogásolhatatlanok. A korábban említett *Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv 2020–2024* is olyan célkitűzéseket mutat be, amelyeket a legtöbb európai támogatni tud. Ugyanakkor a rendkívül ambiciózus célok, amelyek az EU-t már-már az „emberi jogok képviselőjének nagyhatalmává” tenné, könnyen épp az ellenkező hatást válthatják ki a nemzetközi közösség jelentős részében.

Johan Galtung a naiv gazdasági hadviselés elméletének nevezte azt az elképzelést, amely szerint a gazdasági szankciók eredményeképpen a politikai elitek kénytelenek lesznek felhagyni kifogásolt magatartásukkal. Rámutatott, hogy sok esetben a szankció éppen hogy megerősíti a kifogásolt vezető hatalmát, és növeli annak támogatottságát.⁵⁷

⁵⁴ MARINOV 2005; KAEMPFER–LOWENBERG 1999.

⁵⁵ FRIMAN 2015.

⁵⁶ PORTELA 2012.

⁵⁷ GALTUNG 1967.

Könnyen elképzelhető, hogy egy hagyományos vagy törzsi társadalomban az EU által képviselt emberi jogok megsértése miatt kivetett ágazati (bizonyos termékekre kivetett embargó) vagy pénzügyi (például a SWIFT-rendszerből való kizárás) korlátozó intézkedés éppen az ellenkező hatást fejti ki, és növeli a Nyugat-ellenes érzéseket, illetve a politikai vezetők támogatottságát.

Jelenleg Oroszország és Irán ellen van kivetve a legtöbb multilaterális szankció, illetve mindkét állam megtapasztalta a SWIFT-rendszerről való leválasztás hátrányait. Mindezek valóban jelzésértékűen hatnak más országokra is, ám nem feltétlenül a kifogásolt magatartás felhagyására ösztönzi őket. Ennek legaktuálisabb példája a BRICS-országok legújabb bővítési köre, amely révén a két súlyosan szankcionált ország szoros szövetségesei lehetnek, és fenntarthatja kifogásolt rezsimjét. Mi több, a BRICS-tagállamok már jó ideje törekednek saját valutájuk megerősítésére: egy új, közös valuta bevezetésének ötlete is felmerült már korábban, illetve a digitális valuta használatának bevezetése, amelyben az EU egy-két éves lemaradásban van például Oroszországgal vagy Brazíliával szemben. A digitális valuta bevezetése lehetővé tenné, hogy a partnerek saját devizanemükben kereskedjenek, megkerülve a SWIFT-rendszert.

Ezen túlmenően, és a korlátozó intézkedésektől függetlenül is, a Globális Dél országai egyre hangosabban kérik a nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ BT, a Nemzetközi Valutaalap, illetve a Világbank reformját. Úgy tűnik, hogy az EU normatív, vagyis értékeit nemzetközi szintre átvivő ereje egyre inkább csökken, és mintha egyre jobban növekedne a feszültség a blokkok között. Az így kialakult új szövetségek eredményeképpen leginkább Kína, illetve India befolyása növekszik – amelyek politikai rendszerét szintén sajátos jellegű demokrácia támasztja alá.

Vagyis az emberi jogokért rendkívül hangosan felszólaló EU által kivetett korlátozó intézkedések nagy valószínűséggel egymás felé sodorják azokat az országokat, amelyeknek rezsimjét ez EU kifogásolja. Az így erősödő politikai ellentétek eredményei már most látszódnak, leginkább az EU legfontosabb kereskedelmi partnere, vagyis Kína elleni lépésekből, illetve az azokra adott válaszlépésekből.⁵⁸

A leginkább jelzésértékű bevezetett korlátozó intézkedések hosszú távú hatása tehát az elvárt politikai változások bekövetkezése helyett inkább az EU-val szembeni ellenállást válthatja ki, és paradox módon megerősítheti azokat a politikai rendszereket, amelyek ellen fellépni kívánt. Kivételt képeznek az olyan országok, amelyek gazdasági, kereskedelmi vagy katonai függőségi viszonyban vannak az EU-tól, illetve ha a partnerségi kapcsolat presztízs kérdés számukra.

Ezzel ellentétben, a korlátozó intézkedések az uniós szintű belpolitikai célokat viszont kellően támogatják: egyrészt az EU-nak a Biztonsági Tanácstól való független intézkedései egy egységes nagyhatalom szerepében erősítik meg a szervezetet.⁵⁹ Másrészt viszont a hatékonyabb intézkedés szükségességére hivatkozva okkal lehet javasolni a KKBP keretén belül használt egyhangú döntésmechanizmus megváltoztatását, vagy az európai Magnitsky-törvény gyakoribb használatát. Ezek a mechanizmusok a föderalista

⁵⁸ MÁTHÉ 2023b.

⁵⁹ GIUMELLI 2016.

törekvéseket támogatják, és bizonyos esetekben a tagállamok nemzeti érdekei elleni lépést tehetnék lehetővé.

Összegezve, az EU korlátozó intézkedéseire nem jellemző, hogy azok következtében politikai változás áll elő a célországban. Értékük sokkal inkább az, hogy egyértelműen jelzik a nemzetközi normák megszegését. A korlátozó intézkedések viszont a kifogásolható rezsimek egymáshoz való közeledését is eredményezhetik, mint például az iráni, valamint az orosz katonai együttműködés. A korlátozó intézkedések az EU föderális céljait viszont kellően támogathatják, hiszen lehetővé teszik az egységes gazdasági és politikai fellépést.

Magyarország érdekei a korlátozó intézkedések jövőbeni fejlődésére tekintettel

Az EU korlátozó intézkedéseinek bevezetését aligha lehet morális értelemben kifogásolni. A túlnyomó többségben autoriter rezsimek ellen kivetett korlátozások azonban ritkán érik el azon célt, hogy a rendszer demokratikussá váljon. Így bevezetésük megfontolandó azok hosszú távú politikai és gazdasági eredményei miatt, különösen az ágazati és kereskedelmi korlátozások esetében.

Az Oroszország ellen kivetett ágazati intézkedések miatt az EU leválasztotta magát a viszonylag olcsó orosz energiahordozókról, amelyek sok értelemben évtizedeken át biztosították az EU gazdaságának versenyképességét. Tette mindezt úgy, hogy nem volt egy előre kidolgozott, erős stratégiája az alternatívák biztosítására, aminek hatása súlyos gazdasági károkat okozott a tagállamok gazdaságainak, illetve nehéz terhet rótt lakosságára.

A BRICS-országok hirtelen bővítése és a csaknem negyven ország csatlakozási kérelmének benyújtása nem teljesen független az Oroszország ellen kivetett intézkedésektől. Az esemény rávilágított az EU és szoros szövetségesei, valamint a Globális Délnek nevezett országok között egyre élesedő feszültségekre. Mindezek fényében nem meglepő, hogy a tanulmány írásának időpontjában soron lévő spanyol elnökség egyik prioritása az EU újraiparosítása, illetve stratégiai autonómiájának biztosítása.⁶⁰ Különösen az energia, az egészségügy, a digitális technológiák és az élelmiszeripar területén szeretnék megerősíteni az unió stratégiai autonómiáját. Az EU ilyen célú elképzeléseihöz illeszkedő újraiparosítás és az ehhez szükséges kritikus nyersanyagok rendkívül fontos szerepet töltenek be. Így például a gallium és a germánium is, amelyet félvezetők, napelemes panelek és mikrochipek gyártására használnak. Mindkét nyersanyag legnagyobb exportőre Kína.

Csak hogy az EU Kínában egyrészt szövetségest, másrészt stratégiai riválist lát, amelylyel szemben fennálló függőség miatt számos, kockázatot csökkentő intézkedést kezdett bevezetni. Mindezek ésszerű és Magyarország érdekei számára is fontos döntések, ám azok mikéntje már vitatható. Az elmúlt hetekben az EU és Kína között felerősödni látszik

⁶⁰ Spanish Presidency of the Council of the European Union 2023.

egy kereskedelmi háború kialakulása,⁶¹ amelynek gazdasági következményei rendkívül súlyosak lennének az EU és Németország gazdaságára, így közvetve Magyarország gazdaságára nézve is.⁶²

A kialakulóban lévő kereskedelmi háború egyik következménye, hogy a két tömb közötti protekcionista intézkedések száma és gazdasági értéke is növekedni látszik. Az emberi jogokat ért sérelmek ellen helyes fellépni, ám kérdéses, hogy mi történhet, ha egyszer csak az EU több tagállama a Kína által elkövetett emberi jogok sérelme okán kíván ágazati szankciót kivetni.

Mindezen problémák orvoslása természetesen nem lehetséges az EKBP keretein belüli fellépés során, és nem is célszerű, ám az ágazati és kereskedelmi szankciók elkerülését lehetőség szerint érdemes szorgalmazni vagy támogatni. Ezen túlmenően a soros magyar elnökség alkalmat teremthet egy olyan fórum kialakítására, amely a párbeszédet segítheti az EU és a Globális Dél országai között, és amely esetleg csökkentheti az egyre növekvő feszültségeket. Hasonlóan a 2011-es magyar uniós elnökség esetéhez, a 2024-ben sorra kerülő G20-as találkozó is a magyar uniós elnökség idejére esik. A találkozót Brazíliában rendezik meg, és prioritásai között szerepel az orosz–ukrán kérdés, valamint a nemzetközi intézetek reformjait érintő kérdések. Talán még nem késő a nemzetközi szervezetek reformjára vágyó országok és az EU között támadó feszültségeket enyhíteni és egy kereskedelmi háború kialakulását fékezni vagy megakadályozni.

Összegzés

Az Európai Unió szankciós politikájának intézményi fejlődése rendkívül hosszú utat tett meg. A kezdeti érdektelenséget és passzivitást felváltotta egy rendkívül aktív szerepvállalás, amely során az EU nemzetközi nagyhatalmi szerepét kívánja megerősíteni. Mindez egy támogatandó cél, ám az empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a korlátozásokat elsősorban autoriter rezsimok ellen vetik ki, és általában nem sikeresek és nem eredményesek.

A 2011-es magyar uniós elnökség ideje alatt kivetett szankciók eredményessége is igencsak kérdéses. Az arab tavasz kapcsán bevezetett intézkedések nagyon nagy mértékben függtek a tagállamok és a célországok történelmi kapcsolataitól, de fontos szerepet játszottak a gazdasági és biztonsági kérdések is. Ennek megfelelően, az uniós döntéshozatal számos eltérő szemléletmódot és érdeket kellett hogy összeegyeztessen. Amennyiben a 2024-es soros magyar elnökség alatt hasonló intézkedésekre kerül sor, valószínűsíthető, hogy hasonló szempontok mentén rendeződnének a tagállamok álláspontjai. Az egyhangúságra való törekvés mindezt megnehezíti, ám ugyanakkor biztosítja, hogy egyetlen tagállam kulcsfontosságú érdeke sem sérül a közös külpolitikai döntések során.

Az arab tavasz eseménysorozat rávilágított, hogy az EU ugyan képes egységesen fellépni a nemzetközi térben, ám az intézkedései nem járultak hozzá sem krízishelyzetek

⁶¹ MÁTHÉ 2023b.

⁶² FELBERMAYR et al. 2021.

eredményes menedzseléséhez, sem az újabb felkelések megelőzéséhez. Mindezek fényében kérdéses, hogy a sokat hangoztatott demokratikus értékek és az emberi jogok védelme elsősorban retorikai eszközök, amelyek segítségével az EU normatív erejét terjeszteni akarja, vagy valóban olyan értékek, amelyek mentén az uniós cselekszik. Ennek megítélése elsősorban a nemzetközi partnerek szempontjából lényeges – nevezetesen az, hogy mennyire tartják megbízható és valódi stabilitásra törekvő partnernek az Európai Uniót.

Az orosz–ukrán háború miatt bevezetett szankciók kapcsán úgy tűnik, hogy a nemzetközi közösség viszonylag széles köre erősnek tekintette az Oroszország ellen bevezetett korlátozó intézkedéseket. Mindez több ország esetében is egy paradox reakciót váltott ki, amelynek következtében egyre szorosabb kapcsolatok épülnek olyan országok között, amelyek nem feltétlenül fogadják el az Európai Unió, valamint partnereinek normáit és értékeit.

A globális piacok kihívásain túlmenően az EU és szoros szövetségeseinek intézkedései hozzájárultak a Globális Dél elégedetlenségének növekedéséhez, és a korlátozó intézkedések leginkább az ellentétek elmélyítését eredményezik. Amennyiben ezek tovább fokozódnak, és egyre több protekcionista intézkedést eredményeznek, az EU gazdasága rendkívül nagy károkat szenvedne el. A fejlesztési terveiben szereplő kulcsfontosságú nyersanyagok jutányos áron való beszerzése, valamint legfontosabb kereskedelmi partneri kapcsolatai nélkül az EU versenyképessége súlyos károkat szenvedhet, ami viszont gazdasági erejét csökkenti.

A 2024-es magyar elnökség alkalmas lehet egy olyan párbeszéd elmélyítésére, amely az Európai Unió és a Globális Dél országai közötti kölcsönös tiszteleten alapul, és az együttműködés új alapjait teheti le. Jelenleg úgy tűnik, a nemzetközi partnerekben van nyitottság ez irányban.

Felhasznált irodalom

- ASSEBURG, Muriel (2013): The Arab Spring and the European Response. *The International Spectator*, 48(2), 47–62. Online: <https://doi.org/10.1080/03932729.2013.787824>
- BAYNHAM, Simon (1980): Equatorial Guinea: the Terror and the Coup. *The World Today*, 36(2), 65–71.
- DEÁK, András Gyula (2022): Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi politikában. Néhány gyakorlatias szempont a gazdasági szankciók értékeléséhez. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 15(1), 86–115. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2022.1.5>
- DELEVIC, Milica (1998): Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool: The Case of Yugoslavia. *The International Journal of Peace Studies*, 3(1), 1–94.
- DEL SARTO, Raffaella A. (2016): Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the ‘Arab Spring’. *JCMS: Journal Of Common Market Studies*, 54(2), 215–232. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12282>
- FEGLEY, Randall (1981): The UN Human Rights Commission: The Equatorial Guinea Case. *Human Rights Quarterly*, 3(1), 34–37. Online: <https://doi.org/10.2307/762065>
- FELBERMAYR, Gabriel et al. (2021): *Decoupling Europe*. Kiel Policy Brief No. 153. Kiel Institute for the World Economy. Online: <http://hdl.handle.net/10419/242494>

- FERNÁNDEZ-MOLINA, Irene (2017): EU and EU Member States' Responses to the Arab Spring. In SZMOLKA, Inmaculada (szerk.): *Political Change in the Middle East and North Africa*. Edinburgh: The University of Edinburgh, 301–325.
- FRIMAN, Richard H. szerk. (2015): *The Politics of Leverage in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GALTUNG, Johan (1967): On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19(3), 378–416. Online: <https://doi.org/10.2307/2009785>
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- GAZDIK Gyula (2010): Az Irán elleni szankciópolitika múltjáról és jelenéről. *ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, 8(8), 1–16.
- HUFBAUER, Gary Clyde – SCHOTT, Jeffrey J. – ELLIOTT, Kimberly Ann (1990): *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. I. kötet. Washington: Peterson Institute.
- HVG/MTI (2011): Bekérték az iráni magyar nagykövetet. *HVG*, 2011. június 29. Online: https://hvg.hu/vilag/20110629_bekerettek_irani_magyar_nagykovetet
- KAEMPFER, William H. – LOWENBERG, Anton D (1999): Unilateral versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective. *International Studies Quarterly*, 43(1), 37–58. Online: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00110>
- KIRILAKHA, Aleksandra et al. (2021): The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency. *School of Economics Working Paper Series*, (10). Online: https://ideas.repec.org/p/ris/drxlwp/2021_010.html
- MACK, Andrew – KHAN, Asif (2004): UN Sanctions: A Glass Half Full? In PRICE, Richard M. – ZACHER, Mark W. (szerk.): *The United Nations and Global Security*. New York: Palgrave Macmillan US, 109–121.
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202013/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/8_manzella_final-formatted.pdf
- MARINOV, Nikolay (2005): Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science*, 49(3), 564–576. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00142.x>
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2023a): Szankciós politikák: mikor működnek, és mikor nem? A Szovjetunió és Oroszország ellen bevezetett szankciók. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs: *Úton a magyar uniós elnökség felé. A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 63–84.
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2023b): Fogat fogért? *Ludovika.hu*, 2023. július 17. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/07/17/fogat-fogert/
- NOSSAL, Kim Richard (1999): International Sanctions as Instruments of Global Governance. *Global Society*, 13(2), 125–137. Online: <https://doi.org/10.1080/13600829908443183>
- PORTELA, Clara (2012): *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do They Work?* London – New York: Routledge.
- RICE, Susan E. (2004): *We Need a Real Iran Policy*. The Brookings Institution, 2004. december 30. Online: www.brookings.edu/articles/we-need-a-real-iran-policy/
- RUSSELL, Martin (2021): *Global Human Rights Sanctions – Mapping Magnitsky Laws: The US, Canadian, UK and EU Approach*. European Parliamentary Research Service. 2021. november 16. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698791](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698791)

Szankciók kezdetben és napjainkban: a korlátozó intézkedések a soros uniós elnökség szempontjából

- The White House Archives (2018): *President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal*. 2018. május 8. Online: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>
- Tunisian Revolution. *Al Jazeera*, 2015. december 17. Online: www.aljazeera.com/gallery/2015/12/17/tunisian-revolution-11
- University of Central Arkansas [é. n.]: *Equatorial Guinea (1968-present)*. Online: <https://uca.edu/politicalscience/home/research-projects/dadm-project/sub-saharan-africa-region/equatorial-guinea-1968-present/>
- WESSEL, Ramses A. – SZÉP, Viktor (2022): *The Implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the Use of Qualified Majority Voting*. European Parliament. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf)
- World Peace Foundation (2015): *Equatorial Guinea. Mass Atrocity Endings*, 2015. augusztus 7. Online: <https://sites.tufts.edu/atrocityendings/2015/08/07/equatorial-guinea/>

Egyéb források

- A Tanács (EU) 101/2011/EU rendelete (2011. február 4.) a tunéziai helyzetre tekintettel egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL 31/1, 2011. február 4., 1–12.
- A Tanács (EU) 204/2011/EU rendelete (2011. március 2.) a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról. HL L 58., 2011. március 3., 1–13.
- A Tanács (EU) 270/2011/EU rendelete (2011. március 21.) az egyiptomi helyzet tekintetében egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 76., 2011. március 22., 4–12.
- A Tanács (EU) 359/2011/EU rendelete (2011. április 12.) az iráni helyzetre tekintettel egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 100., 2011. április 14., 1–11.
- A Tanács (EU) 503/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. május 23.) az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 961/2010/EU rendelet végrehajtásáról. HL L 136., 2011. május 24., 26–44.
- A Tanács (EU) 588/2011/EU rendelete (2011. június 20.) a Lukasenko elnökkel és egyes fehérorosz tisztviselőkkel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 765/2006/EK rendelet módosításáról. HL L 161., 2011. június 21., 1–6.
- A Tanács (EU) 961/2010/EU rendelete (2010. október 25.) az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 423/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 281., 2010. október 27., 1–77.
- A Tanács (EU) 2011/72/KKBP határozata (2011. január 31.) a tunéziai helyzet tekintetében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 28., 2011. február 2., 62–64.
- A Tanács (EU) 2011/79/KKBP végrehajtási határozata (2011. február 4.) a tunéziai helyzet tekintetében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2011/72/KKBP határozat végrehajtásáról. HL L 31., 2011. február 5., 40–47.
- A Tanács (EU) 2011/101/KKBP határozata (2011. február 15.) a zimbabwei helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 42., 2011. február 16., 1–6.

- A Tanács (EU) 2011/173/KKBP határozata (2011. március 21.) a bosznia-hercegovinai helyzetre vonatkozó korlátozó intézkedésekről. HL L 76., 2011. március 21., 68–71.
- A Tanács (EU) 2011/273/KKBP határozata (2011. május 9.) a Szíriával szembeni korlátozó intézkedésekről. HL L 121., 2011. május 9., 1–11.
- A Tanács (EU) 2011/367/KKBP végrehajtási határozata (2011. június 23.) a Szíriával szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 2011/273/KKBP határozat végrehajtásáról. HL L 164., 2011. június 24., 14–16.
- A Tanács (EU) 2011/376/KKBP végrehajtási határozata (2011. június 27.) az Elefántcsontparttal szembeni korlátozó intézkedések megújításáról szóló 2010/656/KKBP határozat végrehajtásáról. HL L 168., 2011. június 28., 11–11.
- A Tanács (EU) 2020/1998 rendelete (2020. december 7.) a súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések elleni korlátozó intézkedésekről. HL L 410I., 2020. december 7., 1–12.
- A Tanács (EU) 2023/1529 rendelete (2023. július 20.) az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújához Irán által nyújtott katonai támogatásra tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 186., 2023. július 25., 1–15.
- A Tanács (KKBP) 2015/740 határozata (2015. május 7.) a dél-szudáni helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről és a 2014/449/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 117., 2015. május 8., 1–52.
- ENSZ BT S/RES/757 (1992) határozat
- ENSZ BT S/RES/1160 (1998) határozat
- ENSZ BT S/RES/1696 (2006) határozat
- ENSZ BT S/RES/1737 (2006) határozat
- ENSZ BT S/RES/1747 (2007) határozat
- ENSZ BT S/RES/1803 (2008) határozat
- ENSZ BT S/RES/1835 (2008) határozat
- ENSZ BT S/RES/1929 (2010) határozat
- ENSZ BT S/RES/1970 (2011) határozat
- ENSZ BT S/RES/1973 (2011) határozat
- ENSZ BT S/RES/1975 (2011) határozat
- ENSZ BT S/RES/2231 (2015) határozat
- European Commission (2020): *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*. JOIN(2020) 5 végleges. 2020. március 25. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52020JC0005>
- European External Action Service (2021): *Nuclear Agreement – JCPOA*. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa_en#8384
- European Parliament (2011): *Priorities and Programme of the Hungarian Presidency*. 2011. július 1. Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201201101/20110125hupresidencypriorities_en.pdf
- Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023): *Priorities*. Programme. Online: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/EN/PROGRAMME/PRIORITIES/>

Az EU keleti szomszédságában zajló konfliktusok hatása az Európai Unió bővítéspolitikájára

Az Európai Unió szomszédságában zajló konfliktusok jelentősen meghatározzák, hogy milyen választ képesek adni az integrációra és bővítésre az uniós intézmények és tagállamok. Az első magyar elnökség óta eltelt évtizedben egyre komplexebb és kiszámíthatatlanabb biztonsági kihívások jelentek meg a határon, akár a migráció, akár a hibrid hadviselés terén, negatívan befolyásolva az új tagok felvételét az Európai Unióba. A kontinensnek új válaszokat kell adnia a nyugat-balkáni tagjelölt országoknak az európai perspektíva tekintetében, felgyorsítva és elmélyítve a szomszédos térséggel való politikai, gazdasági és intézményi kapcsolatokat. Az európai intézményrendszernek készen kell állnia egy 30+ fős tagságra, amely kapcsán a 2024-es magyar elnökségre komoly szerep hárulhat. A hazai prioritásnak is tekinthető – új metodológiával kiegészülő – bővítéspolitika hitelessé tétele új lehetőséget teremthet a régió és benne Kelet-Közép-Európa gazdasági és politikai egyesítése terén. Magyarország már a 2011-es EU-elnökség alatt szószólója volt a tagjelöltek európai perspektívája mellett, viszont az elmúlt évtizedben inkább a bővítési fáradtság lett megfigyelhető. Ennek ellenére az új bővítési metodológia már az évtized végére új tagokat eredményezhet, amire az Európai Uniónak fel kell készülnie. Végso soron Magyarországnak a 2024-es elnöksége alatt tovább kell vinnie az európai perspektívát, hozzájárulva az EU és a kontinens biztonságához.

Bevezetés

Számos elmélet foglalkozik az Európai Unió definiálásával, amely *sui generis* entitásként hordozza magában az állam és a nemzetközi szervezetek ismertetőjegyeit, viszont nem határozható meg csupán az egyik vagy másik definícióval. Ennek ellenére az európai uniós tagság egyik legkézzelfoghatóbb jele az euró mellett a négy alapszabadság, amely a tagállamok – és állampolgáraik – számára többletjogokat és kötelezettségeket határoz meg. A jelenleg huszonnégy tagú Európai Unió legutóbbi, 2013-as horvát csatlakozás után megtapasztalt stagnálása és a 2020-ban bekövetkezett brexit megkérdőjelezte a bővítéspolitika alapjait. Ennek ellenére a célzott, stratégiai bővítés az Európai Unió megerősítését és lehetőségeinek kiszélesítését hozhatja magával. De hogyan, és mi járult hozzá az *enlargement fatigue*-hoz,¹ vagyis bővítési fáradtsághoz, és milyen hatással vannak az Európai Unió keleti határára zajló konfliktusok, mint például az orosz–ukrán háború a tagság további bővítésére? Jelen tanulmány kitér a bővítéspolitika és a szomszédságban zajló konfliktusok közötti kölcsönhatásra, valamint a bővítéspolitika jelenkori belső (intézményi) és külső (geopolitikai) változásaira. Emellett kontextusba helyezi a 2011-es és 2024-es magyar uniós elnökség lehetőségeit és mozgásterét. A tanulmány elsőként a bővítéspolitika történeti fejlődésével foglalkozik, majd a bővítéspolitika 2011-es

¹ BERGMANN–SVENDSEN–MARTINEZ 2023.

magyar uniós elnökségben betöltött szerepét foglalja össze. Harmadsorban az aktualitásokat, így a francia–német reformjavaslatokat, kitörési pontokat és kihívásokat tekinti át. Végül kitér egy kibővített Európai Unió gazdasági-társadalmi-geopolitikai vonatkozásaira, valamint Magyarország jelenkori érdekeire és a kelet-közép-európai régió mint lehetséges közvetítő szerepére is.

A bővítéspolitika történeti fejlődése

Általános egyetértés van abban, hogy az Európai Unió integrációs folyamata az európai biztonságpolitika fontos eszköze. Az alapító atyák között a két világháborút követően merült fel, hogy Európában tartós béke és stabilitás legyen, ami az integrációs folyamatot – és benne a bővítéspolitikát – oly fontossá tette. Ahogy a Schuman-nyilatkozat is említi: „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni.” „Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.”²

Természetesen nem csupán a szén és acél egy közös főhatóság alá rendelése teremtette meg az európai békét és stabilitást, hanem egy meghatározó és bizonytalan időszakban született víziók és konkrét reformok vezettek el a mai Európai Unióhoz, amelyek nélkül nem lenne lehetséges az európai államok közötti mélyebb gazdasági integráció és tartós béke. Az európai biztonságról alkotott felfogás egy széles körű biztonsági koncepción alapul, amely szerint a közös szabályok és értékek kialakításának folyamata a különböző (szak)politikai területeken, valamint e szabályok és értékek sikeres közvetítése az EU határain túlra az EU-t biztonsági szereplőként határozza meg, és hatással van a tágabb környezetre is. Robert Kagan³ felhívja a figyelmet, hogy Európa, amely számos különböző nemzeti karaktert rejt magában, az évszázadok óta ismétlődő háborúk és konfliktusok hatására tanulta meg a politikai célok diplomáciai és tárgyalási úton történő elérését. Az utrechti béke, amely lezárta a spanyol örökösödési háborút, az 1814–1815-ös bécsi kongresszus vagy akár a Népszövetség mint intézményrendszer alkalmi hatalmi konszolidációs próbálkozások voltak, de közel sem bizonyultak olyan tartós rendszereknek, mint az Európai Unió jelenlegi formájában.

A 20. századi Európa csak súlyos területi és emberi veszteségek árán tudta megvalósítani azt, amit először Európai Közösségeknek és ma Európai Uniónak nevezünk. Churchill 1946-os zürichi beszédében „európai családról”, valamint a „béke, biztonság és stabilitás új struktúrájáról” beszélt.⁴ A bővítéspolitika politikai (béke), gazdasági (biztonság) és intézményi (stabilitás) célkitűzéseit már több mint hetven éve megfogalmazták, viszont az uniós tagság alapjait jelentő koppenhágai kritériumrendszert csak a berlini fal leomlása után határozták meg tételesen.⁵

² Európai Unió 2023.

³ KAGAN 2003: 5.

⁴ CHURCHILL 1946.

⁵ Az Európai Unió Tanácsa 1993.

A bővítéspolitika szellemisége sokat merít az alapító atyák által szorgalmazott funkcionális bővítés és intézményi párbeszéd gondolataiból. Bár a bővítéspolitika történelmi távlatból sosem volt egyenletes és kiszámítható, az 1995-ös EFTA-országokkal történő, majd a 2004-es „big bang” bővítés megmutatta az EU gazdasági vonzerejét a kelet-közép-európai társadalmak számára, és szinte megkérdőjelezhetetlenné tette a kontinens békéjét. Ebben az időszakban érték el csúcspontjukat az EU–orosz kapcsolatok is, erre példa az 1999-es moszkvai csúcspont közös nyilatkozata az EU és Oroszország közötti „partnerségről”, illetve az európai kontinens 21. századi kihívásainak „közös megközelítésén” keresztül történő megoldásának szorgalmazása. Ennek ellenére az EU által meghonosított jogi, intézményi és politikai reformokat teljesítő kelet-európai tagállamok számára ezzel egy időben nyitotta meg a kapuit a Varsói Szerződés ellenpontjaként létrehozott Észak-atlanti Szerződés Szervezete, amelynek hidegháborús szellemiségével ellentétben állt az EU mint gazdasági békeprojekt. Az orosz energiahordozóktól függő Európa egyszerre akart békét és biztonságot, viszont a bővítéspolitika nem tudta lekövetni a hidegháború utáni megváltozott geopolitikai helyzetet.

Az EU bővítéspolitikájának már a kezdetektől meg kellett birkóznia belső és külső kihívásokkal. Egyrészt a tagállamok számának növekedése (27) az intézményrendszer és a döntéshozatal reformját tette szükségessé, amelyet a 2009-es Lisszaboni Szerződés szentesített. Másrészt a NATO keleti szárnyának terjeszkedése miatt Oroszország sokkal kritikusabban állt a bővítéspolitika céljaihoz, mint azt az Európai Unió gondolta.⁶ A bővítés folyamata már az első, 1973-as bővítési hullámtól komoly belső kapacitásbeli problémákat okozott az EU számára,⁷ felvetve a kérdést, hogy az EU képes-e egy adott időszakban új tagokat felvenni anélkül, hogy veszélyeztetné a Szerződésekben meghatározott politikai és szakpolitikai célkitűzéseket, mint a gazdasági integráció, a vám- és valutaunió és a közös kereskedelempolitika. Mivel a tagállamok és régiók rendkívül különböző gazdasági fejlődésen mentek keresztül, számos különböző érdekellentét alakult ki a bővítéseket követően. Ezt az Európai Bizottság új pénzügyi és szakpolitikai eszközökkel próbálja ellensúlyozni, több-kevesebb sikerrel. A 2008-as, majd 2012-es gazdasági válság felszínre hozta a régi és új Európa, valamint az északi és déli tagállamok közti ellentéteket. Az Európai Unió legsikeresebb eszköze a bővítés okozta gazdasági különbségek kiegyenlítésére a kohéziós politika. Míg 2003-ban az egy főre jutó GDP 60%-át érte el hazánk, 2022-re ez több mint 77%-ra nőtt.⁸

Ennek ellenére a bővítés nemcsak gazdasági jólétet, hanem belső és külső biztonságot is ad a tagállamoknak, ahol a bűnüldöző hatóságok koordináltan tudnak együttműködni a Schengeni Információs Rendszernek, valamint a Vízuminformációs Rendszernek (VIS) köszönhetően. A bővítés végső soron nemcsak szimbolikus út Európába, hanem az európai polgárok biztonságát is garantálja. A 2011-es magyar elnökség kiemelt prioritása volt a – 2013-ban megvalósult – horvát EU-csatlakozás előkészítése. A 2024-es magyar

⁶ GIDADHUBLI 2004.

⁷ EMERSON et al. 2006.

⁸ KSH 2005; Eurostat 2023a.

elnökség egyik prioritása pedig Románia és Bulgária schengeni csatlakozása lesz, amely csökkentené a határon átvélő biztonsági kockázatokat, továbbá a vízumadminisztrációt összesen tizenkét határátkelőhelyen.⁹

A 2011-es magyar elnökség bővítéspolitikai prioritásai: elért eredmények

Amikor Magyarország 2011-ben átvette a soros EU-elnökség szerepét, a világgazdaság válságüzemmódban volt. A 2008-as globális banki-pénzpiaci összeomlás, majd a 2012-es európai szuverén adósságválság behatárolta a bővítéspolitika lehetőségeit. Például a vállalkozások könnyített letelepedését, új munkahelyek létrehozását, illetve több EU-forráshoz (Kohéziós Alap, közös agrárpolitika) való hozzáférést. Az ebben rejlő lehetőségeket átvette a gazdasági válságkezelés és a banki csődök megakadályozása. A nyugat-európai országokban pedig fokozott óvatosság és gyanakvás kísérte a náluk kevésbé fejlettebb dél- és kelet-közép-európai államok megsegítését. Az akkori magyar elnökség mottója, az „Erősebb Európa” ennek ellenszereként a kohézió és szolidaritás erősítését vette alapul. A magyar elnökség a horvát csatlakozási tárgyalások lezárását komoly fegyvertényként kezelte 2011 első felében, amelynek fókuszában a nyugat-balkáni régió integrációs perspektívájának előmozdítása is szerepelt.¹⁰

A 2004-es nagy bővítési hullámból kiindulva a magyar elnökség fenn kívánta tartani a bővítési folyamat lendületét, amelynek célja volt a csatlakozási folyamat előrehaladásához szükséges konszenzus megteremtése a tagállamok között. Az elnökséget meghatározta a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés, amely alapjaiban újította meg az EU döntéshozatali és intézményrendszerét. Egyik fő feladata volt az Európai Külügyi Szolgálat „beüzemelése”, amely kapcsán az EU a nyugat-balkáni bővítési folyamat felgyorsítását remélte diplomáciai eszközökkel. Az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács megerősített politikai iránymutató szerepe vált meghatározóvá, a félévente rotálódó elnökség pedig lehetőséget nyújt az aktuális stratégiai irány összehangolt megerősítéséhez. Az első magyar EU-elnökség presztízskérdésként tekintett déli tagjelöltjeinek a csatlakozására, valamint a horvát tárgyalások lezárására. Utóbbi folyamat fél éven belüli lezárása (hét nyitott csatlakozási fejezet mellett) megmutatta, hogy új EU-tagok is tudnak komoly eredményeket felmutatni. A 2011 júniusában megtartott Nyugat-Balkán Fórum, valamint a régióba irányuló magas szintű látogatások mellett ösztönzőleg hatott a horvát csatlakozás sikere is. A magyar elnökségnek és a spanyol–belga–magyar elnökségi triónak Európa legnagyobb kihívásokkal teli időszakában kellett dolgoznia, amelyre hatással volt az arab tavasz és az ennek következtében kialakult migrációs hullám is. Egyszerre kellett megerősíteni és összehangolni a biztonság belső és külső dimenzióját, ami nem kis feladatnak bizonyult.

A gazdasági válság, az EU intézményi átalakulása, valamint az Európai Unió szomszédságában fellángoló politikai bizonytalanság megmutatta, hogy belső stabilitás és kohézió nélkül nem lehet koordinált külpolitikát folytatni. Catherine Ashton, az EU

⁹ Magyar Rendőrség 2023.

¹⁰ Magyarország Kormánya 2010.

akkori külügyi főképviseelője 2010-ben tartott *Az EU és a Nyugat-Balkán egy változó világban* című beszédében tért ki az Európai Unió bővítési céljára, amelyben a történelem során sokat szenvedett régióval való együttműködést szorgalmazta. Az EU 2004-ben elsőként itt hozta létre rendőri misszióját Bosznia-Hercegovinában, majd 2008-ban Koszovóban, kiterjesztve külpolitikai tanácsadó és ellenőrző szerepét Grúziába (2008) és Ukrajnába (2014).¹¹ Az elnökségnek tehát kettős szerepe is van. Nem csupán *honest broker*-ként kell eljárnia, stratégiai iránymutatást adva a tagállamoknak és EU-s intézményeknek, hanem reagálnia kell az EU-t érintő válságokra, ami nem kis feladat elé állítja a soros elnöki tisztséget betöltő országot.

Ilyen válságnak tekinthető az EU szomszédságában a regionális stabilitást veszélyeztető 2008-ban kitört orosz–grúz háború, ahol Oroszország a hidegháború óta nem látott katonai erő alkalmazását tekintette legitim eszköznek külpolitikai céljainak eléréséhez, névlegesen a Dél-Oszétia feletti terület ellenőrzéséhez. A konfliktus egészen az 1990-es évek elejéig nyúlik vissza, amikor is délosztét szeparatisták az Oroszországhoz tartozó Alániával (Észak-Oszétia) akartak egyesülni. Bár a szakadár területet Oroszországon kívül az EU országai nem ismerik el független államként, az akkori konfliktus 2014-től Ukrajnába is tovagyűrűző hatásait Európa a mai napig megérzi. De milyen kihívások előtt áll az Európai Unió bővítése, milyen stratégiák születtek a szomszédság stabilizálását elősegítő lépések kapcsán?

A 2011-es magyar elnökség alatt lezárult és véglegesített horvát csatlakozási tárgyalások fejezetei komoly sikernek bizonyultak, mivel közel fél év alatt hét tárgyalási fejezetet sikerült lezárni, így az EU-tagállamok száma mindössze tíz év alatt közel a duplájára bővült. A nyugat-balkáni tagjelöltek számára ez reményt adott politikai viszonyaik rendezésére, valamint tovább erősítette az EU belső biztonságát Horvátország 2023-as csatlakozása a schengeni övezethez. Ennek ellenére a bővítési fáradtság (*enlargement fatigue*) és Oroszország 2022 februárjában megindított háborúja soha nem látott kihívás elé állította az Európai Unió tagországait. Kihívásnak bizonyult az ukrajnai háború mellett az EU bővítéséről beszélni, megelőlegezve egy háború sújtotta ország tagságát, míg a 2010-es évek óta komoly reformokat folytató nyugat-balkáni hatok háttérbe szorulnának. A bővítéspolitika egyik legnagyobb kérdése, hogy hogyan tartható fenn a folyamat a sorozatos válságok közepette. A következő fejezet elemzi a bővítéspolitika belső és külső kihívásait, beleértve az Ukrajnában zajló háború hatását a tagjelölt országok csatlakozási folyamatára.

Lehetőségek és kihívások a bővítéspolitikában: a Bizottság 2023-as bővítési csomagja

A bővítéspolitika 2020-ban kapott új lendületet, amikor az Európai Bizottság előterjesztette egy „hitelesebb, dinamikusabb és kiszámíthatóbb” bővítéspolitika javaslatait.¹²

¹¹ European External Action Service 2021.

¹² European Commission 2020.

A javaslatcsomag gyorsabb, észszerűbb és személyre szabott reformokat vár el a tagjelölt országoktól, amelyek kapcsán jobban figyelemmel kíséri a politikai és intézményi reformok megvalósulását. A nyugat-balkáni országok elsősorban a jugoszláv háború okozta trauma utóhatásait érzik. Emellett folyamatos nehézséget okoz a jószomszédi kapcsolatok fenntartása. Ebből a szempontból a preszpai megállapodás komoly előrelépés volt, annak kapcsán, hogy Macedónia megváltoztatta nevét Észak-Macedóniára a bolgár vétő árnyékában. A Szerbia és Koszovó kapcsolatában meghatározó Belgrád–Pristina-párbeszéd ennek ellenére máig megoldatlan helyzet, mivel a két ország konfliktusát nem sikerült megnyugtatóan rendezni,¹³ ami a magyar elnökség során is akut problémává válhat, hiszen a magyar KFOR-misszióknak több fegyveres támadás ellen is fel kellett lépnie. A koszovói szerbek és albánok közötti politikai és etnikai feszültségek nemcsak a két ország, hanem a régió többi országának csatlakozására is negatívan hatnak.

Bosznia-Hercegovina¹⁴ vonatkozásában felemás sikerrel történtek előrelépések, hiszen az EU-BiH Stabilizációs és Társulási Tanács közös javaslatokat fogalmaz meg – összhangban a daytoni békemegállapodással – az alkotmányos és választási reformok végrehajtásához, amelybe ténylegesen be kell vonnia a civil szférát és az állampolgárokat. Ennek ellenére a Bizottság tavalyi országjelentésében¹⁵ kitért a szerbek lakta régió (Republika Srpska) és a többségi kormány közti intézményi feszültségekre. A parlamenti pártok nem tudtak megegyezni az alkotmányos és választási reformokban, hogy az alkotmányt összhangba hozzák az Emberi jogok európai egyezményével annak ellenére, hogy az EU intenzíven segítette a tárgyalásokat. A választási jog minőségi javulását célzó módosításokat a parlament elutasította. Számos alkotmánybíróági határozatot pedig nem hajtottak végre teljes mértékben, emellett a Miniszterek Tanácsa nem tett lépéseket az uniós vívmányok (*acquis communautaire*) átvételére irányuló nemzeti program kidolgozására.¹⁶ Montenegró kapcsán is hasonló megállapításra jutottak, felhívva a figyelmet a kormányzó többség és az ellenzéki pártok közötti párbeszéd hiányára, az intézmények (különösen az Alkotmánybíróság) hiányos működésére. Komoly probléma a korrupció mértéke, valamint a szervezett bűnözés megoldatlansága is.

A tagjelölt országoknak belső politikai viszonyaik és intézményi hiányosságai mellett külső kihívásokkal is szembesülniük kell. A háborúk és éhínség okozta migráció rendkívüli biztonsági nyomást helyezett az országok külső határaitra, ami negatívan érintette az EU schengeni határszakaszát is. Az EU határvédelmi ügynöksége (Frontex) szerint a nyugat-balkáni migrációs vonal a második fő útvonal a bevándorlók körében. A 2020-as 27 ezer fő 2021-ben már 61 ezerre, 2022-ben szintén megduplázva 145 ezer főre növekedett.¹⁷ Emellett az Európai Unió sem tud dűlőre jutni az alapvető humanitárius segítségnyújtás, valamint a külső határok fizikai és jogi védelmi kötelezettsége közötti egyensúlyt illetően. Ezt tovább fokozva Oroszország 2022 februárjában megindított ukrajnai inváziója olyan új biztonsági és bizonytalansági tényezőt hozott

¹³ Az Európai Unió Tanácsa 2023a.

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁷ Frontex 2022.

az európai bővítéspolitikába, amelyet az Európai Unió korábban nem tapasztalt. Nem csupán a 21. századi hadviselés jövőjébe tekinthettek be az országok, hanem az európai hibrid hadviselés, valamint az ismeretlen fenyegetések új korszakába is. Az Ukrajnából érkező gabonaszállítmányok elmaradása rendkívül komoly éhínséget okozott, és ezáltal súlyosabb migrációs hullámot indított el Európába, egy öngerjesztő folyamat keretében. Fehéroroszország pedig elsőként használta fel a migrációt hibrid hadviselés és dezinformáció formájában Lengyelországgal és a Baltikummal szemben. A belorusz elnök kijelentette, hogy nem akadályozza meg a migránsok beáramlását Litvániába, ami kapcsán a belorusz hatóságok vízumot ajánlottak fel azoknak, akik „továbbmennek” Európába. A lengyel és litván határszakasz ilyen fokú destabilizálása is a külső schengeni határok védtelenségét, valamint az EU késői reagálóképességét mutatta meg.

A határellenőrzés biztosítására az Európai Unió tervei közé tartozik, hogy 2027-re több mint 10 ezer főre növelné a Frontex határvédelmi ügynökség létszámát. Egy kibővített, több mint 30 tagú Unióban új megközelítések kellenek a határvédelem és a belső biztonság szavatolására. Magyarország elemi érdeke, hogy határai belső és ne külső schengeni határok legyenek. Ez nem csupán pénzügyi, hanem emberi erőforrás kérdése is, így Szerbia csatlakozása egybeesik a Magyarország bővítési érdekeivel. A tagság felgyorsításának kulcskérdése lesz a Pristinával való viszony rendezése, így az elnökségi triónak külön erőforrást kell szentelnie a békés együttélés előmozdítására és a jószomszédi viszony helyreállítására. Természetesen nem csupán Európa déli peremén számolhat a bővítéspolitika kihívásokkal, hanem a keleti orosz–ukrán háború frontján is.

A második világháború óta nem látott fegyveres támadás az egész kontinenst és a világot is váratlanul érte. Ennek ellenére voltak intő jelek, mint például az az orosz politikai vezetésben megfogalmazódott gondolat, hogy „a Szovjetunió összeomlása volt az elmúlt század legnagyobb geopolitikai katasztrófája”,¹⁸ illetve a Krím félsziget 2014-es elcsatolása, vagy a Wagner-csoport fokozottabb jelenléte az afrikai kontinensen. Mivel Oroszország a fegyverek mellett Afrika egyik legnagyobb gabonaexportőre, az invázió rendkívül rosszul érintette a kontinens gabonaimportját, fokozva ezzel az éhezést és az Európa felé irányuló migrációt. Az Ukrajnában zajló fegyveres konfliktus pedig felgyorsította a Nyugat-Balkán bővítési folyamatát.

Az Európai Bizottság legújabb, 2023-as bővítési csomagja ambiciózusan tekint a nyugat-balkáni tagjelöltek által eddig elért eredményekre. Különösen Bosznia-Hercegovina tekintetében, ahol megadná az országnak a tagjelölti státuszt, elismerve a szervezett bűnözés, pénzmosás és terrorizmus elleni fellépést.¹⁹ A bővítés kapcsán Von der Leyen nem csupán gazdasági, hanem geopolitikai előnyökről is beszélt, amelyek egymást erősítik, mivel a befektetők, cégek és munkavállalók leginkább a stabil, kiszámítható intézményrendszereket és gazdasági lehetőségeket keresik.²⁰

Az Európai Bizottság bár szimbolikus gesztusként, de 2022 februárjában tagjelölti státuszt adott Ukrajának, Moldovának és Grúziának, ez viszont továbbra sem segítette

¹⁸ PUTIN 2005.

¹⁹ European Commission 2023.

²⁰ European Commission 2023.

megoldani az Oroszországgal való viszonyt, hiszen Európa gazdasága nagyban függött a keleti energiahordozóktól, amit viszont sikerült jelentősen, 55%-ról 13%-ra csökkenteni.²¹ Az Európai Unió stratégiai hibát követett el, hogy a bővítéspolitikával párhuzamosan nem épített ki megfelelő biztonsági garanciákat Oroszországgal, amire a Kelet–Nyugat kapcsolatokban bekövetkezett enyhülési időszakok – akár a Gorbacsov-éra vagy a 2000-es évek eleje – lehetőséget biztosítottak volna. A NATO- és EU-tagságok folyamatának alapvető koordinátlansága és eltérő célkitűzései (transzatlanti katonai/védelmi szövetség vs. európai gazdasági békeprojekt) szintén kétértelműségekre adhatnak okot Európa globális szerepét illetően. A több mint egy éve tartó katonai offenzíva Európa védelmi erőforrásait a keleti frontra csoportosította, így láthatóan kevesebb figyelem irányul a Nyugat-Balkán helyzetére, ami politikai és biztonsági szempontból is törékeny. Az EU külső határán fekvő Magyarország és kelet-közép-európai szomszédjai soha nem látott kihívásokkal néznek szembe a háború és következményei tekintetében. Lassan pedig a bővítési fáradtságot átveheti a háborús fáradtság érzése az európai államok körében.

A bővítéspolitikát emellett háromszatú kihívás hátráltatja: belső, köztes és külső kihívások. A belső kihívásnak az EU-s koordináció hiánya, a tagállamok gyakran eltérő kül- és biztonságpolitikai érdekei tekinthetők. Ennek áthidalására őszinte, nyílt vitát kell lefolytatni az Európai Tanácsban, ahol az állam- és kormányfőknek egységesen kell fellépniük az EU fejlődése és versenyképessége érdekében. Ezt az állandó folyamatot csak EU-s intézményi és politikai koordinációval lehet elérni. A második, köztes kihívás a tagjelöltek nehézségeit veszi figyelembe, mivel sokszor az intézményi reformok hiánya, valamint a kevés integrációs tapasztalat lassítja a EU felé való közeledést. Itt a tagállamoknak proaktívan szakértőkkel, intézményi tudással és integrációs tapasztalattal kell segíteniük a tagjelölteknek. Komoly együttműködés alakulhat ki Kelet-Közép-Európa, valamint a Nyugat-Balkán országai között a tapasztalatcsere és a földrajzi, gazdasági közelség miatt. Erre jó lehetőséget biztosít a közelgő magyar elnökség is. A harmadik, külső kihívást pedig a nagyhatalmak geopolitikai befolyásának fokozatos regionális növelése jelenti gazdasági, politikai és katonai eszközökkel. Szerbia a leginkább kitett ország geopolitikai szempontból, hiszen egyensúlyozni próbál az EU és Oroszország érdekei között. Az ország bár ENSZ határozatban ítélte el az ukrajnai inváziót, nem csatlakozott a szankciós rezsimhez.²²

A bővítéspolitika a számos nehéz kihívás ellenére még mindig vonzó alternatíva tud lenni a tagjelölt országoknak. A közös piac és a kohéziós politika, valamint a négy alapszabadság az EU legnagyobb vívmányainak minősülnek. Az uniós források és határok nélküli belső kereskedelem a vállalkozásoknak jelentős előnyöket biztosít, amivel akár régiós szinten is növelhetik versenyképességüket. A közös belső biztonság és bűnüldözés szintén erősíti az EU-s polgárok biztonságát, kiegészítve a külső határellenőrzést. Az Eurobarométer 2023-as tavaszi felmérése szerint az EU polgárainak háromnegyede támogatja, hogy az EU tagállamai közös védelempolitikát folytassanak.²³ Viszont egy

²¹ Eurostat 2023b.

²² MCBRIDE 2023.

²³ Eurobarometer 2023.

több mint 30 tagúra bővített Európai Uniónak nemcsak a védelempolitikában, hanem gazdasági és társadalmi szempontból is új perspektívája lesz, amit saját előnyére fordíthat.

A bővítéspolitika hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

A kohéziós politika sikere a 2004-ben csatlakozott országoknál segítette az életszínvonal emelkedését, 59-ről több mint 77%-ra nőtt a tagállamok fejlettségi rátája.²⁴ Az alábbi fejezet kitér a nyugat-balkáni hatok integrációja során felmerülő pozitív társadalmi és gazdasági hatásokra, ami irányvonalat adhat a 2024-es magyar elnökség számára is. Mind a hat nyugat-balkáni ország aláírta az Európai Unióval hatályos hétéves (2021–2027) Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogramot, amely lehetőséget biztosít a közvetlen uniós források lehívásához az egyetemek, kis- és középvállalkozások kutatási és fejlesztési programjaihoz. Az Erasmus+ programmal kiegészítve a kutatók, diákok és vállalatok bekerülnek az európai innovációs vérkeringésbe, ami serkentőleg hat a minőségi növekedésre. Ez rendkívül fontos a zöld és digitális átállás tekintetében, amely kapcsán kiemelkedő potenciállal bír a régió. Az EU stratégiai céljaival összhangban elkezdődtek olyan infrastrukturális beruházások a Baltikumtól az Égei-tengerig, mint például a Via Carpathia észak–dél közlekedési folyosó. Kulcsfontosságú a Via Carpathia 2 kiépítése is, összekötve a közúti és vasúti korridorokat Közép-Európával.

A Világbank középtávon is pozitív gazdasági kilátásokat vetít előre a régióban, viszont ennek fenntartásához álláspontjuk szerint fel kell gyorsítani a zöld energetikai beruházásokat, és növelni kell az energiahatékonyságot.²⁵ Az egymással versengő kínai–oroszl–amerikai befektetésstratégiai célok ellensúlyozásaként az EU-nak még erősebben kell támogatnia a régióba érkező európai befektetéseket. Bár a régió nagy potenciállal rendelkezik a megújuló energiatermelés terén, a Nemzetközi Energiaügynökség 2020-ra vonatkozó adatai szerint a nyugat-balkáni országok energiaellátása túlnyomórészt a lignitre és a kőolajra támaszkodik.²⁶ A hat nyugat-balkáni ország a 2020 novemberében Szófiában tartott csúcstalálkozón elkötelezte magát a Nyugat-Balkán zöld menetrendje mellett. A menetrend többek között a szén-dioxid-mentesítést és az éghajlatváltozás hatásainak csökkentését tartalmazza, de nem világos, hogy mennyire hatékonyan lehet végrehajtani. A Stiftung Wissenschaft und Politik²⁷ szerint a nap- és szélenergia stratégiai befektetési terület lehet, amely az orosz és kínai befektetések helyébe léphet. Hosszú távon csökkenthetők a stratégiai függőségek, az átmenet azonban – különösen a decentralizált napenergia esetében – az átviteli és elosztóhálózati kapacitások bővítését is megköveteli.

A bővítéspolitikában rejlő lehetőségeket, mint például a zöld átállást és a digitális, infrastrukturális fejlesztéseket a társadalmak számára is jól kommunikálhatóvá kell

²⁴ NAVRACSICS 2023.

²⁵ The World Bank 2023.

²⁶ VULOVIC 2023.

²⁷ VULOVIC 2023.

tenni. Az EU-s fejlesztések köztudatba emelése növelheti az uniós intézményrendszerbe és ezáltal a bővítéspolitikába helyezett bizalmat. A soron következő magyar elnökségnek jó lehetőséget biztosít egy dedikált fejlesztéspolitikai rendezvénysorozat a Nyugat-Balkán vonatkozásában. A magyar alapítású Nyugat-balkáni Zöld Központ egy fontos lépés a hazai vállalkozások energetikai befektetéseinek regionális erősítéséhez. Olyan programok valósulnak meg, mint például a klímareziliencia kiépítése, amely Észak-Macedónia, Bosznia-Hercegovina és Szerbia együttműködésével valósult meg, vagy az EU-s jogharmonizáció megteremtése a klíma- és természetvédelem területén.²⁸

A bővítésre szintén pozitív hatásúak az Európai Központi Bank (EKB) könnyített hitelprogramjai, amelyek a szárazföldi, légi és vízi közlekedési projektekhez és városfejlesztéshez nyújtanak pénzügyi támogatást. Az EKB szintén támogat olyan projekteket, amelyek elősegítik a minőségibb beruházásokhoz szükséges technikai segítségnyújtást, a társadalmi és gazdasági infrastruktúra hiányosságainak felszámolását, valamint a magánszektor által irányított növekedés és munkahelyteremtés ösztönzését. Az életkörülmények javítását és az infrastruktúra korszerűsítését célzó helyi beruházások, a vízellátás, a szennyvízkezelés, a hulladékgazdálkodás az EKB jelenlegi tevékenységének középpontjában állnak a régióban.

Látható, hogy a régió országai sok területen fejlődési és fejlesztési potenciállal rendelkeznek, ahol a geopolitika nagyon komolyan meghatározza a működési kereteket. Az országok közös és tragikus történelmükből való kilábalása egy hosszú folyamat első lépése. Magyarország és a többi kelet-közép-európai tagállam jó példákkal szolgálhat a területi és határ menti együttműködésre, valamint a közös gondolkodásra a regionális biztonság és védelem elérése érdekében. A most következő zárófejezet Magyarországnak a bővítéspolitikában rejlő érdekeit és a bővítéspolitikai jövőjét veszi górcső alá.

Magyarország érdekei az Európai Unió bővítésének jövőbeni fejlődése tekintetében

Magyarország európai uniós csatlakozása előtt három évvel zárult le a délszláv háború, amely több mint 100 ezer ember életét követelte, és közel négymillió embert tett hontalanná.²⁹ Az Ukrajnában zajló háború pedig még élénkebbé teszi az akkori tragédiákat. Ezért is lesz meghatározó a bővítés jövőjére az orosz–ukrán háború végkimenetele. Európa egy befagyott konfliktust fog örökölni, vagy egy megváltozott területű Ukrajna lesz a szomszédjában, közelebb hozva az orosz érdekszférát? Európa befolyása növekszik vagy csökken a háború utáni helyreállítás időszakában? Bár Magyarország 2024-es elnökségi prioritásai még nem jelentek meg, az elnökségi trió által elfogadott stratégiai menetrendből³⁰ több mindenre is következtethetünk. A trió kiemeli az EU kitartó elkötelezettségét Ukrajna humanitárius, gazdasági és pénzügyi támogatása mellett,

²⁸ Nyugat-balkáni Zöld Központ 2023.

²⁹ United Nations 2023.

³⁰ Council of the European Union 2023.

figyelembe véve a kollektív védelmi érdekeket. Az elnökség alatt komoly hangsúly helyeződhet a rendszeres politikai párbeszédre a bővítésben részt vevő országokkal, különösen a koppenhágai kritériumok teljesítése érdekében. Elnökségünk alatt kerülhet sor itthon a Nyugat-Balkán állam- és kormányfőinek csúcstalálkozójára, amely megvitatná a 2030-as belépési céldátumhoz legközelebb eső tagok előrehaladását. A kört kibővítve és megerősítve az Európai Politikai Közösségnek átfogó biztonsági garanciákat kell megtárgyalnia. Magyarország szempontjából hosszú távú biztonsági garanciák, európai védelmi közösség és kiegyensúlyozott erőközpontok szükségesek. A fokozatos bővítés során Kelet-Közép-Európának a földrajzi és történelmi közelség miatt fontos szerepe lehet a nyugat-balkáni országokkal való bővítési tapasztalatcserében. Amennyiben a kontinens elkötelezett a tartós és hosszú távú béke mellett, úgy fontos lesz meghatározni az EU, Ukrajna, valamint Oroszország kapcsolatát. A jelenlegi háború ellenére is folytatni kell a Szerbiával és Koszovóval való párbeszédet a konfliktus megoldása érdekében. Ha erre megoldás születik, akkor sokkal könnyebbé válik az együttműködés a schengeni határszakaszon a migráció, embercsempészet és szervezett bűnözés elleni közös fellépés keretében.

Látható, hogy mind a régi és új tagállamok, mind az uniós intézmények és a régiós szereplők, valamint a nagyhatalmak is érdeklődnek a Nyugat-Balkán régióban rejlő gazdasági lehetőségek és a politikai együttműködés iránt. Elsősorban a nyugat-balkáni hatoknak kell közösen meghatározni regionális érdekeiket, viszont ennek előfeltétele a történelmi múlttal való szembenézés és a kollektív traumák feldolgozása, ami nélkül nem léphetnek tovább a társadalmak. A nyugat-balkáni régióban rejlő legnagyobb potenciál annak társadalmi, vallási, etnikai sokszínűsége, amelyre erőforrásként kell tekinteni, és amely segítheti a közös célok meghatározását, mint például a kulturális kapcsolatok erősítése, vallások közötti párbeszéd, vagy akár a Közép-Európával közös történelmi múlt (újra)felfedezése. Az EU-nak emellett készen kell lennie, hogy képes legyen 30-nál több országot is bekapcsolni a többszintű döntéshozatalba, intézményrendszerébe és az egyre bonyolultabbá váló szakpolitikákba. A bővítési fáradtság helyett a bővítési dinamizmusnak kell átvennie a vezető szerepet, ahol a politika a kihívásokra lehetőségként tekint. Kelet-Közép-Európa előtt áll a legnagyobb lehetőség, hiszen húszéves tagsággal a háta mögött a jó gyakorlatok közvetítőjeként segítheti a déli tagjelöltek fejlődését.

A bővítéspolitikának számos külső, köztes és belső kihívással kell megküzdenie, viszont egy tagjelölt kapcsán a legmeghatározóbb döntési pont az Európai Tanács iránymutatása alapján az Általános Ügyek Tanácsában meghozott tagállami konszenzus, amely az EU határozott politikai egységét fejezi ki az egyes EU-aspiránsok irányába. 2030-ig egyes nyugat-balkáni országoknak komoly esélyük van a csatlakozásra, hiszen Albánia, Montenegró, Észak-Macedónia és Szerbia már a csatlakozási fejezetekről tárgyal az EU-val. Bosznia-Hercegovina kapcsán a Bizottság javasolja megnyitni a tárgyalási fejezeteket. Az EU felé való régiós elköteleződés Koszovó számára is pozitívan hathat. Grúzia és Ukrajna helyzete a befagyott és jelenleg is zajló fegyveres konfliktus miatt rendkívül érzékeny. Az EU-csatlakozás feltétele egy adott ország politikai, intézményi, gazdasági és társadalmi stabilitásának megléte, amely Ukrajna kapcsán jelenleg nem

adott, nem beszélve arról, hogy jelenleg is zajlik a konfliktus. Az EU pedig jogilag ismeretlen területre lépne, ha megkezdéné a csatlakozási tárgyalásokat egy országgal, amelynek területén háború zajlik. Láthatóan az orosz–ukrán háború az EU tagállamait is gyorsabb cselekvésre ösztönözte. Ez különösen a 2009-es Lisszaboni Szerződést követően, a 2023-as francia–német kormányközi reformjavaslat kapcsán látható (négysebességes Európa). A tagjelölteknek így több opciójuk van a részvételre: mag-Európa (teljes schengeni és eurózóna); EU-tagság (eurózóna nélkül); társult tagság (EFTA-hoz hasonlóan); Európai Politikai Közösség (UK vagy később Oroszország).³¹ A bővítéspolitikai hitelessége a több évtizede csatlakozásra váró és a reformokat lassan, de biztosan végrehajtó nyugat-balkáni hatok európai integrációs folyamatba való bevonásával erősíthető meg. Ez 2030-ra hozzájárulna a régió stabilitásához, saját határai biztonságához és Magyarország biztonságpolitikájához. A 2024-es magyar elnökségnek komoly lehetősége adódik, hogy intézményi reformokkal, magas szintű politikai párbeszéddel és jó gyakorlatok megosztásával hozzájáruljon és fenntartsa a bővítési folyamat dinamizálását.

Felhasznált irodalom

- BERGMANN, Max – SVENDSEN, Otto – MARTINEZ, Sissy (2023): *The European Union's Enlargement Conundrum. Assessing EU Enlargement Policy and Policy Options for Ukraine and the United States*. Center for Strategic & International Studies. Online: www.csis.org/analysis/european-unions-enlargement-conundrum
- CHURCHILL, Winston (1946): *Winston Churchill, Speech Delivered at the University of Zurich, 19 September 1946*. Online: <https://rm.coe.int/16806981f3>
- Council of the European Union (2023): *Taking forward the Strategic Agenda: 18-month Programme of the Council (1 July 2023 - 31 December 2024)*. 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- EMERSON, Michael et al. (2006): Just what is the 'Absorption Capacity' of the European Union? *CEPS Policy Brief*, 113. Online: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/1381.pdf>
- GIDADHUBLI, R. G. (2004): Expansion of NATO: Russia's dilemma. *Economic and Political Weekly*, 39(19), 1885–1887. Online: www.jstor.org/stable/4414989
- HANKE VELA, Jakob – SORGI, Gregorio (2023): France and Germany back Four-Speed Europe. *Politico*, 2023. szeptember 9. Online: www.politico.eu/article/france-germany-europe-enlargement-accession-ukraine/
- KAGAN, Robert (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- KSH (2005): *Magyarország 2004*. Online: www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2004.pdf
- MCBRIDE, James (2023): *Russia's Influence in the Balkans*. Council on Foreign Relations. Online: www.cfr.org/backgrounder/russias-influence-balkans

³¹ HANKE-VELA – SORGI 2023.

- NAVRACSICS Tibor (2023): A kohéziós politika jövője: térségekre vagy személyekre koncentráljunk? *Ludovika.hu*, 2023. május 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/05/04/a-kohezios-politika-jovoje-tersegekre-vagy-szemelyekre-koncentraljunk/
- Nyugat-balkáni Zöld Központ (2023): *Uniós klíma- és természetvédelmi direktívák szerinti jogharmonizáció a Nyugat-Balkánon*. Online: www.wbgc.hu/hu/wbgc-program/bioaqua
- PUTIN, Vladimir (2005): *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow*. Online: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>
- The World Bank (2023): *Western Balkans Show Resilience Despite Slowing Growth and Continued Price Rises*. Vienna. Online: www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/04/25/western-balkans-show-resilience-despite-slowing-growth-and-continued-price-rises
- United Nations (2023): *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. Online: www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts
- VULOVIC, Marina (2023): *Economic Relations between the Western Balkans and Non-EU Countries. How the EU can Respond to Challenges Concerning Direct Investment, Trade and Energy Security*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Online: [doi:10.18449/2023C36](https://doi.org/10.18449/2023C36)

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *A Belgrád és Pristina közötti párbeszéd: a főképviseletnek az Európai Unió nevében tett nyilatkozata a Szerbiával és Koszovóval szembeni elvárásokról*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/09/19/belgrade-pristina-dialogue-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-expectations-from-serbia-and-kosovo/
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *Az EU bővítési politikája: Bosznia-Hercegovina*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/bosnia-herzegovina/
- Eurobarometer (2023): *Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- Európai Unió (2023): *A Schuman-nyilatkozat, 1950 májusa*. Online: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hu
- European Commission (2020): *A More Credible, Dynamic, Predictable and Political EU Accession Process – Commission Lays out its Proposals*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/more-credible-dynamic-predictable-and-political-eu-accession-process-commission-lays-out-its-2020-02-05_hu
- European Commission (2023): *Statement by President von der Leyen on the 2023 Enlargement Package and the New Growth Plan for the Western Balkans*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_5641
- European Council (1993): *European Council in Copenhagen: Conclusion of the Presidency*. Online: www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf
- European External Action Service (2021): *EU Missions and Operations: EU Common Security and Defence Policy (CSDP)*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf
- Eurostat (2023a): *GDP per Capita, Consumption per Capita and Price Level Indices*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices

- Eurostat (2023b): *EU trade with Russia – Latest Developments*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments
- Frontex (2022): *Migratory routes – Western Balkan Route*. Online: www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-balkan-route/
- Magyarország Kormánya (2010): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-el%20eln%C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%A1sai.pdf>
- Magyar Rendőrség (2023): *Határinfó adatok*. Online: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo?field_hat_rszakasz_value=rom%C3%A1n+hat%C3%A1rszakasz

A szerződés módosítások hatása az európai integrációra – elérhetné-e Magyarország a céljait az unió reformja során?

Az Európai Unióban az elmúlt hónapokban felerősödtek a reformokat, a szerződés módosítást szorgalmazó hangok. A mögöttes motivációk között egyfelől az unió cselekvőképességének javítása, másfelől az uniós intézményrendszer bővítésre való felkészítése szerepel. Noha az intézményi ciklusváltás miatt érdemi előrelépés nem valószínű a magyar elnökség idején, a téma a politikai diskurzusból nem fog eltűnni. Jelen tanulmány a szerződés módosítások európai integrációra gyakorolt hatását járja körül, külön kitérve arra, hogy Magyarország profitálhatna-e egy ilyen folyamatból. Az integráció mélységének változásait az egyes elfogadott és hatályba lépett szerződések tartalma alapján Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, Tanja A. Börzel és Halmai Péter mérési szempontjai mentén vizsgálja a kutatás, az eredményeket pedig összehasonlítja Magyarország jelenlegi célkitűzéseivel. Tekintettel arra, hogy hazánk a mérési szempontrendszer értelmében nem szeretne a fennállónál szorosabb együttműködést, az unió esetleges reformja során jelentős kompromisszumokra kényszerülne.

Bevezetés

A 2024. esztendő második felében Magyarország látja el az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségével járó feladatokat. 2011 első hat hónapja után ez a második alkalom a 2004-es csatlakozás óta, hogy hazánk tölti be ezt a posztot. A ciklus időszakára kijelölt elnökségi prioritások valamennyi állam esetében – így Magyarországnál is – mindannyiszor az európai integráció jövőjéről is szólnak, arról, hogy az adott nemzet milyen irányba mozdítaná el az együttműködést. Az elmúlt két-három évben, a 2021–2022-ben megrendezett Európa jövőjéről szóló konferencia nyomán ez a kérdés a korábbiakhoz képest nagyobb jelentőséget kapott, szakpolitikai és intézményi téren egyaránt. Ebben változás a magyar elnökség ideje alatt sem várható.

A magyar törvényhozás által 2022 júliusában elfogadott határozat értelmében Magyarország azon az állásponton van, hogy szükségessé vált mostanra a szerződések felülvizsgálata és módosítása,¹ ez a szándéka pedig összhangban áll az Európa jövőjéről szóló konferencia végkövetkeztetéseivel. A rendezvénysorozat résztvevői ugyanis olyan mértékű reformokat fogalmaztak meg, amelyek néhány pontjának megvalósítása szerződés módosítást igényel. Az Európai Parlament (EP) ezekre alapozva 2022 júniusában

¹ Az Országgyűlés 32/2022. (VII. 19.) OGY határozata az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról.

hivatalosan is kezdeményezte a szerződések felülvizsgálatát,² a következő lépéssel – vagyis hogy a Tanács kiértékelje erről a tagállami törvényhozásokat és az Európai Tanácsot (EiT) – kapcsolatban a spanyol elnökség 2023 második felében nyitottnak mutatkozott, ám a tanulmány lezárásáig nem terjesztette az állam- és kormányfők elé.

Tekintettel arra, hogy a szerződésmódosítási folyamat a közösségi dimenzió erősítésére és gyengítésére is irányulhat,³ a tíz, mind ez idáig hatályba lépő szerződés tartalmát, a változtatások irányát vizsgálva és értelmezve, tanulmányomban arra a kérdésre keresem a választ, hogy céljai alapján Magyarországnak érdekében állna-e egy újabb szerződésmódosítás.

Az Európai Unió (EU) összes tagállama modern, képviseleti demokrácia, így mind-egyikben érvényesül a demokratikus legitimáció elve. Ennek értelmében a közhatalomgyakorlás valamennyi formája visszavezethető a népig, amely a „közhatalom végső forrása”.⁴ Mindez alapján tanulmányomban egy nemzet érdekét egyenlőnek tekintem a saját állam- vagy kormányfője által a tárgyalásokon képviselt preferenciákkal.

1951-től, az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) megalakulásától 2024-ig az európai országok együttműködése több ízben is szerkezet-, illetve névváltozáson esett át. 1958-ban az ESZAK mellett létrejött az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Atomenergia Közösség (Euratom). Az 1967-ben hatályba lépő egyesítési szerződés folyamánként ezen közösségek együttes neve Európai Közösségek (EK) lett. 1993-ban, a Maastrichti Szerződés után alakult ki a pilléres szerkezet, az EGK, valamint az ESZAK Európai Közösséggé vált, amelyet a közös kül- és biztonságpolitikával és a bel- és igazságügyi együttműködéssel együtt összefoglalóan Európai Uniónak neveztek.⁵ Az elnevezés máig megmaradt, a pilléres szerkezet azonban 2009-ben, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően megszűnt. Írásomban a könnyebb érthetőség okán korszaktól függetlenül Európai Unióként utalok a nemzetek közösségére.

A tanulmány négy nagyobb szerkezeti egységből áll. Az első részben az Európa jövőjéről szóló konferenciát, annak céljait, felépítését, résztvevőit mutatom be, kitérve a konferencia zárójavaslataira, illetve Magyarország álláspontjára az integráció jövőjére vonatkozóan. Ezt követően röviden ismertetem, milyen szerződésmódosítási lehetőségeik vannak a tagállamoknak, hogyan épül fel egy kormányközi konferencia. Abból fakadóan, hogy jelen kutatás középpontjában annak vizsgálata áll, hogy a korábbi szerződésmódosítások eredménye tükrében Magyarország elégedett lehetne-e egy újabb kormányközi konferenciát követően, nem foglalkozom azzal, milyen tényezőknek köszönhetően alakul ki az adott végeredmény, illetve hogy mely aktorok milyen befolyással bírnak. A harmadik szerkezeti egységben megvizsgálom, hogy a Párizsi Szerződéstől a Lisszaboni Szerződésig a reformok elmozdították-e valamilyen irányba

² Európai Parlament 2022.

³ EUSz 48 (2) cikk.

⁴ SOMODY 2015: 35–42.

⁵ HORVÁTH 2005.

az európai integrációt, és, ha igen, akkor szorosabbá tették-e, vagy lazítottak az államok együttműködésén. Végül, az utolsó részben a kutatási kérdésekre kívánok válasszal szolgálni.

Vita az Európai Unió jövőjéről

Az európai integráció jövőjével kapcsolatos diskurzus, vita megszokott jelenség az Európai Unióban. A legnagyobb jelentősége a szerződésmódosítások alkalmával van, amelyek során a tagállamok az unió hosszú távú jövőjéről határoznak. A 2002–2003-as Európai Konvent egy új formáját jelentette az integráció új irányvonalaiával kapcsolatos tárgyalásoknak,⁶ a 2021–2022-ben megrendezett Európa jövőjéről szóló konferencia pedig szintén rendhagyó keretként szolgált az EU-ról szóló párbeszédnek.

Az Európa jövőjéről szóló konferencia megrendezésének ötlete Emmanuel Macron francia köztársasági elnök nevéhez fűződik. Az államfő 2019-ben indítványozta a nagyszabású rendezénysorozat életre hívását, amelynek keretén belül a politikusok az állampolgárokkal közösen vitatják meg az integráció közép- és hosszú távú jövőjét.⁷ Az Európa jövőjéről szóló konferenciát a 2019. december 1-jén hivatalba lépett új Európai Bizottság (EB) is támogatta, így az formálisan is uniós kezdeményezés lett. Az EU reformjáról való tanácskozás 2021. május 9-én, Európa napján kezdődött el, és egy esztendővel később, 2022. május 9-én ért véget.

A kezdeti ígéreteknek megfelelően horizontálisan és vertikálisan számos szereplő bekapcsolódhatott a folyamatba. Az uniós intézmények delegáltjai, polgárok, civil szervezetek, helyi és regionális érdekeket megjelenítők, nemzeti parlamentek és kormányok politikusai egyaránt elmondhatták véleményüket az Európai Unió lehetséges irányvonalairól. Az egyeztetéseken nem fókuszáltak kiemelten egy-egy témakörre, a felek az unió valamennyi szakpolitikájáról tanácskoztak. Noha a későbbi, végleges reformjavaslatokban nem érződött, de a résztvevőknek hivatalosan a fennálló jogszabályi keretek között kellett új megoldásokat keresniük, a konferencia ugyanis nem egy szerződésmódosítási folyamatot készített elő.⁸

Az érintettek minél szélesebb körben történő bevonása és meglátásaik becsatornázása érdekében négy, egymásra épülő szinten folytattak egyeztetéseket. A legalsó szinten – a konferencia honlapján – valamennyi polgár megoszthatta gondolatait online formában az egyes témakörökben. Mindezt megtehették személyesen is a nemzeti és regionális szinten megszervezett polgári vitaforumokon, amelyek a következő szintet jelentették az Európa jövőjéről szóló konferencia szerkezetében. Az ezen

⁶ A megszokottnál szélesebb körben, több szereplőt vontak be ekkor a kormányközi konferenciát előkészítő tárgyalásokba. A Konvent munkájában több mint kétszáz fő vett részt, nemzeti és uniós politikusok, valamint tizenhárom csatlakozásra váró ország delegáltjai. A végső javaslat elfogadásához egyhangúság helyett elegendő volt csupán a konszenzus.

⁷ MACRON 2019.

⁸ Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe (2021. március 18.).

a két platformon elhangzottakat becsatornázták abba a négy európai polgári vita-fórumba, amelynek tagjait kétszáz-kétszáz, véletlenszerűen kiválasztott civil alkotta. E négy csoport feladata szakpolitikai ajánlások kidolgozása volt. A legfelső szint, ahol az integráció jövőjéről folytattak vitát, a konferencia plenáris ülése volt, továbbá ez volt az a fórum is, amelyen elfogadták a végső javaslatcsomagot. A részt vevő 449 fő között egyaránt szerepeltek uniós intézmények, nemzetek, érdekképviselői szervezetek képviselői és civilek is. Az Európa jövőjéről szóló konferencia vezetését a hármass elnökség látta el, amely testület az Európai Parlament és az Európai Bizottság elnökéből, valamint az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét betöltő nemzet állam- vagy kormányfőjéből állt. Az operatív feladatok ellátásáért pedig az úgynevezett vezető testület és a közös titkárság felelt, amelyekben a három uniós intézmény hét-hét tagja képviseltette magát.⁹

A plenáris ülésen elfogadott zárójelentést 2022. május 9-én mutatták be a résztvevők. A dokumentum szakpolitikai és intézményi reformokat egyaránt előírányzott. Az egyes szakpolitikai területeken a meglévő jogszabályi keretek között is megvalósítható szorosabb együttműködést és több uniós szerepvállalást szorgalmazott, más témákban viszont már radikálisabb változtatásokat sürgetett. A javaslatcsomagban szerepelt egyebek mellett – a bővítéspolitikai és az uniós alapértékek megváltoztatásának kivételével – az egyhangú döntéshozatal eltörlése, az Európai Parlament hatáskörének bővítése, a transznacionális pártlisták bevezetése az európai parlamenti választásokon, továbbá az Európai Bizottság elnöke legitimációjának növelése.¹⁰

Az Európa jövőjéről szóló konferencia zárójelentésében foglaltakat konszenzussal kellett elfogadniuk a résztvevőknek. A konszenzusnak az uniós intézmények delegáltjai, valamint a nemzeti törvényhozásokból érkező politikusok között kellett kialakulnia,¹¹ és nem követelte meg az egyhangú támogatást. Ennek köszönhetően fordulhatott az elő, hogy egyes tagországok EU jövőjével kapcsolatos nézetei nem álltak összhangban a dokumentumban megfogalmazottakkal. Magyarország is ezen államok közé tartozott. A hazánk által szorgalmazott közös európai hadsereg gondolata nem jelent meg a konferencia ajánlásaiban,¹² továbbá az abban foglaltaktól eltérő álláspontot képvisel Magyarország például az uniós intézmények szerepével, illetve a döntéshozatali eljárással kapcsolatban. Az Európai Parlament tagjainak közvetlen választása helyett hazánk azt szeretné, ha a nemzeti parlamentek delegálnák a képviselőket – csökkentve ezzel az EP szupranacionális jellegét. Ezen túlmenően, prioritása Magyarországnak, hogy biztosítsák a jövőben a tagállami kormányoknak és törvényhozásoknak uniós szinten a jogalkotási kezdeményezési jogot, valamint hogy a parlamentek képesek legyenek megakadályozni

⁹ Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata.

¹⁰ Conference on the Future of Europe 2022.

¹¹ Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata.

¹² A közös európai hadsereg a magyar miniszterelnök szerint nagyobb garanciát jelentene Európa biztonságának megvédésére, mint csupán a NATO-ra való támaszkodás. Ez az európai hadsereg a migráció elleni küzdelemben is fontos feladatokat láthatna el (MTI 2016).

a közösségi jogalkotást.¹³ Az ország „egyre szorosabb”¹⁴ EU-koncepcióval ellentétes álláspontjával áll összhangban az is, hogy megőrizné a Tanácsban az egyhangúlag elfogadandó kérdésterületek számát.¹⁵

Az uniós szerződésmódosítás folyamata

Az uniós alapszerződéseket alapvetően két ok miatt módosíthatják részben vagy egészben. Új tagállammal való bővülés esetén, vagy pedig ha az arra jogosultak közül valaki kezdeményezi azt.¹⁶ Egy ország csatlakozásakor csupán egyes részein kell változtatni, a reformjára irányuló kérelmek viszont nagyobb mértékű módosítást vetítenek előre. Kezdeményező lehet az Európai Parlament, az Európai Bizottság, továbbá bármely tagállam kormánya. Javasolhatják a rendes felülvizsgálati eljárás elindítását, valamint 2009 óta, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől kezdődően az egyszerűsített módosítási eljárást is. Míg előbbi folyamán a felek a szerződések bármely pontján tudnak változtatni, addig utóbbi során mindössze az Európai Unió belső politikáira és tevékenységére vonatkozó passzusokat alakíthatják, tehát az intézményi kompetenciákat nem.¹⁷

Tekintettel arra, hogy mind Magyarország, mind az Európa jövőjéről szóló konferencia, mind az EP javaslata tartalmazza az Európai Parlament hatáskörének módosítását, a következőkben kizárólag a rendes felülvizsgálati eljárás jellemzőit, felépítését mutatom be.

A szerződésmódosítási folyamat megkezdéséről az Európai Tanács dönt egyszerű többséggel, miután hivatalos értesítést kaptak a Tanácstól annak kezdeményezéséről, amely intézmény ezzel egyidejűleg a nemzeti parlamenteket is köteles tájékoztatni. A szerződések felülvizsgálatának keretétől szolgáló kormányközi konferenciát (*Intergovernmental Conference*, IGC) a Tanács elnöke hívja életre. A kormányközi konferenciákon a szerződések szerint kizárólag a tagállamok képviselői vesznek részt,¹⁸ a gyakorlatban azonban az Európai Parlament,¹⁹ az Európai Bizottság,²⁰ a Főtitkárság és az Európai Központi Bank is bekapcsolódik az egyeztetési folyamatba.²¹ A résztvevők különböző összetételben, témától függően három szinten – tisztviselőin, miniszterin, állam- és kormányfőin – folytatnak megbeszéléseket. A tisztviselők, az EP két legnagyobb frakciójának egy-egy tagjával kiegészülve, jogi, technikai részletekről egyeztetnek. A miniszteri szinten már politikai kérdésekről tárgyalnak a tagországok külügyminiszterei, találkozóik elején az EP elnöke is részt vehet. Az integráció jövője

¹³ Az Országgyűlés 32/2022. (VII. 19.) OGY határozata az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról.

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának preambulumban a felek rögzítették, hogy hosszú távú céljaik között szerepel az „egyre szorosabb egység létrehozása” Európában.

¹⁵ Zsíros 2022.

¹⁶ EUSz 48–49. cikk.

¹⁷ EUSz 48. cikk.

¹⁸ EUSz 48. cikk.

¹⁹ SLAPIN 2011.

²⁰ CHRISTIANSEN 2002: 33–53.

²¹ EUSz 48. cikk.

szempontjából a politikailag legérzékenyebb ügyeket az állam- és kormányfők vitatják meg Európai Tanács-ülés keretében, amelyen az Európai Bizottság első embere is jelen van.²² Az új szerződés elfogadásáról is az állam- és kormányfői szinten döntenek, de csupán a miniszterelnökök és köztársasági elnökök rendelkeznek szavazati joggal, az EB delegáltja nem. A dokumentumot valamennyi tagállami politikai vezetőnek egyhangúlag kell támogatnia és aláírnia, vagyis bármelyikük megvétőzhatja, ha nem ért egyet a tartalmával. Hatályba pedig a szerződés csak abban az esetben léphet, ha azt minden tagország a saját alkotmányos előírásainak megfelelően ratifikálta.

Az integráció mélységének változása a szerződésmódosításokat követően

Az állam- és kormányfők a mai napig tizenegyszer folytattak megbeszéléseket és fogadtak el új szerződést, amelyek közül tíz gyakorolt érdemi befolyást az európai integráció alakulására. 1950–1951-ben a Párizsi Szerződésről döntöttek, amellyel megalapították az Európai Szén- és Acélközösséget. 1956–1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget, valamint az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződésekről tárgyaltak. Ugyancsak kormányközi konferencia előzte meg az egyesítési szerződést (1965), a Luxembourgi és Brüsszeli (első és második költségvetési) Szerződést (1969–1970 és 1975), illetve az Egységes Európai Okmányt (1985–1986), valamint az Európai Unióról szóló szerződést (1990–1991), az Amszterdami (1996–1997) és a Nizzai Szerződést (2000), továbbá a Lisszaboni Szerződést (2007) is. Az 1951-ben és 1957-ben elfogadott szerződések jelentették az Európai Unió alapszerződéseit – az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés ugyanakkor ma már nincsen hatályban –, az első szerződésmódosítás az 1965-ös kormányközi konferencián volt.²³ Ennek nyomán tanulmányomban az egyesítési szerződéstől kezdődően vizsgálom a változtatásokat. Nem foglalkozom külön az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tartalmával. Noha a 2003–2004-es kormányközi konferencián az állam- és kormányfők aláírták a dokumentumot, ám az a sikertelen francia és holland ratifikáció okán nem lépett hatályba. Az elfogadott szövegnek így csak később, a Lisszaboni Szerződés tárgyalásain lett valódi relevanciája, akkor ugyanis a felek nagyban támaszkodtak a 2004-ben jóváhagyott megállapodás tartalmára.

Egy új szerződés hatálybalépésekor nem szükségszerűen kell szorosabb kooperációnak, föderálisabb Európai Uniónak létrejönnie. A tagországok vezetői a kormányközi konferencián dönthetnek a közösségi hatáskörbe tartozó területek csökkentéséről is.²⁴ Annak megállapításakor, hogy az egyes szerződésmódosításokat követően mélyült-e az integráció, vagy esetleg a kormányközi jellege erősödött, Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, Tanja A. Börzel és Halmai Péter szempontjaira támaszkodom.²⁵

²² CHRISTIANSEN 2002: 33–53; STUBB 2002.

²³ LAURSEN 2012a.

²⁴ EUSz 48 (2) cikk.

²⁵ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970; BÖRZEL 2005; HALMAI 2020.

Börzel, de már korábban Lindberg és Scheingold is azt fogalmazták meg, hogy az államok együttműködésének két irányát, a horizontális és a vertikális integrációt lehet megkülönböztetni. Az integráció szélességét, vagyis hogy horizontálisan mennyire kiterjedt, a közösségi döntéshozatal hatókörével, azon területek számával lehet mérni, amelyeken az Európai Unió jogalkotási hatáskörrel rendelkezik.²⁶ Az integráció mélységét Lindberg és Scheingold a „centralizáció szintjével” mérték, vagyis hogy adott témában milyen a közösségi és nemzeti döntéshozatal egymáshoz való viszonya.²⁷ Börzel szintén a döntéshozatalt határozta meg olyan tényezőként, amely segítségével meg lehet állapítani, mennyire mély az integráció. Az egyes – szakpolitikai – területeket aszerint sorolta be különböző kategóriákba, hogy milyen döntéshozatali eljárás vonatkozik rájuk, mi ebben a szupranacionális intézmények szerepe, továbbá az előírt szavazási forma a Tanácsban.²⁸

Halmai Péter mellett érvel, hogy a fent leírt két mérési szempont nem választható szét élesen egymástól, és mind az uniós kompetenciák, mind a döntéshozatali szabályok vizsgálatával az integráció mélységét lehet meghatározni.²⁹ Kutatásomban Lindberg, Scheingold és Börzel szempontjait tekintem kiindulópontnak, ugyanakkor Halmai állításával egyetértve valamennyit a vertikális integráció mérésére használok. Ennek értelmében három esetben beszélhetünk az integráció mélyüléséről: 1. ha bővül a közösségi döntéshozatal hatóköre; 2. ha változik egy területen a döntéshozatali eljárás, abban az uniós intézmények szerepe erősödik; 3. ha a Tanácsban az egyhangú szavazásról a minősített többségre térnek át. Amennyiben pedig ugyanezen területeken a tagállamok ellentétes irányú változtatásokat hajtanak végre, úgy a korábbinál kevésbé mély integráció lesz az eredmény. Egyéb reformok esetén se nem mélyül, se nem válik kormányközibbé az együttműködésük – így például a transznacionális pártlisták esetleges bevezetésekor sem, noha ez a lépés a mélyítés iránti politikai szándék egyértelmű megnyilvánulása lenne.

A közösségi döntéshozatal hatókörének változásai

Az uniós tagállamok együttműködésének alakulására szolgáló egyik mérési szempont a közösségi döntéshozatal hatókörének, vagyis azon területek számának változása, amelyeken az Európai Unió jogalkotási kompetenciával rendelkezik. Az idetartozó szakpolitikákat három csoportra – kizárólagos, megosztott és nemzeti hatáskörbe tartozók – lehet osztani a közösségi és a nemzeti szint egymáshoz való viszonya alapján. Azokban, ahol az unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik – ma ilyen például a vámunió, a közös kereskedelempolitika, illetve a monetáris politika az euróövezet országaira vonatkozóan –, kizárólag közösségi szinten fogadhatnak el kötelező erejű jogszabályokat.³⁰ Azon szakpolitikák esetében, amelyeknél megoszlik tagállami és közösségi szint között

²⁶ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970; BÖRZEL 2005.

²⁷ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970; HALMAI 2020: 147.

²⁸ BÖRZEL 2005: 222.

²⁹ HALMAI 2020.

³⁰ EUMSZ 2 (1) cikk; 3 (1) cikk.

a jogalkotási kompetencia, a nemzetek csakis olyan kötelező erejű jogszabályokat hozhatnak, amelyekkel nem sértik az unió hatáskörének gyakorlását.³¹ Napjainkban a legtöbb szakpolitikai terület idesorolható, mint például a környezetvédelem, belső piac, közlekedés, energiaügy.³² A harmadik csoportot alkotó szakpolitikák – például oktatás, kultúra, ipar – nemzeti hatáskörbe tartoznak, ezekkel kapcsolatban az EU csupán kiegészítő, koordináló tevékenységet folytathat.³³

Bármely valamelyik kategóriába besorolható területet nézzük, valamennyiről elmondható, hogy a közösségi döntéshozatal hatáskörébe tartozik, így ezek számának növekedése vagy csökkenése meghatározza az integráció mélységét.³⁴ A szerződésmódosítási folyamatok során született döntéseket vizsgálva azt lehet megállapítani, hogy ha nem is minden alkalommal változtattak érdemben a hatáskörökön a politikai döntéshozók – például az egyesítési szerződésben vagy a Lisszaboni Szerződésben –, amikor viszont mégis megtették, akkor rendre szuverenitásátruházás valósult meg.

Az állam- és kormányfők a kompetenciák átrendezéséről első ízben az 1985–1986-os kormányközi konferencián határoztak, amelynek eredményeképpen az Egységes Európai Okmányba foglalták, hogy a már meglévőket kiegészítendő, újabb szakpolitikákkal összefüggésben van helye a közös, európai cselekvésnek. Így vált az Európai Unió hatáskörébe tartozóvá a gazdasági és társadalmi kohézió, annak megteremtése, a kutatás és technológiafejlesztés, valamint a környezetpolitika.³⁵ A következő, 1990–1991-es kormányközi konferencián a politikusok ismételten az uniós kompetenciák bővítéséről döntöttek. Az uniós tagországok vezetői a közösségi döntéshozatal alá eső szakpolitikákat egyebek mellett az oktatással, a fejlesztési együttműködéssel, továbbá a fogyasztóvédelemmel egészítették ki.³⁶ Az Európai Unióról szóló szerződéssel – másik nevén Maastrichti Szerződéssel – hozták létre a 2009-ig fennálló pilléres szerkezetet is, amely az Európai Közösségből (első pillér), a közös kül- és biztonságpolitikából (második pillér), illetve bel- és igazságügyi együttműködésből (harmadik pillér) állt. Az első pillérhez tartozó területeken a közösségi elv, míg a másodikon és harmadikon a kormányközi elv érvényesült. Mindazonáltal, a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban ugyan korlátozott mértékben, de az Európai Bizottság és az Európai Parlament is szerephez juthatott.³⁷

Maastrichtot követően az állam- és kormányfők még két ízben ruháztak át hatásköröket az Európai Unióra. 1996–1997-ben a schengeni vívmányokat közösségi szintre emelték, ami azt vonta maga után, hogy a harmadik pillérhez tartozó szakpolitikák egy részét az első pillérhez csatolták, mint például a menekültügyet, migrációt, vámcsalást.³⁸ Ezen túlmenően fontos reform volt még a foglalkoztatáspolitikai uniós kompetenciába

³¹ EUMSZ 2 (2) cikk.

³² EUMSZ 4 (2) cikk.

³³ EUMSZ 2 (5) cikk; 6. cikk.

³⁴ HALMAI 2020.

³⁵ Single European Act (29 June 1987) Art. 23–25; DINAN 2012.

³⁶ MAZZUCELLI 2012: 155.

³⁷ MAZZUCELLI 2012: 156.

³⁸ BÖRZEL 2005; VANHOONACKER 2012.

sorolása.³⁹ 2000-ben pedig a Nizzai Szerződésbe foglalták bele új területként a harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködést.⁴⁰

A szupranacionális intézmények szerepének változásai az uniós döntéshozatalban

Az elmúlt évtizedek során az állam- és kormányfők több alkalommal is változtattak a közösségi döntéshozatali eljárásokon, elsősorban a jogszabályalkotáson, illetve az Európai Bizottság megválasztásával kapcsolatban. A reformok nyertese az Európai Parlament volt, mely intézmény a szerződésmódosítások során egyre nagyobb szerepet kapott ezekben a folyamatokban.

Az Európai Unióban az integráció kezdete óta az Európai Bizottság (1958-ig Főhatóság) rendelkezik kizárólagosan a jogalkotási kezdeményezési joggal. Előterjesztéseit 1986-ig egyedül a tagállamok minisztereit tömörítő Tanácsnak kellett elfogadnia, a Közgűlésnek – 1962-től Európai Parlament a neve – csupán konzultációs jogköre volt, ami azt jelentette, hogy a támogatása nem volt szükséges az adott jogszabály hatálybalépéséhez, illetve a módosítási javaslatait sem kellett megfogadnia a Tanácsnak. Részbéli változás először 1970-ben a Luxembourg-i – első költségvetési – Szerződésnek köszönhetően következett be, amikor is a saját források bevezetésével a közösség pénzügyi autonómiára tett szert, az EP költségvetéssel kapcsolatos jogkörei pedig kiszélesedtek. Ennek jelentékeny előzménye volt, hogy míg a politikai vezetők a Római Szerződésben ezen a területen is a fentebb leírt konzultációs eljárást rögzítették,⁴¹ addig a Luxembourg-i Szerződés nyomán a Tanácsnak már figyelembe kellett vennie az Európai Parlament módosításra tett észrevételeit, az Európai Bizottságnak pedig konzultálnia kellett az illetékes szakbizottságokkal a tervezet benyújtását megelőzően.⁴² Jelentékeny hatáskör-növekedésről ugyanakkor nem lehetett beszélni, hiszen egyfelől az EP csak a nem kötelező kiadásokra vonatkozóan élhetett módosítással, amelyek a közösségi költségvetésnek legfeljebb 3%-át tették ki, másfelől a Tanács minősített többséggel felülszavazhatta az EP javaslatait. Az 1975-ben elfogadott Brüsszeli – második költségvetési – Szerződés további jogköröket adott az Európai Parlamentnek a költségvetés tekintetében. Az Európai Bizottságnak a költségvetés végrehajtásáról a Tanács mellett az EP-nek is be kellett évente számolnia,⁴³ továbbá az állam- és kormányfők úgy rendelkeztek, hogy az intézmény alapos okok fennállása esetén elutasíthatja a tervezetet, és kérheti egyúttal egy új javaslat előterjesztését.⁴⁴

1987-től az Egységes Európai Okmány hatálybalépésével az Európai Parlament súlya az uniós jogalkotásban jelentősen megnövekedett az addigi szerepéhez képest. Az állam- és kormányfők egyfelől kiterjesztették a konzultációs eljárást új szakpolitikai

³⁹ Amszterdami Szerződés, VIa. fejezet.

⁴⁰ Nizzai Szerződés, XXI. fejezet.

⁴¹ EGK-szerződés 203. cikk.

⁴² Treaty amending Certain Budgetary Provisions (22 April 1970).

⁴³ KNUDSEN 2012.

⁴⁴ Treaty amending Certain Financial Provisions (22 July 1975) Art. 12.8.

területekre,⁴⁵ másfelől bevezettek két új eljárást, amelyek nagyobb jelentőséget adtak az EP-nek: az együttműködési és a hozzájárulási (egyetértési) eljárást. Az együttműködési eljárás keretében a Parlament szavazhatott a Tanács adott jogszabályjavaslattal kapcsolatos álláspontjáról, elfogadhatta, módosíthatta, vagy éppen elutasíthatta azt, ez utóbbit azonban a miniszterek egyhangúlag felülszavazhatták.⁴⁶ A hozzájárulási eljárásban az Európai Parlament vétóját a Tanács nem utasíthatta el, ám ezt a fajta jogalkotást csak néhány, kiemelt területen alkalmazták, mint például új tagállamok csatlakozási szerződéseinek és bizonyos nemzetközi szerződéseknek a jóváhagyása.⁴⁷

Az EP jogalkotói szerepe a Maastrichti Szerződéssel tovább erősödött, a tagállamok ugyanis az 1990–1991-es kormányközi konferencián egyrésről a hozzájárulási eljárás kiterjesztéséről, másrésről az együttdöntési eljárás bevezetéséről döntöttek, amellyel az intézmény a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá vált.⁴⁸ Az ilyen módon elfogadandó szakpolitikai területek száma ekkor még rendkívül korlátozott volt, a további szerződésmódosítási alkalmakkor viszont a tagországok egyre növelték az alá tartozó ügyek mennyiségét, így mára a legtöbb területen az együttdöntési – mai nevén rendes jogalkotási – eljárást alkalmazzák.⁴⁹

A jogalkotás mellett az Európai Bizottság megválasztása volt az a terület, ahol az állam- és kormányfők olyan reformokról határoztak, amelyek az EP mint szupranacionális intézmény hatásköreit bővítették a nemzetek kárára. Első ízben 1990–1991-ben döntöttek úgy, hogy a Parlament jóváhagyása kell az új testület hivatalba lépéséhez, az elnökének személyével kapcsolatban pedig konzultációs jogköre volt.⁵⁰ Ez utóbbi az Amszterdami Szerződéssel megváltozott, és 2009-ig már az EP-nek is jóvá kellett hagynia a Bizottság elnökét, ma pedig, a Lisszaboni Szerződés következtében, az intézmény vétójoggal rendelkezik az EB első emberének megválasztásában.⁵¹

A szerződésmódosítások eredményeképpen a közösségi szint erősödése mellett arra is volt példa, hogy a nemzetek rendelkeztek olyan kompetenciákkal, amelyek korlátot szabtak a szupranacionális intézményeknek. Az Egységes Európai Okmányban például ugyan az Európai Bizottság hatáskörébe sorolták az egységes piac programjának végrehajtását, a gyakorlását meghatározó elveket, szabályokat viszont a Tanács állapította meg egyhangúlag.⁵² Maastrichtban pedig a pilléres szerkezet bevezetésével olyan jelentős területek maradtak tagállami irányítás alatt, mint a kül- és biztonságpolitikával, vagy éppen a büntetőjoggal kapcsolatos ügyek.⁵³

⁴⁵ DINAN 2012.

⁴⁶ Single European Act (29 June 1987) Art. 7.

⁴⁷ Single European Act (29 June 1987) Art. 8–9.

⁴⁸ MAZZUCELLI 2012.

⁴⁹ ZILLER 2012.

⁵⁰ EUSz 158. cikk.

⁵¹ Lisszaboni Szerződés (2007. december 17.) 9a. cikk.

⁵² DINAN 2012.

⁵³ MAZZUCELLI 2012.

A Tanács döntéshozatali szabályainak alakulása

Az Európai Unió Tanácsának – másik, nem hivatalos nevén Miniszterek Tanácsa vagy Tanács – különböző formációit az adott szakpolitikáért felelős miniszterek, illetve a területért felelős uniós biztos alkotják, szavazati joguk viszont csupán a minisztereknek van. Az intézmény az európai integráció kezdete óta létezik, és egyik legfontosabb feladata a jogalkotás. Mára a legtöbb területen a Tanács társjogalkotó az Európai Parlament mellett. Az uniós döntéshozatali folyamatban ez az intézmény hagyományosan a tagállami érdekeket képviseli. Kétféle szavazási formát lehet benne megkülönböztetni, az egyhangút és a minősített többségit – 2014 óta kettős többség. Egyhangúság esetén értelemszerűen valamennyi tagország szavazata szükséges egy-egy döntéshez, minősített többségnél ugyanakkor már nem feltétel, hogy minden állam támogassa a változtatást. A kellő többséget 2014-ig olyan módon határozták meg, hogy az egyes nemzetek szavazatai különböző súlyúak voltak, és e szavazati súlyok alapján írták elő az elfogadáshoz szükséges többséget. Három esztendőig, 2017-ig egy átmeneti időszakról beszélhettünk, amikor is a miniszterek még visszanyúlhattak ehhez a rendszerhez, 2017 után azonban a – már hivatalosan 2014-től létező – kettős többség elvét kellett – és kell – alkalmazniuk. Ennek értelmében minden tagország voksa ugyanannyit ér, a döntés elfogadásához pedig a tagállamok minimum 55%-ának a szavazata kell, ezen országoknak pedig egyben az uniós lakosságának legalább 65%-át is kell tömöríteniük.⁵⁴

Noha az integráció kezdeti időszakában – 1952-től az 1970-es évekig – a politikusok a többséggel való döntéshozattal csak ritka alkalmakkor éltek, a legtöbb ügyben az egyhangúság elérését tartották szem előtt,⁵⁵ már a Párizsi Szerződésben meghatároztak olyan területeket, amelyeken elegendő volt a minősített többséggel történő támogatás.⁵⁶ Ezen szakpolitikák száma pedig csak tovább emelkedett a szerződésmódosítások következtében. A tagállamok a minősített többségi döntéshozatali szabály alá tartozó ügyek körét először az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmányban bővítették ki,⁵⁷ majd azt követően valamennyi kormányközi konferencia alkalmával csökkentették az egyhangúlag elfogadandó szakpolitikák számát.⁵⁸

Magyar érdekek és az uniós jövője

A fent leírt szempontrendszer és Magyarország célkitűzéseit alapul véve hazánk egy, a jelenlegi állapotánál kevésbé mély európai együttműködést szeretne hosszú távon megvalósítani. Elkötelezett ugyan egy közös, európai hadsereg létrehozása mellett, ám ezen túl a nemzeti szintet erősíteni az unióban, úgy a szupranacionális és nemzeti

⁵⁴ ARATÓ–KOLLER 2015.

⁵⁵ Egyébiránt, ez a fajta konszenzusra törekvő felfogásmód a mai napig jellemzi az Európai Uniót, a többségi döntéshozatal alá eső területeken is.

⁵⁶ MAGNETTE–NICOLAÏDIS 2004.

⁵⁷ Lásd például: Single European Act (29 June 1987) Art. 6 (7); Art. 16 (3) és (5).

⁵⁸ MAZZUCELLI 2012; VANHOONACKER 2012; LAURSEN 2012b; KURPAS et al. 2007.

intézmények, mint a döntéshozatali szabályok viszonyában.⁵⁹ Az egyhangúság megőrzésének támogatása nemcsak politikai döntés, hanem az ország sajátosságaiból is következik. Egyebek mellett például az Oroszországgal szembeni szankciókkal kapcsolatos döntéshozatali folyamat során a földrajzi elhelyezkedésünkől is adódó sajátos nemzeti érdekünk megmutatta, miért jelentékeny számunkra a vétó lehetősége. Ezen túlmenően, az EU egyik kisebb országaként – GDP és népesség tekintetében – a vétójog megőrzése Magyarország számára azért is különösen fontos, mert a vétójog az egyik legjelentősebb eszköze a kisebb tagállamoknak – így hazánknak is – az érdekérvényesítésben.

A szerződésmódosítás szükségességéről, az új irányvonalakról zajló diskurzus a 2021–2022-ben megrendezett Európa jövőjéről szóló konferenciának köszönhetően kapott napjainkban kiemelt jelentőséget. Ennek okán egy esetleges kormányközi konferencián nem csupán a tagállami vélemények, de a rendezvénysorozat ajánlásai is tárgyalási alapként szolgálhatnak. A konferencia résztvevői összességében az integráció mélyítésére tettek javaslatot. Két terület – a csatlakozás és az uniós alapelvek módosítása – kivételével megszüntetnék a Tanácsban az egyhangú döntéshozatalt, az oktatáspolitikai bizonyos részterületeit nemzetiből a megosztott hatáskörök közé sorolnák, továbbá növelnék az Európai Parlament szerepét a döntéshozatalban. Egyrészt jogalkotási kezdeményezési joggal ruháznák fel, másrészt kizárólagos szereplőként fogadhatná el az uniós költségvetést – ezzel kizárnák a Tanácsot a döntéshozatalból –, továbbá támogatnák a csúcsteljesítő rendszer bevezetését.

Az Európai Parlament a maga javaslataival – jogalkotási kezdeményezési jog biztosítása, többségi döntéshozatal kiterjesztése, közösségi hatáskörök bővítése – szintén formálhatja majd a napirendet, ám az integráció jövőjéről a végső döntést a tagállamok hozzák meg. Jelenleg egyedül a Tanács döntéshozatali szabályainak kérdése van jelen hangsúlyosan a politikai diskurzusban azok közül a területek közül, amelyek reformja kihatással lenne az európai együttműködés mélységére. Tíz uniós nemzet azt szeretné, ha a kül- és biztonságpolitikai ügyekben az egyhangú szavazást a minősített többségi döntéshozatal váltaná fel,⁶⁰ a változtatás ellen ugyanakkor több tagország is – Magyarország, Lengyelország, Horvátország, Ausztria – tiltakozik.⁶¹ Németország ezenfelül az adópolitika területére ugyancsak kiterjesztené a minősített többséggel való szavazást.⁶² A véleményüknek hangot adó országok között az integráció mélyítése mellett érvelők vannak többségben, és habár azt nehéz lenne most előre jelezni, hogy egy kormányközi konferencia során miképpen alakulnának az erőviszonyok, az elmúlt szerződésmódosítások tapasztalatai alapján elmondható, ha történt módosítás, az az egyhangú döntéshozatal alá eső területek számának csökkenésével járt. Mindez azt jelenti, hogy a mélyítés támogatóinak több esetben sikerült elérniük a tárgyalások közben, hogy a kezdetben az egyhangúság mellett kiálló nemzetek megváltoztassák álláspontjukat.

⁵⁹ Erről lásd bővebben a *Vita az Európai Unió jövőjéről* című fejezetet.

⁶⁰ MTI 2023.

⁶¹ Less is More in Foreign Policy: Unanimity Hanging by a Thread? 2023.

⁶² The Federal Government 2023.

A korábbi kormányközi konferenciák nyomán összességében szintén az állapítható meg, hogy a nemzeteknek vagy nem sikerült minden kívánt reformot végrehajtaniuk, és akkor azokon a területeken pedig fennmaradt a status quo,⁶³ vagy a változtatásaik az integráció mélyítésére irányultak. Arra még nem volt példa, hogy a tagországok a kooperációjuk egy korábbi állapotához tértek volna vissza. Mindezek alapján Magyarország érdekeit pillanatnyilag nem szolgálná egy újabb szerződésmódosítási folyamat elindítása, az általános tapasztalatok és a jelenlegi politikai törekvések ugyanis azt vetítik előre, hogy céljait nem tudná maradéktalanul megvalósítani.

Noha az egyhangú döntéshozatal követelményéből fakadóan Magyarország – és minden más tagállam is – rendelkezik vétőjoggal a tárgyalások során, ez mégsem jelenti feltétlenül azt, hogy minden esetben megakadályozhatná vele az integráció további mélyítését. Az Európai Unióban a nemzetek számára biztosított az úgynevezett kivülmaradás (*opt-out*) joga. Ennek értelmében, amennyiben egy ország nem kíván részt venni az uniós együttműködés valamely területén, akkor élhet ezen jogával, elejét véve a patthelyzet kialakulásának és elősegítve a megállapodást. Jelenleg ilyen kivülmaradással él például Dánia a gazdasági és monetáris unió területén,⁶⁴ illetve Írország a schengeni egyezményre vonatkozóan.⁶⁵ Ezen túlmenően egy közelmúltbeli francia–német javaslat az – integráció történetében nem ismeretlen – többsebességes Unió megteremtését szorgalmazza, továbbá felvetik annak a lehetőségét is, hogy az együttműködés szorosabbra fűzését egy kiegészítő reformszerződés útján valósítsák meg, amelynek elfogadásához már nem kellene minden tagállam támogatása.⁶⁶

Magyarország a fent leírt lehetőségek esetleges alkalmazása esetén meggátolni nem, csak kimaradni tud a mélyebb integrációból.

Felhasznált irodalom

- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása: integrációtörténet*. Budapest: Gondolat. Online: https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/2909/europa_utazasa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- BÖRZEL, Tanja A. (2005): Mind the Gap! European Integration between Level and Scope. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 217–236. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500043860>
- CHRISTIANSEN, Thomas (2002): The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform. *Journal of European Public Policy*, 9(1), 33–53. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760110104163>
- DINAN, Desmond (2012): The Single European Act: Revitalising European Integration. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 124–146. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_6

⁶³ Jó példa erre az 1996–1997-es kormányközi konferencia, ahol a Tanács döntéshozatalának módosításakor, egyetértés híján, nem olyan mértékben terjesztették ki a minősített többséggel történő elfogadást, mint ahogyan azt egyes politikai vezetők szerették volna.

⁶⁴ EUMSZ 16. jegyzőkönyv.

⁶⁵ EUMSZ 19. jegyzőkönyv.

⁶⁶ Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform 2023.

- HALMAI Péter (2020): A differenciált integráció rendszere az Európai Unióban. In KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 145–161.
- HORVÁTH Zoltán (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG-ORAC.
- KNUDSEN, Ann-Christina L. (2012): The 1970 and 1975 Budget Treaties: Enhancing the Democratic Architecture of the Community. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 98–123. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_5
- KURPAS et al. (2007): *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. CEPS Special Reports, 2007. november. Online: <http://aei.pitt.edu/11751/1/1554.pdf>
- LAURSEN, Finn (2012a): The 1965 Merger Treaty: The First Reform of the Founding European Community Treaties. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 77–97. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_4
- LAURSEN, Finn (2012b): The Treaty of Nice: The Inadequate Preparation of Enlargement. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 196–216. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_9
- LINDBERG, Leon N. – SCHEINGOLD, Stuart A. (1970): *Europe's Would-Be Polity*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MAGNETTE, Paul – NICOLAÏDIS, Kalypso (2004): Coping with the Lilliput Syndrom Large vs. Small Member States in the European Convention. *Politique Européenne*, 2(13), 69–92. Online: <https://doi.org/10.3917/poeu.013.0069>
- MAZZUCELLI, Colette (2012): The Treaty of Maastricht: Designing the European Union. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 147–179. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_7
- MTI (2016): Európai hadsereg létrehozására van szükség. *Miniszterelnök.hu*, 2016. július 23. Online: <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/europai-hadsereg-letrehozasa-van-szukseg/>
- MTI (2023): Elindulhat a minősített többség felé az uniós döntéshozatal. *Kitekintő.hu*, 2023. május 22. Online: <https://kitekinto.hu/2023/05/22/europai-ugyek/elindulhat-a-minositett-tobbseg-fele-az-unios-donteshozatal/206812/>
- SLAPIN, Jonathan B. (2011): *Veto Power: Institutional Design in the European Union*. Michigan: University of Michigan.
- SOMODY Bernadette (2015): Népszuverenitás és néprészvétel. In POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SOMODY Bernadette (szerk.): *Alkotmányos alapok*. Budapest: HVG-ORAC, 35–42.
- STUBB, Alexander (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781403907615>
- VANHOONACKER, Sophie (2012): The Amsterdam Treaty: Modest Reforms. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 180–195. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_8
- ZILLER, Jacques (2012): The Treaty of Lisbon: Constitutional Treaty, Episode II. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave, 244–268. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_11
- ZSÍROS Sándor (2022): Máris megosztja az uniót az Európa jövőjéről rendezett konferencia. *Euronews*, 2022. május 9. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/05/09/maris-megosztja-az-uniot-az-europa-jovojerol-rendezett-konferencia>

Egyéb források

- Amszterdami Szerződés. HL C 340., 1997. november 10., 1–144.
- Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata. Online: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf>
- Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat 2002). HL C 325., 2002. december 24., 33–184.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 47–390.
- Az Európai Unióról szóló szerződés. HL C 191., 1992. július 29., 1–112.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Országgyűlés 32/2022. (VII. 19.) OGY határozata az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról. *Magyar Közlöny*, 2022/119. 4575–4576.
- Conference on the Future of Europe (2022): *Report on the Final Outcome*. 2022. május 9. Online: https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsi-bWVzc2FnZSI6IkJBaHBBcU10QVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvYl9pZCJ9fQ==899f1bfedf2d3fc6c36d4a9bc0dd42f54046562e/CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf
- Európai Parlament (2022): Felhívás a Szerződések felülvizsgálatát szolgáló konvent összehívására. Az Európai Parlament 2022. június 9-i állásfoglalása a Szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról. 2022/2705(RSP). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_HU.pdf
- Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe. 2021. március 18. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/en_-_joint_declaration_on_the_conference_on_the_future_of_europe.pdf
- Less is More in Foreign Policy: Unanimity Hanging by a Thread? *European Newsroom*, 2023. május 26. Online: <https://europeannewsroom.com/less-is-more-in-foreign-policy-unanimity-hanging-by-a-thread/>
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. 2007. december 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>
- MACRON, Emmanuel (2019): Pour une Renaissance européenne. *Élysée*, 2019. március 4. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne
- Nizzai Szerződés. HL C 80., 2001. március 10., 1–87.
- Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. Párizs–Berlin, 2023. szeptember 18. Online: www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf
- Single European Act. *Official Journal of the European Communities*, 1987. június 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>
- The Federal Government (2023): *Speech by the Federal Chancellor in Strasbourg*. 2023. május 9. Online: www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-fc-eu-parliament-2189348

Treaty Amending Certain Budgetary Provisions. 1970. április 22. Online: www.cvce.eu/en/obj/treaty_amending_certain_budgetary_provisions_22_april_1970-en-93a76f6b-b740-40f0-8b30-2c7c25fa625d.html

Treaty Amending Certain Financial Provisions of the Treaties Establishing the European Communities and of the Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities. 1975. július 22. Online: www.cvce.eu/obj/treaty_amending_certain_financial_provisions_22_july_1975-en-bd96621d-f5e8-4b9f-9785-c5bd0f0cfed4.html

Az uniós jogállamiság-politika kritikai elemzése: tények, kihívások, dilemmák

Jelen tanulmány célja áttekinteni, hogyan, milyen lépéseken keresztül vált a jogállamiság az uniós intézményi és politikai szakzsargon központi elemévé, amely köré új uniós politikát építettek fel. A 2011-es magyar uniós soros elnökség alatt nem létezett még uniós jogállamiság-politika, ugyanakkor a sajátos magyar és európai politikai környezet miatt ez az időszak megágyazott a későbbi, folyamatosan bővülő uniós jogállamisági eszköztárnak. Az uniós „jogállamisági” eszközök ma már jelentős hatást gyakorolnak az unió hatalmi szerkezetére és hatáskörmegosztására. A kondicionalitási rendelet alkalmazási tapasztalatai, valamint a Helyreállítási Alapból Magyarországnak járó források körüli elhúzódo tárgyalások is rávilágítanak a jogállamiság-politika jelentőségére, amelyen keresztül az EU központi intézményi és politikai erői egyre növekvő befolyást kívánnak gyakorolni többek között a tagállamok gazdasági és társadalompolitikájára. Magyarország az uniós jogállamiság-politika célkeresztjében álló egyik fő tagállamként közvetlenül érintett a jogállamiság-politika jövőbeni fejlődése által, ugyanakkor nemcsak hazánknek, hanem az egész Európai Uniónak is érdekében állna a jogállamiság-politika gyökeres reformja.

Bevezetés

A jogállamiság fogalmával az Európai Unió különböző, elsősorban szupranacionális intézményei és mainstream politikai erői, valamint bizonyos tagállamok közötti viták során találkozunk. A kérdéskört sokszor áthatja a túlfűtött, mindenkori párt- és aktuálpolitikai kontextus. Emiatt mára az európai közvélemény, a tudományos és szakmai élet képviselői általában tisztában vannak azzal, hogy az EU-ban jogállamisági viták léteznek, viszont az már kevésbé ismeretes, hogy a jogállamiság fogalma köré az elmúlt évtized során pontosan hogyan épült új uniós közpolitika.

Bár a közpolitika megnevezés – különösen a magyar terminus etimológiája által sugallt „szakmaiság” miatt – első ránézésre nehezen egyeztethető össze egy erősen átpolitizált témakörrel, a jogállamiság fogalma körül zajló uniós intézményi és politikai építkezés magán hordozza a szakpolitikai vagy közpolitikai építkezés (*policy building*) klasszikus jegyeit, amelyre korábbi tudományos munkák során részletesen is rámutattam. A közpolitika „egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja”.¹ A definíció alkalmazható a jogállamiság-politikára is, hiszen 2011-től kezdve

¹ HASSENTEUFEL 2011: 7.

számos jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk alakította azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió intézményei a jogállamisággal kapcsolatban ma is követnek.²

E program mentén pedig számos olyan új eszköz intézményesült az Európai Unióban, amelyen keresztül az uniós intézmények jogállamisági hiányosságokra vagy azok potenciális felmerülésére hivatkozva egyre szélesebb körű felügyelet alá vonhatják, és újabban szankcionálhatják a tagállamokat.

A jogállamiság-politika történeti fejlődése

A jogállamiság-politika történeti fejlődése során két jól elkülönülő szakaszt lehet megkülönböztetni egymástól. Egyrészt a múltban messzebbre visszatekintve levezethető, hogyan jelent meg a jogállamiság fogalma az uniós alapszerződésekben, és nyert teret elvi szinten a gondolat, hogy a jogállamiság érvényesülése a tagállamokban az EU által vizsgálándó kérdéssé válhat. Másrészt az elmúlt tizenhárom évet felölelő közelmúltat vizsgálva képet kaphatunk arról, hogyan kelt életre és intézményesült az uniós jogállamiság-politikája.

Az alapjogvédelem és a jogállam fogalmának megjelenése az uniós alapszerződésekben

Ami az uniós alapszerződéseket illeti, a jogállamiságra történő első szó szerinti utalások csak harmincöt évvel az Európai Közösségek megalapítása után, az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben³ jelentek meg.⁴ A Maastrichti Szerződés három alkalommal tesz említést a jogállamiságról. Először a Preambulumban erősíti meg, hogy a tagállamok elkötelezettek többek között a jogállamiság elve mellett.⁵ Ezt követően, már a szerződés normatív részében, az unión kívüli harmadik országok vonatkozásában jelenik meg utalás a jogállamiságra. Az alapszerződés értelmében az ezeknek az országoknak biztosított fejlesztési együttműködések célja többek között hozzájárulni a jogállamiság fejlesztéséhez és megerősítéséhez.⁶ Végül, a jogállamiság elvére való hivatkozás a szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó cikkében is megjelenik, amely rögzíti, hogy a kül- és biztonságpolitika egyik célja „a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása”.⁷

² Az európai jogállamisági viták köré épített uniós intézményi cselekvés közpolitikai jellegéről lásd részletesebben GÁT 2021: 9–10, 31–33, 255–261.

³ Aláírás időpontja: 1992. február 7., a hatálybalépés időpontja: 1993. november 1.

⁴ Hasonló értelemben lásd PÓCZA 2019.

⁵ Maastrichti Szerződés: Preambulum.

⁶ Maastrichti Szerződés: 130 U. cikk, 2. bekezdés.

⁷ Maastrichti Szerződés: J.1. cikk.

Mindez jól mutatja, hogy az 1990-es évek elején, a Maastrichti Szerződés megalkotásakor a jogállamiság-védelem kérdése még nem az uniós tagállamok, hanem a harmadik országok vonatkozásában merült fel.

Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződésben⁸ jelenik meg először tételesen a jogállamiság fogalma a tagállamok viszonylatában. A szerződés a jogállamiságot már az unió egyik alapelveként sorolja fel, amely közös a tagállamokban.⁹

Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett még ennél is fontosabb változás, hogy a szerződésben az unió történetében először megjelent az a gondolat, hogy az EU vizsgálhatja, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e a szerződésben lefektetett alapelveket, köztük a jogállamiságot.¹⁰ Az Amszterdami Szerződés azt is előírja, hogy amennyiben az említett területeken hiányosságokat állapítanak meg, az érintett tagállam egyes jogai, végső soron szavazati joga is felfüggeszthető. E passzus az Európai Unióról szóló szerződés jelenlegi 7-es cikkének az őse, amely negyven évvel az Európai Közösségek megalapítása után került be először az alapszerződésbe.

Az Amszterdami Szerződés ily módon történő módosítására az Európai Unió kelet-közép-európai bővítési perspektívái miatt került sor. Az akkori vélekedés szerint a kommunista diktatúra elnyomása alól nemrégiben felszabadult kelet-közép-európai országokban a demokratikus értékek és a jogállamiság nem rendelkeztek olyan szilárd alapokkal, mint Nyugat-Európában. Erre a felfogásra utal az Európai Bizottság által a 7. cikk alkalmazásával kapcsolatban 2003-ban kiadott közlemény, amely az unió közelgő bővítését jelöli meg első helyen olyan okként, amely szükségessé teszi vizsgálni a demokrácia és az alapvető jogok tagállamok általi tiszteletben tartását.¹¹ A szakirodalomban is találunk ezt a megállapítást megerősítő levezetéseket. Példaként említhető Hermann-Josef Blanke és Stelio Mangiameli alapszerződés-kommentárjának az EUSz 7. cikk eredetét vizsgáló fejezete,¹² valamint Bertrand Mathieu *A jog a demokrácia ellen?* című műve. Utóbbiban a szerző rámutat például arra, hogy Nyugat-Európában még mindig érvényben van a kelet-közép-európai tagállamokkal szembeni szkeptikus megközelítés.¹³ Ellentmondásos helyzet állt elő: az „új” tagállamokkal szembeni gyanakvó hozzáállás totalitárius múltjukban gyökerezik, amely során azonban figyelmen kívül hagyják, hogy a diktatórikus rezsimeket kívülről erőltették rá ezekre az országokra, miközben jelenlegi alkotmányos berendezkedésük nem tesz lehetővé hasonló „elhajlást”. Sőt, Magyarországon a jogállam megszilárdítása a rendszerváltás után az egyik legfontosabb célkitűzés volt. A célkitűzést az Alkotmánybíróság prioritásként kezelte, ami olykor már-már a jogállamfogalom omnipotenciájához vezetett.¹⁴

⁸ Aláírás időpontja: 1997. október 2., hatálybalépés időpontja: 1999. május 1.

⁹ Amszterdami Szerződés: 1. cikk (8) bekezdés.

¹⁰ Amszterdami Szerződés: F.I. cikk.

¹¹ European Commission 2003: 4.

¹² BLANKE–MANGIAMELI 2013: 356.

¹³ MATHIEU 2017: 131.

¹⁴ A jogállam megerősítésének korhű elemzéséhez lásd VARGA 2021. A jogállam-fogalom túlzásokba eső alkalmazásáról lásd bővebben VARGA Zs. 2015.

A 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés¹⁵ tovább folytatta az Amszterdami Szerződés által elindított tendenciát. A Nizzai Szerződés többek között azzal egészítette ki az Amszterdami Szerződésben megalkotott eljárást, hogy bevezetett egy előrejelzési mechanizmust is, amely lehetővé tette, hogy az Európai Unió nemcsak a súlyos jogsértés megállapítása esetén, hanem már az említett jogok megsértésének „egyértelmű veszélye” esetén is felléphessen egy tagállammal szemben, egyszerűbb eljárás keretében. Ez az újabb, kiegészítő eljárás nem nyújt lehetőséget szankciókra, csak annyit tesz lehetővé, hogy a Tanács „ajánlásokat” fogadjon el annak érdekében, hogy a szóban forgó tagállam megszüntesse a jogállamiságot veszélyeztető helyzetet.¹⁶

A 2007-ben aláírt lisszaboni szerződésmódosítást követően az EUSz jelenleg hatályos 7. cikke lényegében megtartotta az Amszterdami és Nizzai Szerződések által rögzített megoldásokat, és két eljárástípust alakított ki. Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Az eljárás az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére indítható el. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség.

A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség.

Az unió történetében eddig két alkalommal indítottak 7. cikk szerinti eljárásokat, és mindkettő esetében az 1) bekezdés szerinti eljárásról van szó. Lengyelországgal szemben az Európai Bizottság indította el 2017. december 20-án az eljárást,¹⁷ egy évvel később pedig az Európai Parlament kezdeményezte azt Magyarországgal szemben 2018. szeptember 12-i Sargentini-állásfoglalásával.¹⁸ Az immár öt, illetve hat éve tartó eljárások keretében több alkalommal szerveztek az érintett tagállamokkal kapcsolatos meghallgatásokat a Tanácsban, ugyanakkor ügydöntő szavazásra még egyik esetben sem került sor.

Az elmúlt több mint egy évtizedben a brüsszeli intézményrendszer jól érzékelhetően más módszereken keresztül próbált fogást találni az érintett tagállamokon. Az uniós intézmények a szerződéses rendelkezések alkalmazása helyett alternatív eszközök létrehozásában keresték a megoldást, amelyeken keresztül megteremtették maguknak a lehetőséget arra, hogy a jogállamiságra hivatkozva felügyelet alá vonják a tagállamokat. A következő pontban a tanulmány ezeket – a jogállamiság-politika intézményesüléséhez vezető – eszközöket tekinti át röviden.

¹⁵ Aláírás időpontja: 2001. február 26., hatálybalépés időpontja: 2003. február 1.

¹⁶ Nizzai Szerződés: 1. cikk

¹⁷ European Commission 2017.

¹⁸ Európai Parlament 2018.

Az európai uniós jogállamiság-politika intézményesülése

A Bizottság jogállamisági kerete

Az első „jogállamisági” eszközt a Bizottság hozta létre 2014-ben, amely a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret (a továbbiakban: jogállamisági keret) néven vált ismertté. A Bizottság március 11-i közleményében jelentette be, hogy olyan új eszköz létrehozását tartja szükségesnek, amely képes kezelni az uniós jog hatályán kívül eső, mégis „aggodalomra okot adó” eseteket is, amelyekre vonatkozólag nem indíthat az EUSz 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárást.¹⁹ Az új eszköz kialakítása során azonban a testületnek láthatóan nem sikerült jelentősen elszakadnia a kötelezettségszegési eljárások mintájától. A jogállamisági keret értelmében ugyanis a Bizottság a kötelezettségszegési eljárások analógiáját követve, ugyanúgy strukturált párbeszéd keretében vonhatja kérdőre a különböző tagállami kormányzatokat.

Ami a kötelezettségszegési eljárásoktól mégis megkülönbözteti a jogállamisági keretet, az az, hogy utóbbi esetben hiányzik a bírósági szak, azaz a Bizottság nem citálhatja az Európai Unió Bírósága elé azokat a tagállamokat, amelyekkel a párbeszéd lezárultával is fennállnak nézeteltérései. A bírósági komponens hiányában az eljárás szankcionálhatósága is elmarad. Míg a kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmarasztalhatja a tagállamot, és kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán, és pénzbírságra ítéelheti, a jogállamisági keret tekintetében nincs mód hasonló, kényszerítő erővel bíró szankció kivetésére.

A Bizottság jogállamisági kerete bár úttörőnek számít a tagállamok feletti szupranacionális „jogállamisági” felügyelet műfajának megteremtésében, az eszközt a Bizottság eddig csak egyszer alkalmazta. Ezen mechanizmus keretében 2016. január 13-án Lengyelországot vonta vizsgálat alá elsősorban a lengyel bírói függetlenséggel kapcsolatban megfogalmazott aggályaira hivatkozva.²⁰ Miután a jogállamisági kereten keresztül nem sikerült elérnie, hogy az érintett tagállam változtasson az általa kifogásolt gyakorlaton, a Bizottság a korábban említettek szerint 7-es cikkés eljárást indított Lengyelországgal szemben.

A Tanács jogállamisági párbeszéde

A Tanács néhány hónappal a Bizottság jogállamisági keretéről szóló közlemény után vezette be az úgynevezett éves jogállamisági párbeszédet. Az erről szóló 2014. december 16-i sajtóközlemény alapján a Tanács a tagállamok szuverenitásának megőrzése és az uniós alapszerződésekbe foglalt hatáskörmegosztási szabályok maradéktalan betartása mellett kívánt csak a jogállamiság kérdésével foglalkozni egy évente megrendezett, általános politikai párbeszéd keretében.²¹

¹⁹ Európai Bizottság 2014.

²⁰ European Commission 2016.

²¹ Európai Unió Tanácsa 2014b.

A Tanács jogállamisági párbeszéde az évek során azonban jelentős átalakuláson ment keresztül. Míg kezdetekben – például a 2015-ös jogállamisági párbeszéd során – a tagállamok nem egymás jogállamisági helyzetét vizsgálták, hanem egy kiválasztott jogállamisági témakörön belül folytattak általános eszmecserét,²² 2020 második felétől kezdve, a német soros elnökség közbenjárására az általános párbeszéd mellett újabb komponensként meghatározott tagállamok fő jogállamisági fejleményeit is elkezdtek megvitatni az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) keretében.²³ A Tanács eredetileg különutasnak szánt jogállamisági eszköze láthatóan igazodni kezdett az unió szupranacionális intézményeiben megfigyelhető trendhez, és teret engedett a tagállamokkal szembeni jogállamisági monitoring gondolatának.

Az Európai Parlament javaslata a jogállamisági mechanizmusra

Az Európai Parlament baloldali többsége a jogállamiság-politika egyik legfőbb szorgalmazójaként nem volt elégedett sem a Bizottság, sem a Tanács jogállamisági eszközeivel. Az Európai Parlament a Sophia in' t Veld liberális képviselő (ALDE/Renew Europe) által jegyzett jelentés nyomán állásfoglalást fogadott el 2016. október 25-én, amelyben a bizottsági és tanácsi mechanizmusoknál sokkal átfogóbb jogállamisági monitoringrendszerre tett javaslatot. A Bizottság által javasolt jogállamisági mechanizmushoz hasonlóan a Parlament is az EUSz 7. cikkén kívüli, gyakorlatilag annak előszobáját képező vizsgálati eljárás kereteit kívánta megteremteni. A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által javasolt úgynevezett demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmust²⁴ nemcsak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben kívánta alkalmazni, hanem előírányozta minden tagállam rendszeres, éves ellenőrzését. Az állásfoglalás felvázolta a mechanizmus struktúráját, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament és a különböző NGO-k, civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kaptak volna. A mechanizmus keretében tett megállapításoktól függően többféle kimenetelt vázolt fel, amelyek között a bizottsági jogállamisági kerethez hasonlóan megtalálható volt a 7. cikk megindításának lehetősége is.

Mivel a Parlament javaslata jogalkotási eljárást igényelt volna, ezzel kapcsolatban pedig az Európai Unió intézményrendszerében kizárólag a Bizottság rendelkezik kezdeményezési jogkörrel, a Bizottság támogatásának hiányában a Parlament javaslata nem valósult meg. A Bizottság 2017. január 17-én hivatalos közleményben válaszolt a Parlament felvetésére, és kijelentette, hogy jelentős kételyei vannak a mechanizmus

²² Council of the European Union 2016.

²³ WAHL 2020.

²⁴ Európai Parlament 2016.

szükségessége és megvalósíthatósága kapcsán. Sőt, a javaslat bizonyos elemeivel kapcsolatban egyenesen megkérdőjelezte a felvetések jogszerűségét, és aggályokat fogalmazott meg az intézményi legitimitás és elszámoltathatóság terén.²⁵

A Bizottságnak az európai parlamenti javaslatra adott válasza jól mutatja, hogy az uniós intézmények egymás közt is versenyt folytatnak a jogállamisági viták margóján. Az uniós intézmények célja, hogy ezt a témakört is felhasználva magukat erősítsék. Ezért a jogállamisági vizsgálódások során az Európai Bizottság és a Parlament is ki-ki a maga hatásköreit kívánja erősíteni, míg a konkurens intézmény hasonló terveit ellenzi.²⁶ Erre mutat rá a következő pontban tárgyalt éves jogállamisági jelentés esete is.

A Bizottság éves jogállamisági jelentése

Az Európai Parlament eredetileg hamvába holt javaslata később mégis hatást gyakorolt az uniós intézményrendszer, különösen a Bizottság gondolkodására. Alig két évvel az előzőekben felvázolt elutasító vélemény megfogalmazását követően a Bizottság 2019-ben mégis előállt egy olyan javaslattal, amely minden tagállamra vonatkozó, szisztematikus, éves jogállamisági ellenőrzést irányzott elő. Az első éves jogállamisági jelentés 2020 szeptemberében jelent meg, amelyben a Bizottság a különböző tagállamokat egyesével értékelte négy előre meghatározott, jogállamisághoz kötődő tématerületen.²⁷

Bár a Bizottság éves jelentési rendszere nagyban hasonlít ahhoz a javaslatához, amelyet a Parlament 2016-ban megfogalmazott, jelentős különbségek is megfigyelhetők a kettő között. Míg a Parlament 2016-os javaslatában hangsúlyos szerepet kívánt biztosítani saját magának és egy úgynevezett független szakértői testületnek, a Bizottság éves jogállamisági jelentési rendszerében a főszerepet a Bizottság játssza. A parlamenti javaslattal ellentétben az éves jogállamisági jelentés során a Bizottság munkatársai értékelik a különböző tagállamokat. Az értékelés spektruma is jóval szűkebb, az igazságszolgáltatási rendszerre, a korrupcióellenes fellépésre, a médiapluralizmusra, valamint a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi ügyekre korlátozódik. Mindez arra világít rá, hogy a Bizottság meg kívánta őrizni mozgásterét a tagállamok jogállamisági értékelése kapcsán, és nem kívánt lemondani erről a nyomásgyakorlási lehetőségről más testületek, különösképpen az Európai Parlament javára. A Bizottság, függetlenül attól, hogy éves jogállamisági jelentése még mindig nem felel meg teljes mértékben a Parlament elvárásainak,²⁸ 2020 óta évente elkészíti jogállamisági jelentését.

²⁵ Commission 2017.

²⁶ Lásd részletesebben GÁT 2021: 96–106.

²⁷ European Commission 2020a.

²⁸ Európai Parlament 2020b.

„Jogállamisági” kondicionalitási rendelet

Az uniós jogállamiság-politika további eszközei közé sorolható a jogállamisági kondicionalitási rendelet is, amely alapján a Bizottság javaslatára a Tanács felfüggesztheti a tagállamoknak járó európai uniós források folyósítását. Az Európai Bizottság 2018. május 2-án az unió 2021-től 2027-ig terjedő többéves költségvetési csomagjának (MFF-csomag) részeként terjesztette elő „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről szóló” rendeletre vonatkozó javaslatát.²⁹ E javaslat alapján fogadták el számos módosítást követően az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020. december 16-án kihirdetett „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló” rendeletet (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet vagy rendelet).³⁰ A rendelethez szokatlan módon az Európai Tanács „értelmező rendelkezéseket” fűzött 2020. december 16-i következtetéseiben. Az elfogadott szöveg erősen vitatott jellegét mutatja az is, hogy Magyarország és Lengyelország utólag kezdeményezte megsemmisítését az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt. Bár a Bíróság végül elutasította a magyar és lengyel kereseteket, a rendelet kapcsán máig jelentős dilemmák merülnek fel, amelyeket e tanulmány későbbi részében mutatok be.

Előljáróban azt szükséges megjegyezni, hogy a kondicionalitási rendelettel a tagállamok feletti uniós jogállamisági kontrollt szorgalmazó politikai és intézményi erők jelentős diadalt könyvelhettek el maguknak. Régóta kitűzött céljuk volt ugyanis, hogy az uniós intézmények számára lehetővé tegyék azt, hogy ne csak politikai, de pénzügyi eszközökkel is nyomást gyakorolhassanak a tagállamokra. Bár a jogállamisághoz kapcsolódó pénzügyi szankciók gondolata a 2010-es évek elején még igen merész elképzelésnek számított, és ezért az első jogállamisági eszközök nem is tartalmaztak ilyen elemeket, a felvetés a jogállamisági viták kezdetétől jelen volt a politikai szintén. Erre utal például az a levél is, amelyet Németország, Dánia, Finnország és Hollandia külügyminiszterei címeztek az Európai Bizottság elnökének 2013. március 6-án.³¹ Az említett külügyminiszterek – köztük Frans Timmermans is, aki később a jogállamiságért felelős uniós biztosi pozíciót is betöltötte, majd az európai szocialisták csúcsjelöltjeként indult az EP-választásokon – szorgalmazták, hogy az EU mielőbb vezessen be a tagállamokkal szemben alkalmazható jogállamisági mechanizmust. A levél azt is tartalmazza, hogy „végső megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését”. Ezt az elképzelést valósította meg a 2020-as kondicionalitási rendelet.

A rendelet lehetővé teszi, hogy a Bizottság kezdeményezésére a Tanács intézkedéseket hozzon abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy „a jogállamiság elveinek valamely

²⁹ Európai Bizottság 2018.

³⁰ Európai Parlament és Tanács 2020.

³¹ A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6.

tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll”.³² A rendelet keretében a Bizottság aggályokat fogalmazhat meg egy adott tagállam tekintetében, és kérheti a tagállamot az általa problémásnak vélt kérdések orvoslására. Ha a Bizottság és a tagállam nem tud megállapodni a felvetett ügyekben, a Bizottság a rendelet alapján intézkedésekre tehet javaslatot, amelyet a Tanács elé terjeszt. A Tanács minősített többséggel dönt a Bizottság intézkedési javaslatairól, azokat elfogadhatja, elutasíthatja vagy módosíthatja.

A mechanizmust az EU történetében egyetlen alkalommal indították el. Ursula von der Leyen bizottsági elnök két nappal a magyar országgyűlési választásokat követően, 2022. április 25-én jelentette be, hogy a kondicionalitási rendeletet alkalmazni kezdik Magyarországgal szemben.³³ Az eljárás keretében tárgyalások kezdődtek a Bizottság és Magyarország között. Bár a magyar kormány számos intézkedést tett az uniós testület aggályainak kezelésére, a Bizottság mégis bizonyos uniós források részleges felfüggesztésére tett javaslatot, amelyet a Tanács 2022. december 12-én meg is szavazott.³⁴ A különböző eljárási lépéseket komplex politikai és diplomáciai tárgyalások előzték meg.³⁵ A felek közötti tárgyalások továbbra is zajlanak, de egyelőre nem jutottak nyugvópontra. Az európai parlamenti választások közeledtével egyre nagyobb az esélye annak, hogy a probléma teljes körű megoldása a következő intézményi ciklusra tolódik át, még ha időszakosan a részleges megállapodás körvonalazódására utaló sajtóhírek is látnak napvilágot.

Az uniós jogállamiság-politika a 2011-es magyar EU-elnökség kontextusában

Az Európai Unió jogállamiság-politikája és a 2011. első félévi soros magyar EU-elnökség viszonyrendszere összetett. Egyrészt kijelenthető, hogy az uniós jogállamiság-védelem nem jelent meg a magyar elnökség szakpolitikai prioritásai között. Az ok egyszerű, és nem a magyar elnökség gondolkodására, hanem az adott időszak politikai kontextusára vezethető vissza. A 2010-es évek elején ugyanis a tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzés kérdése egészen egyszerűen még nem szerepelt az európai uniós politikai és intézményi napirenden. A manapság számos európai parlamenti vitát és állásfoglalást átható, az intézmények gondolkodásában mindennapos „mainstream” témaként megjelenő jogállamiság kérdése nem képezte olyan szintű politikai gondolkodás tárgyát, amely indokolhatta volna, hogy bármely EU-s elnökség foglalkozzon a kérdéssel.

Ez nem azt jelenti, hogy korábban sosem merült volna fel a dilemma, hogy mit tehet az Európai Unió abban az esetben, ha aggályai merülnek fel egy tagállam politikai

³² Európai Parlament és Tanács 2020: 4. cikk (1) bekezdés.

³³ JUDI 2022.

³⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

³⁵ GÁT 2022a; 2022b; 2022c; 2022d.

irányultságával kapcsolatban. Nyugat-Európában ugyanis korábban már nagy port kavart az az eset, amikor Jörg Haider szélsőjobboldaliként számontartott pártja (FPÖ) az 1999. októberi ausztriai parlamenti választásokat követően bejutott az osztrák kormánykoalícióba. Az európai uniós tagállamok ugyanakkor ebben az ominózus esetben uniós szintű eszközök helyett hagyományos, bilaterális diplomáciai úton nyilvánították ki nemtetszésüket, és próbáltak nyomást gyakorolni Ausztriára. A Haider-féle epizód így nem vezetett el a jogállamisági kérdés uniós intézményi politizálásáig.

Az is csak tévhit, hogy az uniós tagállamok ebből az esetből okulva rögzítették volna az alapszerződésben a 7-es cikkes eljárás őst. A kronológiát figyelembe véve ugyanis megállapítható, hogy Haider hatalomra kerülése nem befolyásolhatta a 7. cikk elődjének számító jogállamisági eljárás bevezetését, mivel azt az 1997. október 2-án – tehát két évvel a kérdéses osztrák választások és kormányalakítás előtt – aláírt Amszterdami Szerződés vezette be. Ez az epizód csak a Nizzai Szerződést befolyásolhatta, amely mint fentebb láttuk, a jogállamisági eljárást egy olyan elemmel egészítette ki, amely már nemcsak a jogsértés megállapítására, hanem annak egyértelmű veszélyének kimondására is lehetőséget nyújtott a tagállamoknak.

Az Amszterdami Szerződés tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzésre vonatkozó passzusa csak azt bizonyítja, hogy – mint azt fentebb részletesen kifejtettem – a kelet-közép-európai tagállamokkal kapcsolatos alapjogi, értékrendbeli vagy politikai aggályok lehetősége már korábban is felmerült az Európai Unióban. A történelmi kontextust alaposabban megvizsgálva megállapítható, hogy a jelenség leginkább a kelet-közép-európai tagállamok iránti bizalmatlansággal függhet össze, amelyek uniós csatlakozási perspektívái az 1990-es évek végén és 2000-es évek elején, azaz az Amszterdami Szerződés megalkotásának időszakában már meghatározó kérdésként szerepeltek az európai politikai napirenden.³⁶

A tagállamokkal kapcsolatos jogállamisági kontroll írmagja ily módon már jelen volt a 2011-es magyar uniós elnökséget megelőzően is, anélkül azonban, hogy a téma különösebb közfigyelem és politikai cselekvés tárgyát képezte volna.

Ami miatt mégis fontos a 2011. első félévi magyar EU-elnökség és a jogállamiság-politika kapcsolatáról értekezni, az az, hogy a jogállamisági kérdés a magyar elnökség kontextusában, lényegében az elnökséget ellátó Magyarországgal szembeni politikai támadás részeként került fel először és tartósan az európai politikai napirendre.

A jogállamisági kérdést az európai baloldali politikai erők kezdték el átpolitizálni a 2011-es magyar elnökség első napjaitól kezdve. Orbán Viktor az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó tagállam vezetőjeként, az uniós szokásoknak megfelelően részt vett a Parlament 2011. január 18-i strasbourgi plenáris ülésén, hogy bemutassa az ország európai cselekvési tervét. Az ülésen azonban kevés figyelem jutott az elnökségi programnak, az Európai Parlament balliberális képviselői ugyanis a 2010 decemberében

³⁶ GÁT 2021.

elfogadott új magyar médiatörvényre³⁷ hivatkozva erőteljes támadássorozatot intéztek a magyar miniszterelnök ellen azt állítva, hogy az új törvény súlyosan sérti a szólás-szabadságot és a demokratikus elveket. Így az eredetileg a magyar elnökség programjának bemutatására dedikált napirendi pont hamar a „magyarországi helyzetről” szóló heves vitába torkollott.

A Zöldek akkori frakcióvezetője, Daniel Cohn-Bendit személyeskedő hangnemben bírálta például a magyar miniszterelnököt, és kijelentette, hogy Orbán Viktor „jó úton jár ahhoz, hogy egy európai Chávez, egy, a demokrácia lényegét és struktúráját nem értő, nemzeti populista legyen belőle”.³⁸ A rendkívül indulatos vitát már az is megalapozta, hogy több európai parlamenti képviselő leragasztott szájjal, kezében fehér lapot tartva fogadta az ülésteremben a magyar kormányzati delegációt, amellyel azoknak az újságoknak a címlapjait kívánták szimbolizálni, amelyeket véleményük szerint Magyarországon cenzúra fenyegetett. A magyar elnökség kezdetét ugyanis az is beárnyékolta, hogy a médiatörvény elleni tiltakozásként 2010 decemberében és 2011 januárjában több magyar újság üres címlappal vagy a médiaszabadságot követelő első oldallal jelent meg.³⁹ Ezzel párhuzamosan a nyugat-európai médiában is kritikus cikkek láttak napvilágot, például az alábbi címekkel: *Nehéz teher a magyar elnökség számára*,⁴⁰ *Autoriter rothadás*,⁴¹ *Magyarország putyinizálódása*,⁴² *Magyarország: a hatalom által porba tiport szabadságjogok*.⁴³ A nagy nemzetközi NGO-k, mint az Amnesty International⁴⁴ vagy a Human Rights Watch,⁴⁵ valamint több magyar civil szervezet, mint például a Társaság a Szabadságjogokért⁴⁶ szintén bíralták az új jogszabályt.

A 2011-es magyar uniós elnökség alatt az Európai Parlament baloldala⁴⁷ által napirendre tűzött politikai viták adták meg az indító löketet a jogállamiság fogalmának európai uniós szintén történő átpolitizálásához. Az ezek nyomán sorra elfogadott európai parlamenti állásfoglalások⁴⁸ gondoskodtak arról, hogy a kérdéskör tartósan az európai politikai napirenden maradjon, és nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy az előző pontban bemutatottak szerint intézményesüljön.

³⁷ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról. A médiatörvénnyel kapcsolatos viták átfogó szakmai elemzéséhez lásd KOLTAY–LAPSÁNSZKY 2011.

³⁸ Daniel Cohn-Bendit 2011. január 18-i beszéde az Európai Parlamentben.

³⁹ Üres címlapok tiltakoznak a médiatörvény-tervezet ellen 2010; Címlapon tiltakozik a médiatörvény ellen a Népszabadság és a Népszava 2011.

⁴⁰ BÜRGER 2011.

⁴¹ BOLZEN–JUNGHOLT 2010.

⁴² The Putinization of Hungary 2010.

⁴³ STOLZ 2011.

⁴⁴ Amnesty International 2011.

⁴⁵ Hungary: Media Law Endangers Press Freedom 2011.

⁴⁶ TASZ 2011.

⁴⁷ Lásd például az Európai Parlament 2011. március 10-i, magyar médiatörvényről szóló állásfoglalásának szavazati eredményeit.

⁴⁸ Európai Parlament 2011a; 2011b; 2012; 2013; 2015a; 2015b; 2017; 2018; 2020a.

A jogállamiság-politika aktuális helyzete és kihívásai

Miközben az uniós jogállamiság-politika az intézményesülésen keresztül mára robusztus politikává lépett elő, számos olyan elvi és gyakorlati dilemmát vet fel, amelyek megkérdőjelezzik hosszú távú fenntarthatóságát.

Bár az objektivitás alapvető eleme kellene hogy legyen egy olyan eszközrendszernek, amely – legalábbis nevében – a politikai önkénnyel szemben a jog uralmát hivatott védelmezni, a jogállamiság-politikával kapcsolatos elsődleges kihívás mégis az, hogy ez a politika rendkívül kitett a mindenkorai politikai többség akaratainak.

A jogállamisági vizsgálódásokat az uniós intézmények jogelvekre hivatkozva folytatják le, azonban az eljárások politikai természetűek. Egyrészt az uniós intézmények a jogállamisági eszköztár alkalmazása során minden esetben a tagállami kormányzati politikai intézkedéseket, parlamenti döntéseket vonják vizsgálat alá, azaz már a vizsgált kérdések is javarészt politikai természetűek. Másrészt a jogállamisági eszközök keretében kialakított eljárások főszereplői, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és Tanács nem semleges intézményi fórumok, hanem politikai testületek. Ebből pedig az következik, hogy döntéseikben sem az objektivitás, hanem a politikai megfontolások játsszák a kulcsszerepet.

Az objektivitás hiánya különböző eszközök alkalmazásakor a gyakorlatban tapasztalható ellentmondásokon keresztül is megmutatkozik. Nem világos például, hogy mi alapján döntötte el a Bizottság, hogy csak Lengyelországgal szemben alkalmazza jogállamisági keretét, miközben más országokat kihagyott a vizsgálódás alól? Hogyan lehetséges, hogy az Európai Parlament Magyarországgal szemben elindította a 7. cikk szerinti eljárást, míg a Bizottság ezt nem tette meg, holott módjában állt volna? Mivel magyarázandó, hogy ezt követően a Bizottság mégis Magyarország uniós forrásainak egy részét függesztette fel, míg Lengyelországgal szemben nem indította el a kondicionálási eljárását? A példaként említett dilemmák mind azt mutatják, hogy a jogállamiság-politikában szerepet játszó politikai testületek nem objektív, koherens jogi logika mentén, hanem diszkrecionális politikai mérlegelés alapján döntenek a különböző eszközök alkalmazásáról egy-egy tagállammal szemben.

E ponton említésre méltó, hogy a Parlament maga is kifogásolta a Bizottság diszkrecionális jogkörét a jogállamisági keret alkalmazása kapcsán. A Parlament fentebb említett 2016-os állásfoglalásában éppen azzal indokolta a minden országra kiterjesztendő éves jogállamisági vizsgálatra tett javaslatát, hogy a 2014-es jogállamisági keret túlságosan nagy mérlegelési szabadságot biztosított a Bizottságnak a tekintetben, hogy melyik tagországot vonja vizsgálat alá.

A gyakorlatban azonban kiderült, hogy az éves jogállamisági jelentési rendszer sem képes önmagában orvosolni az objektivitás hiányával kapcsolatos aggályokat. Az a tény, hogy a Bizottság évente immár minden tagállamot megvizsgál, még nem jelenti azt, hogy feltétlenül ugyanolyan mérce szerint, ugyanolyan szigorral teszi ezt mindenki esetében. Erre emblemikus például szolgál az, hogy a Bizottság első, éves jogállamisági jelentésében aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy Magyarországon az Országos Bírósági Tanács hatáskörei nem elég szélesek, miközben Luxemburnak nem róttá fel,

hogy az országban egyáltalán nem is létezett ilyen intézmény, sőt kifejezetten pozitívként tüntette fel, hogy a luxemburgi parlamentben gondolkodnak egy bírói tanács felállításán.⁴⁹ A gyakorlati tapasztalatok alapján erőteljesen megkérdőjelezhető, hogy a Bizottságnak szándékában áll-e egyáltalán egyenlő mércével mérni. De még ha meg is volna ehhez a politikai és intézményes akarat, akkor is kérdéses, hogy a Bizottság tisztviselői hogyan tudnak eltérő alkotmányos rendszereket azonos követelmények szerint sikerrel vizsgálni. Ez még a Velencei Bizottsághoz hasonló, széles körű közjogi szaktudással és hosszú szakmai múlttal rendelkező szakemberekből álló testületeknek is komoly kihívást jelent.

Problémás helyzetet teremt az európai integráció számára az is, hogy a jogállamiság-politikán keresztül a tagállami belpolitikai vitákat az Európai Parlamentbe exportálták. Más a következménye ugyanis a tagállami és az európai politikai szintén zajló vitáknak.

Tagállami szintén a mindenkori kormányt és a kormánypártokat az ellenzékben helyet foglaló hazai képviselők bírálják, akik erre a hazai választóktól felhatalmazást kaptak. Ez a demokrácia legalapvetőbb, természetszerű velejárója. Ezzel szemben, amennyiben egy tagállami kormány intézkedéseiről az Európai Parlamentben folyik vita, az adott ország kormánytöbbsége más európai országok politikusaival, adott esetben más országok kormányzati többségéhez tartozó politikusaival is szembekerül. Ez pedig azt jelenti, hogy az Európai Parlamentben közvetett módon a különböző európai országok vezetési is szembekerülhetnek egymással az egyik ország belpolitikai ügyeivel kapcsolatban. Ez a helyzet egyrészt felveti a kérdést, hogy külföldi országok politikusai milyen legitimitáció alapján szólnak bele más országok belpolitikájába. Másrészt pedig az egymás belpolitikájáról való folyamatos véleményalkotás feszültségeket eredményez a tagállamok között, ami ellentétes az Európai Unió alapgondolatával, amely szerint az uniós intézményrendszernek az európai nemzetek közötti békés együttműködést kellene elősegítenie.

Jelenleg az európai jogállamisági viták tárgyát általában főként a kelet-közép-európai, azon belül is lengyel és magyar kormányzati intézkedések képezik. Ugyanakkor a jogállamiság-politika általánosítása és kiterjesztése minden tagállamra, például az éves jogállamisági jelentési rendszeren keresztül, magában hordozza a veszélyt, hogy a jövőben egyre fokozódik a tagállamok közötti egymásra mutogatás. „Tényleg szükség van arra, hogy nemzeti politikai csatározások rendezésére szolgáló színház legyen belőlünk?” – tette fel a kérdést Joseph Daul francia politikus, az Európai Néppárti Frakció akkori elnöke 2011 márciusában az egyik első, Magyarországgal kapcsolatos európai parlamenti vitán. Elgondolkodtató, hogy az egykor költőinek szánt kérdésben felvázolt képmára valósággá, mindennapi gyakorlattá vált, olyannyira, hogy egyes európai parlamenti képviselők más országok belpolitikai fejleményeinek kommentálására szakosodtak.⁵⁰

A fenti elvi problémákon kívül az uniós jogállamiság-politika jelentős jogi aggályokat is felvet. Ezt mutatja az is, hogy a Bizottság 2014-es jogállamisági keretét a Tanács annak idején jelentős szkepticizmussal fogadta. Máig elérhető az interneten az Európai

⁴⁹ Európai Bizottság 2020a; 2020b.

⁵⁰ Lásd például Daniel Freund német zöldpárti képviselő Twitter-bejegyzéseit. FREUND.

Unió Tanácsának Jogi Szolgálatával 2014. május 27-én kiadott, rendkívül kritikus jogi szakvélemény, amely kimutatta, hogy a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a jogállamisági keret létrehozására.⁵¹ A jogi szolgálat szerint ugyanis a Bizottság jogállamisági keretével olyan eszközt hozott létre, amely megkerüli az EUSz 7. cikk szerinti eljárást.

A Bizottság az intézményközi jogvitában azzal a fő érveléssel védekezett, miszerint a jogállamisági keret nem a 7. cikk megkerülését jelenti, hanem a Bizottság belső eszközét, amely segít számára felmérni, hogy egy tagállammal szemben szükséges-e megindítani a 7. cikk szerinti eljárást. A Tanács Jogi Szolgálatával azonban „a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása a Szerződések értelmében nem lehet tárgya az uniós intézmények intézkedéseinek, függetlenül attól, hogy ezen intézkedés vonatkozásában fennáll-e konkrét hatáskör; ez alól az egyetlen kivételt az EUSz 7. cikke szerinti eljárás jelenti”. A szakvélemény azt is hozzáteszi, hogy „attól még, hogy a [bizottsági] ajánlások nem kötelező erejűek, az intézmények nem bocsáthatnak ki ajánlásokat olyan ügyben vagy tárgyban, amely kapcsán nem rendelkeznek a Szerződések révén rájuk ruházott hatáskörrel”.⁵²

A hivatkozott szakvélemény fundamentális jogi problémára mutatott rá a tagállamok feletti uniós jogállamisági ellenőrzés kapcsán. A későbbiekben létrehozott jogállamisági eszközöknek – a Tanács jogállamisági párbeszédének kezdeti formáján kívül – nem sikerült ezt a dilemmát feloldaniuk. Sőt azzal, hogy egyre szélesebb körű jogállamisági vizsgálatokat irányoztak elő, a probléma csak súlyosabbá vált.

Ez a helyzet különösen fennáll a kondicionalitási rendelet kapcsán, amely már kézzelfogható joghatásokkal, mi több, jelentős pénzügyi és gazdasági következményekkel sújtja az eljárás alá vont tagállamot. Mint azt már említettem, Magyarország és Lengyelország az Európai Unió Bírósága előtt megtámadta a rendeletet. Az is tény, hogy a Bíróság 2022. február 16-i ítéletében⁵³ nem adott helyt a két ország kereseteinek. Ugyanakkor a döntés tudományos szempontból megkérdőjelezhető, különös tekintettel akkor, ha figyelembe vesszük azt a politikai kontextust, amelyben a rendelet megszületett, és amelyről a Bíróság egyszerűen nem vett tudomást.

Ahogy korábbi tanulmányokban részletesen is kifejtettem, a Bíróság csak úgy tudott a rendelet érvényessége mellett dönteni, hogy a mérlegelése során nem vette figyelembe a rendelet valódi politikai célját.⁵⁴ Az ítéletben ugyanis a kondicionalitási rendeletet kizárólag az uniós költségvetését védő eszközként értelmezi, miközben a politikai arénában és a nyilvánosság előtt a rendelet pártfogói nyíltan sikerként könyvelték el, hogy immár pénzügyi módszerekkel is megbüntethetővé váltak a szerintük a jogállamiság elvét megsértő tagállamok. A Bíróság ennek ellenére figyelmen kívül hagyta, hogy a rendeletet kifejezetten azzal a politikai céllal alkották meg, hogy az uniós korábbi jogállamisági eszköztárát pénzügyi szankciókat is lehetővé tevő eszközzel egészítsék ki.

⁵¹ Az Európai Unió Tanácsa 2014a.

⁵² A fordításban ezen a ponton a szakvélemény eredeti francia nyelvű változatát vettem alapul.

⁵³ Az Európai Unió Bírósága: C-156/21. sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet.

⁵⁴ GÁT 2023.

A Bíróság ítéletét megelőző főtanácsnoki vélemény erénye, hogy – bár végül maga is a rendelet költségvetés-védelmi jellege, és ily módon a lengyel–magyar keresetek elutasítása mellett tett hitet – tárgyalta a rendelet lehetséges kettős olvasatának kérdését. Ehhez kapcsolódóan pedig megállapította, hogy amennyiben a rendelet jogállamisági szankciós eszköz, úgy nincsen megfelelő jogalapja. Ennek tükrében még érdekesebb, hogy a Bíróság ítéletében nem járta körül a lehetséges kettős olvasat kérdését.

A jogállamiság-politika gazdasági és társadalmi hatásai

Az utóbbi években a jogállamiság-politika szorgalmazói gazdasági jellegű érveket is felhoztak politikájuk mellett. Az érvrendszer azonban legfeljebb csak elvontabb elvi síkon értelmezhető. A valóságban ugyanis a jogállamiság-politika éppen hogy súlyos veszélyekkel fenyeget a tagállamok és az unió gazdaságára nézve, ahelyett, hogy hozzájárulna azok építéséhez.

A jogállamiság-politika szorgalmazói azzal érvelnek, hogy a gazdaság helyes működéséhez jól működő, szilárd jogrendszer és megfelelő jogállami adottságok szükségesek. Amennyiben ezek a feltételek nem valósulnak meg egy tagállamban, az a gazdaság erodálódásához vezet. Emiatt is szükséges, hogy az unió jogállamisági kontrollt gyakoroljon a tagállamok felett. Bár az uniós tagállamok csatlakozásuk pillanatában szigorú átvilágításon estek át, és megfelelték ezeknek a feltételeknek, a későbbiekben rendszereik erodálódhattak, ezért is fontos az állandó jogállamisági vizsgálat.

A fenti logika elvi szempontból megállja a helyét. Viszont erre a logikára támaszkodva a magyar gazdaság fejlődési mutatói éppen hogy arról tanúskodnak, hogy 2010-et követően a magyar jogrendszer kiegyensúlyozottabb állami működést tett lehetővé. A magyar gazdaság teljesítménye ugyanis folyamatosan javult, a korábbi időszakhoz képest kiemelkedő eredményeket produkált nemcsak a GDP-növekedés és az államadósság tekintetében, hanem többek között a munkanélküliség, a szegénységi kockázat és a demográfia terén is.⁵⁵

További kérdés, hogy a jogállamiság-politika keretében felhozott, általában pártpolitikai és ideológiai indíttatású ügyek mennyiben befolyásolják valójában a gazdasági környezetet. Így például nem világos, hogy a magyar jogállamiság helyzetét felmérni hivatott és a 7-es cikk szerinti eljárást elindító Sargentini-jelentésben kifogásolt magyar migrációs politika például mennyiben függ össze az unió pénzügyi és gazdasági kérdéseivel.⁵⁶ Az is jelentős kérdéseket vet fel, hogy a Bizottság mi alapján hozta összefüggésbe az unió pénzügyi és gazdasági érdekeivel a genderideológiát, amikor Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáféréseinek további horizontális feljogosító feltételeként szabta meg a magyar gyermekvédelmi törvény körüli aggályok eloszlatását.⁵⁷

⁵⁵ Lásd a következő cikkben hivatkozott adatok: GÁT 2022e.

⁵⁶ Európai Parlament 2018.

⁵⁷ Európai Bizottság 2022.

A jogállamisági jelentésekben felhozott korrupció témaköre az, ami még értelmezhető módon összefüggésbe hozható a gazdaság kérdésével. E tekintetben azonban nem világos, hogy a kondicionalitási rendelethez hasonló jogállamisági eszközök mennyiben tudnak erősebb garanciát biztosítani az uniós költségvetés kárára elkövetett csalásokkal szemben, mint az EU már korábban is létező, az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) által működtetett pénzügyi ellenőrző mechanizmusai.

Az uniós jogállamiság-politika gazdaságra gyakorolt negatív következményei ezzel szemben sokkal kézzelfoghatóbbak. A kondicionalitási rendeletben eszközként használt forrásmegvonásoknak egyértelműen számosítható, negatív hatása van arra a tagállamra nézve, amelynek uniós költségvetési forrásait részben felfüggesztik. Magyarország vonatkozásában a Bizottság 2022. szeptember 18-i közleményében a kötelezettségvállalások 65%-ának felfüggesztését javasolta három, a kohéziós politika keretébe tartozó operatív program esetében. A 2022. őszi tárgyalások, a magyar fél által tett engedmények hatására és a Tanács kérésére a Bizottság év végére mérsékelte a javasolt forrásfelfüggesztés mértékét. Ez azonban még mindig mintegy 6,3 milliárd euró költségvetési kötelezettségvállalást tesz ki.⁵⁸ Az említett számok önmagukért beszélnek, és azt bizonyítják, hogy a kondicionalitási rendelet alkalmazása valójában jelentős károkat okoz a célkeresztbe vett tagállam – jelesül Magyarország – gazdaságának, mintsem hogy bármilyen szempontból hozzájáruljon annak fejlődéséhez.

Mindezt tetézi az a történelmi kontextus, amelyben a forrásmegvonásokat alkalmazták: az unió például akkor döntött Magyarországgal szembeni pénzmegvonásról, amikor az országok Európa-szerte energiaválsággal és rekordinflációval küzdenek. Hasonló a helyzet a koronavírus-válságból való kilábalást segíteni hivatott Helyreállítási Alap ügyében is. Morális szempontból megkérdőjelezhető módon ugyanis az Európai Bizottság a mai napig nem fizette ki a Magyarországnak és Lengyelországnak járó forrásokat, holott ezek a tagállamok ugyanúgy megszenveték a világjárványt, mint a többi uniós tagállam.

Az uniós jogállamiság-politika pénzügyi szankciós rendszere ráadásul eltérő mértékben jelent fenyegetést az unió különböző tagállamaira. Mivel az uniós támogatásokból főként az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok részesülnek, így a támogatások megvonása is elsősorban ezeket az országokat érintheti. A jogállamiság-politikához kötött ilyen típusú szankció emiatt aszimmetrikus, azaz a gyakorlatban a közép-európai tagállamokra sokkal nagyobb fenyegetést jelent, mint a nyugati tag-országokra.

A jogállamiság-politika és az uniós források kifizetésének összekötése ezenfelül jelentős veszélyt jelent az unió belüli bonyolult gazdasági egyensúlyokra. Jelenleg az unió olyan pénz- és piacelosztási mechanizmusokra épül, amelyek miatt mindegyik országnak (a gazdaságilag fejlettebb és a feltörekvő országoknak is) érdekében áll az unió kereteiben történő gazdasági együttműködés. Ennek értelmében a fejletlenebb országok vállalták, hogy megnyitják piacukat a fejlettebb, jellemzően nyugat-európai tagállamok tőkeerős vállalatai előtt. Ezzel párhuzamosan az uniós *acquis communautaire*-t magukévá téve számos olyan állami gazdaságfejlesztési eszközről lemondtak, amelyek segíthetnének

⁵⁸ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

a saját vállalataikat megerősíteni. Cserébe viszont az Európai Unió kohéziós politikát hozott létre, amelynek lényege, hogy támogatásokon keresztül igyekszik elősegíteni, hogy a gazdaságilag kevésbé fejlett tagországok is belátható időn belül utolérjék a többieket, és így fair egyensúly alakuljon ki az EU-n belül.

Azzal azonban, hogy az uniós támogatások a jogállamiság-politika eredményeként, a kondicionalitási rendelet keretei között új, fegyelmező funkciót kaptak, a fent bemutatott eredeti funkciójuk ellátása veszélybe került. Ha ugyanis egy tagállam huzamosabb ideig nem kapja meg uniós forrásainak egészét vagy egy részét a jogállamiság-politika keretein belül megfogalmazott kifogásokra hivatkozva, előbb-utóbb nem áll majd érdekében fenntartani az ezekért cserébe tett gazdasági engedményeit. Az uniós forrásmegvonások ilyen jellegű elvi veszélyei már a kondicionalitási rendelet bevezetése előtt is fennálltak, a forrásmegvonások bekövetkeztével pedig várhatóan egyre inkább megjelennek majd a közéleti diskurzusban is.⁵⁹

Az uniós jogállamiság-politika már gazdasági következményein keresztül is jelentős hatást gyakorol az egyes országok társadalmi fejlődésére. Ehhez adódnak még hozzá azok, a tagállamok társadalmi és politikai berendezkedésére vonatkozó követelések, amelyeket a jogállamiság-politika mozgatói rendre megfogalmaznak a tagállamokkal szemben. Korábban részletesen értekeztem már arról, hogy a jogállamiság-politika a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztási szabályokat de facto felülírva megváltoztatja az unión belüli hatalmi egyensúlyt.⁶⁰ Míg korábban az EU az „egyesülve a sokféleségben” mottójára épült, mára egyre erőteljesebbek a társadalmi uniformizáció irányába mutató törekvések.

Ez a helyzet például a jogállamisági viták kapcsán is rendszeresen megjelenő migrációs törekvések tekintetében is. Az Európai Unió jelenleg hegemon pozícióban lévő politikai erői igyekeznek kötelezni a tagállamokat, hogy kvótarendszer alapján rendszeresen fogadjanak be területükre bevándorlókat. Az állandósuló bevándorlási folyamatok ugyanakkor előbb-utóbb a társadalomszerkezet átalakulásával járnának. Ahogy a nyugat-európai országok példája is mutatja, a tömeges bevándorlás multikulturális társadalmi berendezkedést eredményez.

Márpedig a bevándorlással kapcsolatos politikai elvárás a jogállamisági diskurzus nyelvezetére lefordítva az uniós jogállamisági követelésekben is megjelenik. A jogállamisági nyelvezet a bevándorlást elősegítendő a befogadást, a társadalmi inkluzivitást, valamint a menekültek és bevándorlók jogait maximálisan előtérbe helyező sokszínű és nyílt társadalmat kér számon a tagállamokon. Ezen követelések teljesítése azonban a multikulturális társadalmi szerkezet általánosításához vezetne Európában.

Hasonló a helyzet a rendkívül szenzitív, ugyanakkor az unió politikai és intézményi erőcentrumaiban kiemelt prioritásként kezelt genderkérdésekben is. Míg korábban ezekben a kérdésekben a nemzetközi és szupranacionális intézmények hagyományosan széles mozgásteret engedtek az államoknak, napjainkra a család fogalmának progresszív

⁵⁹ Lásd például Schiffer András ügyvéd, az LMP korábbi elnökének 2023. augusztus 3-i nyilatkozatát. Schiffer András: Magyarország nem teheti meg, hogy nem fizet, de a bizottság sem 2023.

⁶⁰ GÁT 2021: 244–254.

értelmezése alapvető elvárással lépett elő. Függetlenül attól, hogy a tagállamok az uniós alapszerződésekben e téren nem ruházták fel az EU-t hatáskörrel, egyre erőteljesebb politikai nyomásgyakorlásnak lehetünk szemtanúi az unió intézményei részéről, amely nagyrészt a jogállamiság-politikán keresztül valósul meg.

Az uniós jogállamiság-politika szükséges reformja

Magyarország az egyik fő célzottja az unió jogállamiság-politikájának, amiből kifolyólag első látásra úgy tűnhet, hogy a kérdéskörben speciális érdekekkel rendelkezik. Azonban a helyzetet mélyebben megvizsgálva Magyarország érdekei könnyen egybeeshetnek az összeurópai érdekekkel is.

Nemcsak Magyarország, hanem az egész EU szempontjából alapvető fontosságú lenne, hogy az unió ne politikai szemüvegen keresztül tekintsen a jogállamiság eredendően alkotmányjogi fogalmára. A jogállamisági vitákban az objektivitás kritériuma elsődleges kellene hogy legyen. Ezzel párhuzamosan ki kellene vezetni minden olyan komponenst a rendszerből, amely a jogállamisági kérdések megítélésében a politikumnak enged teret.

Mivel azonban a jogállamiság-politikát mind szereplői, mind eljárási módszerei, mind pedig eredményei tekintetében eredendően és mélyen áthatja a politikum, kérdéses, hogy a rendszer megreformálható-e még egyáltalán, vagy célravezetőbb lehet a mostani eszköztár megszüntetése és amennyiben szükséges, egy teljesen új módszertant követő rendszer kialakítása.

Ez nem jelenti azt, hogy a jogállamiság eszménye ne lenne fontos az Európai Unióban. Éppen ellenkezőleg, ennek az alapvető jelentőségű alkotmányjogi elvnek a presztízsét lehetne visszaállítani azzal, ha kiegyensúlyozottabb, igazságosabb és objektívebb módon közelítenék meg a kérdést. Az Európai Unió értékközösségében helye van a jogállamiság eszményének. Annak tartalmáról, megvalósításáról, kihívásairól a tagállamoknak képesnek kell párbeszédet folytatniuk amellett, hogy tiszteletben tartják egymás speciális történelmi és kulturális hagyományait, nemzeti identitását, valamint alapvető politikai és alkotmányos berendezkedését az EUSz 4. cikkével összhangban.

A fentiekén túl fontos lenne, hogy az uniós jogállamisági diskurzus új vetülettel egészüljön ki. Az EUSz 2. cikkében foglalt értékeket, köztük a jogállamiság eszményét az Európai Unió intézményrendszerének is tiszteletben kell tartania. Emiatt el kell gondolkodni egy olyan jogállamisági mechanizmus létrehozásán, amely az uniós intézmények jogállamisági működését vizsgálja. Bár a jelenlegi uniós jogállamiság-politika a jelen tanulmányban is bemutatott politizálódáson keresztül kizárólag a tagállamok jogállamisági helyzetére koncentrál, az uniós intézményeket is ellenőrzés alá vonó jogállamisági mechanizmus összhangban lenne az EU eredeti történeti fejlődésével.

A felvetés valójában nem reformot jelentene, hanem visszatérést az uniós alapszerződésekhez és az európai integráció megkezdett, de időközben kisiklatott alapjogvédelmi fejlődéséhez. Az Európai Unióban (és jogelődjében, az Európai Közösségekben) ugyanis

évtizedeken keresztül az képezte vita tárgyát, hogyan lehetne elérni, hogy az uniós intézmények működése során is ugyanúgy biztosított legyen az alapjogok védelme, mint a tagállami alkotmányos rendszerekben.

Ezzel kapcsolatban emblemikus bírósági ítéletek is születtek. Az uniós alapjogvédelem alapvető hiányosságaira a német alkotmánybíróság is rávilágított a „Solange I” néven híressé vált 1974. május 29-i ítéletében.⁶¹ Az ítéletre reagálva az alapjogok szerződéses védelmének hiányát első ízben az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága) igyekezett kompenzálni azzal, hogy kimondta, az alapjogok védelme része a „közösségi jog általános elveinek”. Fontos részlet azonban, hogy az Európai Bíróság ezt a következtetést a tagállamok alkotmányos hagyományaira támaszkodva vezette le. Már önmagában ez is mutatja, hogy a ma uniós értékeként emlegetett jogelvek, amelyeket az unió szupranacionális intézményei egyre gyakrabban és egyre hevesebben kérnek számon a tagállamokon, egytől egyig a tagállamok alkotmányos rendszereiből erednek, és nem felette állnak azoknak.

A német alkotmánybíróság 1986. október 22-i, úgynevezett Solange II. ítéletében majdnem harminc évvel az európai integrációt megalapító Római Szerződés után kezdte csak megnyugtatónak találni az európai alapjogvédelmet.⁶² Ekkor puhított korábbi joggyakorlatán azzal, hogy vélelmezte, az Európai Bíróság által biztosított védelem egyenértékűnek tekinthető a német alkotmányos védelemmel.

Mint láttuk, időközben az uniós alapszerződésekben is fokozatosan megjelentek különböző alapelvek, amelyeket a lisszaboni szerződésmódosítás után az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) már „értékeként” aposztrofál. Fontos azonban leszögezni, hogy a fenti jogfejlődésből egyértelműen az következik, hogy ezek az értékek eredetileg azért kerültek az alapszerződésbe, hogy az uniós intézmények működésével szemben teremtsenek alapjogi garanciákat, nem pedig azért, hogy a tagállamokkal szembeni számonkérési alapot teremtsenek. Az uniós intézmények jogállamisági működését ellenőrző jogállamisági mechanizmus kialakítása emiatt szervesen következne az unió korábbi történeti fejlődéséből.

Összegzés

A tanulmányban áttekintettem azt a folyamatot, amelyen keresztül kialakult az Európai Unió jogállamiság-politikája. Láttuk, hogy a jogállamiság fogalma az unió történeti fejlődése során viszonylag későn, a Maastrichti Szerződéssel jelent meg az uniós alapszerződések szövegében. A tagállamok jogállamisági ellenőrzésének írmagját még ennél is később, az Amszterdami Szerződés vetette el. A jogállamiság köré azonban még így is csak a 2010-es években kezdett el uniós közpolitika épülni.

⁶¹ BVerfG (1974): Solange I (2 BvL 52/71), a BVerfG 1974. május 29-i ítélete.

⁶² BVerfG (1986): Solange II (2 BvR 197/83), a BVerfG 1986. október 22-i ítélete.

A jogállamiság uniós politikai napirendre tűzése speciális módon függ össze a 2011-es magyar uniós elnökséggel. A témakör nem szerepelt az elnökség akkori prioritásai között. Az Európai Parlament baloldali erői azonban megragadták a magyar uniós elnökség által jelentett alkalmat arra, hogy a magyar belpolitikai fejleményeket élesen bírálják, többek között a jogállamiság helyzetére hivatkozva. A kérdéskör ezt követően rögzült az uniós intézményi és politikai napirenden. Az évek folyamán sorra születtek meg a különböző uniós intézmények „jogállamisági” eszközei, ezáltal pedig a jogállamiság-politika napjainkra intézményesült.

A jogállamiság-politika inherens ellentmondásai azonban kihívások elé állítják az Európai Uniót. Az új közpolitika erőteljesen szubjektív elemekre épül, holott mindenemű jogállamisági vizsgálat természeténél fogva magas fokú objektivitást követelne meg. Kérdéses ezen túl az egyre robusztusabbá váló politika jogalapja is. A felmerülő dilemmákat fontos lenne tisztázni amiatt is, mert az immár több mint egy évtizede tartó jogállamisági viták és ezek nyomán megszülető mechanizmusok egyre jelentősebb hatást gyakorolnak gazdasági és társadalmi szempontból nemcsak a jogállamisági vizsgálódások alá vont tagállamokra, hanem az egész Európai Unióra is. A jogállamiság-politika teljes átgondolása és reformja ezért nemcsak Magyarország érdeke lenne, hanem az Európai Unió hosszú távú egységének megőrzéséhez és harmonikus működéséhez is alapvető feltétel.

Felhasznált források

- ALEMANN, Alberto et al. (2021): 6 Reasons why the EU should Use the Approval of National Recovery and Resilience Plans to Enforce the Rule of Law in Hungary and Poland. *The Good Lobby Profs*, 2021. augusztus 30. Online: www.thegoodlobby.eu/6-reasons-why-eu-should-use-the-approval-of-national-recovery-and-resilience-plans-to-enforce-the-rule-of-law-in-hungary-and-poland/
- Amnesty International (2011): *Freedom of Expression Under Fire*. 2011. március. Online: www.amnesty.org/en/documents/eur27/004/2011/en/
- BLANKE, Hermann-Joseph – MANGIAMELI, Stelio szerk. (2013): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Heidelberg: Springer.
- BOLZEN, Stefanie – JUNGHOLT, Thorsten (2010): „Autoritäre Fäulnis” in Ungarns Mediengesetz. *Welt*, 2010. december 22. Online: www.welt.de/politik/ausland/article11788707/Autoritaere-Faueulnis-in-Ungarns-Mediengesetz.html
- BÜRGER, Britta (2011): Das ist eine schwere Belastung für die Präsidentschaft Ungarns. Gespräch mit Martin Schulz. *Deutschlandfunk Kultur*, 2010. december 23. Online: www.deutschlandradiokultur.de/das-ist-eine-schwere-belastung-fuer-die-praesidentschaft.954.de.html?dram:article_id=145886
- Címlapon tiltakozik a médiatörvény ellen a Népszabadság és a Népszava. *Origo*, 2011. január 3. Online: www.origo.hu/itthon/20110103-cimlapon-tiltakozik-a-mediatorveny-ellen-a-nepszabadsag-es-a-nepszava.html

- FREUND, Daniel [@daniel_freund], *Twitter*. Online: https://twitter.com/daniel_freund
- GÁT Ákos Bence (2021): *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. PhD-disszertáció. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat_akos_bence_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl
- GÁT Ákos Bence (2022a): Jogállamisági kondicionalitás: újabb levél Brüsszelnek. *Ludovika.hu*, 2022. augusztus 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/08/23/jogallamisagi-kondicionalitas-ujabb-level-brusszelnek/
- GÁT Ákos Bence (2022b): Harc az uniós forrásokért – ki nyer a végén? *Ludovika.hu*, 2022. október 7. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/07/harc-az-unios-forrasokert-ki-nyer-a-vegen/
- GÁT Ákos Bence (2022c): Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben? *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/
- GÁT Ákos Bence (2022d): Véghajrában? *Ludovika.hu*, 2022. december 8. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/12/08/veghajraban/
- GÁT Ákos Bence (2022e): Élections en Hongrie: le bastion conservateur de l'Europe est resté debout. *Atlantico*, 2022. április 22. Online: <https://atlantico.fr/article/decryptage/elections-en-hongrie-le-bastion-conservateur-de-l-europe-est-reste-debout-vote-resultats-fidesz-viktor-orban-majorite-budapest-akos-bence-gat>
- GÁT Ákos Bence (2023): Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar elnökség felé*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 99–114.
- HASSENTEUFEL, Patrick (2011): *Sociologie politique: l'action publique*. Malakoff: Armand Colin, collection U Sociologie.
- Hungary: Media Law Endangers Press Freedom. *Human Rights Watch*, 2011. január 7. Online: www.hrw.org/news/2011/01/07/hungary-media-law-endangers-press-freedom
- JUDI Tamara (2022): Ursula von der Leyen bejelentette, indul a jogállamisági mechanizmus hazánkkal szemben. *Magyar Nemzet*, 2022. április 5. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/04/ursula-von-der-leyen-bejelentette-indul-a-jogallamisagi-mechanizmus-hazankkal-szemben>
- KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (2011): Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 7(2), 31–141. Online: <https://real.mtak.hu/95760/>
- MATHIEU, Bertrand (2017): *Le droit contre la démocratie?* Issy-les-Moulineaux: LGDJ, collection Forum.
- PÓCZA Kálmán (2019): Politikai rezsimék és a jogállamiság problémája. In BÖCSKEI Balázs – SZABÓ Andrea (szerk.): *Hibrid rezsimék. A politikatudomány X-aktái*. Budapest: Napvilág.
- SCHIFFER András: Magyarország nem teheti meg, hogy nem fizet, de a bizottság sem. *HírTV*, 2023. augusztus 3.
- STOLZ, Joëlle (2011): Hongrie: les libertés foulées par le pouvoir. *Le Monde*, 2011. július 7. Online: www.lemonde.fr/europe/article/2011/07/16/hongrie-les-libertes-foulees-par-le-pouvoir_1549553_3214.html
- TASZ (2011): *A médiatörvény elemzése: első rész*. 2011. január 21. Online: <https://tasz.hu/politikai-szabadsagjogok/mediatorveny-elemzese-elso-resz>

- The Putinization of Hungary. *The Washington Post*, 2010. december 27. Online: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/26/AR2010122601791.html
- Üres címlapok tiltakoznak a médiatörvény-tervezet ellen. *Médiajogfigyelő*, 2010. december 1. Online: <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=417>
- VARGA, Csaba (2021): *Rule of Law: Contesting and Contested*. Budapest: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest: Századvég.
- WAHL, Thomas (2020): Council Launches Rule of Law Dialogue. *Eucrim*, 2020. december 8. Online: <https://eucrim.eu/news/council-launches-rule-law-dialogue/>

Egyéb források

- A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele. 2013. március 6. Online: www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf
- Amszterdami Szerződés. HL C 340., 1997. november 10., 1–144.
- Az Európai Parlament 2011. március 10-i, magyar médiatörvényről szóló állásfoglalásának szavazati eredményei. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20110310+RES-VOT+DOC+WORD+V0//EN&language=EN
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433I., 2020. december 22., 1–10.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Unió Tanácsa (2014a): *A Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség*. 2014. május 27. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu>
- Az Európai Unió Tanácsa (2014b): *A Tanács 16936/14. számú sajtóközleménye. A Tanács 3362. ülése. Általános Ügyek*. 2014. december 16. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *Jogállamisági feltételrendszer: a Tanács 6,3 milliárd euró felülgészítéséről döntött, mivel Magyarország csak részleges korrekciós intézkedéseket hozott*. 2022. december 12. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/
- BVerfG (1974): Solange I (2 BvL 52/71), a BVerfG 1974. május 29-i ítélete.
- BVerfG (1986): Solange II (2 BvR 197/83), a BVerfG 1986. október 22-i ítélete.
- C-156/21. sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélete.
- Commission (2017): *Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*. 2017. január 17. Online: www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr

- Council of the European Union (2016): *Presidency Non-Paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule of Law Dialogue*. 2016. május 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8774-2016-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2014): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. COM(2014) 158 végleges. 2014. március 11. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aale-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC
- Európai Bizottság (2018): *Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata*. COM(2018) 324 végleges. 2018. május 2. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>
- Európai Bizottság (2020a): *2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. 2020. szeptember 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=HU>
- Európai Bizottság (2020b): *2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Luxemburgban*. 2020. szeptember 30.
- Európai Bizottság (2022): *Uniós kohéziós politika 2021–2027: beruházás a méltányos éghajlatvédelmi és digitális átállásba Magyarország közigazgatási kapacitásának, átláthatóságának és korrupció elleni küzdelmének megerősítése mellett*. 2022. december 22. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7801
- Európai Parlament (2011a): *Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0/HU
- Európai Parlament (2011b): *Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0/HU
- Európai Parlament (2012): *Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2012-0053%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU
- Európai Parlament (2013): *Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0/HU
- Európai Parlament (2015a): *Az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0227+0+DOC+XML+V0/HU
- Európai Parlament (2015b): *Az Európai Parlament 2015. december 16-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről: az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalásának nyomán követése*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0461+0+DOC+XML+V0/HU
- Európai Parlament (2016): *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0/HU

- Európai Parlament (2017): *Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHu
- Európai Parlament (2018): *Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU
- Európai Parlament (2020a): *Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról*. Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_HU.html
- Európai Parlament (2020b): *Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html
- European Commission (2003): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and Promotion of the Values on which the Union is Based*. 2003. október 15. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0606>
- European Commission (2016): *College Orientation Debate on Recent Developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers*. 2016. január 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62
- European Commission (2017): *Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland*. 2017. december 20. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_17_5367
- European Commission (2020a): *European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report*. Online: https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en
- Maastrichti Szerződés. HL C 191., 1992. július 29., 1–112.
- Nizzai Szerződés. HL C 80., 2001. március 10., 1–87.

Az EU Roma Stratégiája

Az EU első Roma Keretstratégiájának tizenhárom évvel ezelőtti elfogadása a romák uniós védelmének fontos mérföldköve, amely egyben a 2011 első felében megvalósult magyar EU-elnökség egyik legnagyobb sikere volt. Az EU időközben elfogadta a 2030-ig tartó második uniós keretstratégiát is. A romák helyzete az Európai Unió tagállamainak többségében továbbra is kezelendő feladat, jelentős horizontális és ágazati kihívások azonosíthatók a szakpolitika terén az egész unióban. Magyarország számára a romák helyzete kiemelt fontosságú kérdés, a romák felzárkóztatása és inklúziója pedig hazánk fontos gazdasági érdeke. Bár a romák integrációja a 2024-es magyar EU-elnökség során – ellentétben a 2011-es magyar elnökséggel – várhatóan nem lesz kiemelt prioritás, az elnökség jelentős figyelmet irányít majd Magyarországra, ami elősegítheti a fontos roma politikai kérdések hatékonyabb európai szintű tematizálását.

Bevezetés

A romák Európa legnagyobb nemzeti-etnikai kisebbsége. Az Európa Tanács (ET) 2012-es becslése szerint Európában 11,2 millió roma polgár él, ebből közel 6,2 millió az Európai Unió területén.¹ Az ET adatai szerint négy EU-tagállamban jelentős a roma kisebbség aránya: Bulgáriában 9,94%, Romániában 9,02%, Szlovákiában 8,63%, Magyarországon 7,49%. Egy százalék feletti teljes népességarányt további három tagállamban érnek el a romák: Csehország (1,90%), Görögország (1,63%), Spanyolország (1,55%). Jól látható tehát, hogy a közép-európai régióban koncentrálódik a roma lakosság; az EU roma lakosságának több mint fele Bulgáriában, Romániában, Szlovákiában és Magyarországon él, így e régió és e tagállamok számára különösen fontos ez a kérdés úgy a nemzeti, mint az uniós szakpolitikai szinten.

A romák védelme az Európai Unió intézményeiben az elmúlt évtizedekben folyamatosan napirenden volt, az EU Roma Keretstratégiájának 2011-es elfogadásával azonban új szintre lépett a szakpolitika. Bár a Roma Stratégia hatékonyságát illetően számos aggály merült fel az elmúlt években, a Roma Stratégia egy politikai és jogi relevanciával is bíró keretrendszer, amely alapja lehet a későbbi előrehaladásnak a romák társadalmi felzárkóztatása és inklúziója vonatkozásában.

2024 júliusától Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. A 2011 első felében megvalósuló magyar EU-elnökség egyik legnagyobb eredménye az EU (első) Roma Keretstratégiájának elfogadása volt. 2020-ban elfogadták a 2020–2030 közti időszakra vonatkozó második roma stratégiai keretrendszert, így a 2011-eshez hasonló léptékű eredmény a 2024-es magyar elnökség során nem reális

¹ Council of Europe 2012.

elvárás. 2024 júliusától, a magyar EU-elnökség kezdetétől továbbá jelentős intézményi ciklusváltás fog végbemenni az uniós intézményekben, ami megnehezíti a magyar elnökség számára a jogalkotási dossziék és nem jogalkotási stratégiai dokumentumok előmozdítását. Ennek ellenére érhetők el eredmények a roma politika terén a 2024-es elnökség ideje alatt is. Az elnökség megvalósítása számos olyan informális rendezvény és találkozó megrendezését segítheti elő, amely alkalmas lehet a romákat érő kihívások hatékonyabb megjelenítésére.

Az EU Roma Stratégiájának jogszabályi alapjai és történeti fejlődése

A nemzeti és etnikai kisebbségek védelme rendkívül érzékeny politikai kérdés Európában, azt számos EU-tagállam a saját hatáskörében kívánja tartani. A kisebbségek védelme ezért kívül esik az EU hatásköreit tartalmazó Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3–6. cikkeiben meghatározott uniós hatásköri kereteken. Ezzel együtt több uniós jogalap felhívható a kisebbségek, így a romák védelmére. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 2. cikke értelmében „az unió az [...] emberi jogok – ideértve a *kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul”.

A romák védelme és az uniós roma politika legfontosabb szerződéses jogalapja a diszkrimináció tilalma. Bár az EU Alapjogi Chartája 21. cikkében rögzíti, hogy tilos az etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven és nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló megkülönböztetés, az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címetzettjei csak az uniós intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok, de azok is csak annyiban, amennyiben az uniós jogát hajtják végre. A Charta tehát nem alkalmazható a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, a tagállami jogsértésekre vagy jogelvonásokra. Ezenfelül az EUMSZ 19. cikke általában biztosít lehetőséget az egyéb védett tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés elleni fellépésre, aminek értelmében a Tanács intézkedéseket tehet az „etnikai származáson alapuló” megkülönböztetés leküzdésére.

Az EUMSZ 19. cikke alapján fogadták el a *faji egyenlőség irányelvét*,² amely fellép a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, azonban a pozitív állami intézkedések rögzítése elmaradt. Az irányelv bár kifejezetten nem hivatkozik a romákra, céljait és tárgyi hatályát tekintve a romák védelmére vonatkozó jogforrásként tekinthető (az EU Roma Stratégiájának végrehajtása során elfogadott uniós dokumentumok rendszeresen utalnak vissza erre az irányelvre). Vizi Balázs szerint a faji egyenlőség irányelv az uniós jogban az etnikai kisebbségek számára elérhető legerősebb jogi eszköz,³ azonban ez a jogi aktus sem definiálja a „faji vagy etnikai származás” fogalmát.

² A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

³ VIZI 2013: 40.

A romákat érintő jogi szabályozás meglehetősen ellentmondásos; egyidejűleg tekinthetőek „faji”, „etnikai”, „nemzetiségi”, valamint „hátrányos társadalmi helyzetű” csoportnak, a zavaros konceptualizáció mögött Pap András szerint pedig megkockáztatható, hogy eleve a közpolitikai stratégiák alakítóinak bizonytalansága áll.⁴

Az EU joga különbséget tesz „nemzeti kisebbséghez tartozás” és „faji vagy etnikai származás” között. Míg az EUSz 2. cikk szerinti „kisebbséghez tartozó személyek jogai” fordulatba mindkettő beleértendő, a diszkrimináció tilalma tekintetében elválík a kettő. Ezt támasztja alá az Alapjogi Ügynökség 2010-es állásfoglalása is, amely szerint az EUMSz 19. cikke nem vonatkozik a nemzeti hovatartozáson alapuló diszkriminációra,⁵ bár van ettől eltérő szakmai álláspont is.⁶ A nemzetközi gyakorlat szerint etnikai kisebbségek azok a nemzeti kisebbségek, amelyeknek nincs anyaországuk.⁷

Ennek megfelelően az EU a romák mint etnikai kisebbség védelmét eltérően kezeli a nemzeti kisebbségek védelmétől. Amíg a romák védelmének másodlagos uniós jogalapjaként azonosítható a faji egyenlőség irányelv, az EU-ban nincs egyetlen olyan másodlagos jogi aktus sem, amely a nemzeti kisebbségek kultúrájának, nyelvének és identitásának megőrzésére irányulna. Ez a különbségtétel kirajzolódik az uniós politikában is: amíg az Európai Bizottság támogatja a romák társadalmi egyenlőségét és integrációját (ahogy ez kitűnik az EU Roma Keretstratégiájából is), a nemzeti kisebbségek kulturális sokszínűség megőrzésére irányuló kezdeményezéseit az elmúlt évtizedekben alapvetően elutasítóan kezelte⁸ (lásd például a Minority SafePack elutasítását).⁹

A romák védelme, az ellenük irányuló hátrányos megkülönböztetés leküzdése az elmúlt évtizedekben számos alkalommal az Európai Parlament napirendjére is került az erre irányuló jelentések és állásfoglalások formájában. 2015-ben a roma nap alkalmából fogadta el az EP a *Cigányellenesség Európában és a második világháború alatti roma népiirtás Unió általi elismerése* című, 2017-ben *A romák unióbeli integrációjának alapjogi szempontjairól és a cigányellenességgel szembeni küzdelemről* című, 2022-ben pedig *az EU-ban telepeken élő roma közösségek helyzetéről* című állásfoglalását.¹⁰ A 2017-es állásfoglalás kiemelt figyelemben részesítette a nemzeti roma stratégiák addigi megvalósításának negatív tapasztalatait, és felszólította a Bizottságot, hogy a következő roma integrációs stratégiában helyezzen nagyobb figyelmet a romák integrációjára, valamint a tagállamokat, hogy tegyenek ambiciózusabb vállalásokat a romák integrálása érdekében. 2023-ban fogadta el az EP a *roma gyermekek oktatási szegregációjáról és diszkriminációjáról* szóló állásfoglalását, amely felhívja az Európai Bizottságot és a tagállamokat a probléma kezelésére.¹¹

⁴ PAP 2023: 32–33.

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights 2010.

⁶ TOGGENBURG 2006; DE WITTE 2000: 19; VARGA 2014: 140.

⁷ PAP 2023: 35.

⁸ Az EU kisebbségpolitikájáról lásd MALLOY–VÍZI 2022.

⁹ TÁRNOK 2022.

¹⁰ Európai Parlament 2015; 2017; 2022.

¹¹ Európai Parlament 2023.

Roma Stratégia a 2011-es magyar elnökségtől a 2024-es magyar elnökségig¹²

A romák integrációjának előmozdítása a munkahelyteremtésre és versenyképességre összpontosító pillér részeként a 2011-es magyar EU-elnökségi prioritásoknak is részét képezte.¹³ A romák uniós védelmének fontos mérföldköve az EU Roma Keretstratégiájának elfogadása, amely a 2011 első felében megvalósult magyar uniós soros elnökség egyik legnagyobb sikere volt.¹⁴ A Tanács 2011. május 19-én hagyta jóvá a 2011–2020 közötti időszakra vonatkozó első Romaintegrációs Stratégiát.¹⁵ A stratégia alapján, annak hatékonyabb végrehajtása érdekében a Tanács ajánlást fogadott el 2013-ban a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről,¹⁶ amely ajánlás a faji egyenlőség irányelv rendelkezéseire épít. A Roma Stratégia 2011-es elfogadását követően az Európai Bizottság minden évben elfogadott végrehajtást felügyelő jelentéseket.¹⁷

Magyar szempontból kiemelendő az Európai Parlament első roma nő képviselőjének, Járóka Líviának a stratégia elfogadásának folyamatában betöltött szerepe. Ő volt ugyanis a jelentéstevője a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról szóló jelentésnek,¹⁸ amelynek nyomán az Európai Parlament 2011. március 9-én elfogadta a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról szóló állásfoglalását.¹⁹

Az első Roma Stratégia kerete rendkívül korlátozottan volt képes előrelépés elérésére európai uniós viszonylatban. Az Európai Bizottság megállapítja,²⁰ hogy bár történt előrelépés a korai iskolaelhagyás és a szegénység kockázatának való kitettség csökkentése terén, valamint némileg csökkent a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos tapasztalatok száma is, több területen jelentős visszalépés is történt. Utóbbira példa, hogy nőtt az oktatási szegregációs esetek száma, valamint a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatal romák aránya is. A Bizottság értékelése szerint az orvosi ellátás továbbra is korlátozott, és nem javult a szegregált lakhatás helyzete sem. A brüsszeli testület továbbá kiemeli, hogy a Covid–19-világjárvány rávilágított arra, hogy a kirekesztett és marginalizált roma közösségek rendkívül kitettek a negatív egészségügyi és társadalmi-gazdasági hatásoknak.²¹

Ezen tapasztalatok birtokában fogadta el az Európai Bizottság 2020 őszén – a rasszizmus elleni cselekvési terve keretén belül – a második roma stratégiai keretrendszerét a 2020–2030 közti időszakra,²² amelynek nyomán a Tanács újabb ajánlást fogadott el a stratégia jobb végrehajtása érdekében.²³ Amíg az első Roma Stratégia elsősorban

¹² TÁRNOK 2023.

¹³ Magyarország Kormánya 2011; VÍZI 2011.

¹⁴ GAZDAG 2011.

¹⁵ Európai Bizottság 2011.

¹⁶ A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről.

¹⁷ Európai Bizottság 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2018; 2019.

¹⁸ Európai Parlament 2011a.

¹⁹ Európai Parlament 2011b.

²⁰ Európai Bizottság 2020.

²¹ Európai Bizottság 2020.

²² Európai Bizottság 2020.

²³ A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről.

a romák társadalmi-gazdasági kirekesztésének kezelését célozta, a második stratégiai keret három pillérre épül, amelyek a romák társadalmi egyenlősége, társadalmi befogadása és társadalmi részvétele.

A stratégia összesen hét célkitűzést határoz meg, amelyekből az első három (egyenlőség, társadalmi befogadás, részvétel) horizontális, négy (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, egészségügy) pedig ágazati célkitűzés, illetve ezekhez a stratégia 2030-ig minimálisan elérendő célokat is rendel.

1. táblázat: A Roma Stratégia célkitűzései és a 2030-ig minimálisan elérendő céljai

Célkitűzések	2030-ig minimálisan elérendő cél
1. A cigányellenesség és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem és megelőzés	A hátrányos megkülönböztetést elszorító romák arányát legalább a felére kell csökkenteni. Az általános népesség azon arányának legalább egyharmaddal csökkentése, amely kényelmetlenül érzi magát, ha roma szomszédai vannak.
2. A szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentése	A romák és az általános népesség közötti szegénységi rés legalább felére szűkítése. A roma gyermekek és más gyermekek közötti szegénységi rés legalább felére szűkítése.
3. A részvétel szerepvállalás, együttműködés és bizalom építése révén történő előmozdítása	Legalább 90 NGO bevonása és alkalmassá tétele a roma civil társadalom koordinált, uniós szintű nyomon követésébe. A roma NGO-k mint a nemzeti monitoringbizottságok teljes jogú tagjai részvételének biztosítása a roma közösségek szükségleteit kezelő programokban. Azon romák arányának megkészszerzése, akik bejelentést tesznek, ha hátrányos megkülönböztetést tapasztalnak. A romák helyi, regionális, nemzeti és uniós szintű politikai életben való részvételének ösztönzése.
4. A színvonalas, inkluzív többségi oktatáshoz való ténylegesen egyenlő hozzáférés javítása	A kisgyermekkori nevelésben és gondozásban való részvétel terén meglévő különbségek legalább felére csökkentése. A felső- és középfokú végzettségek terén meglévő különbségek legalább egyharmaddal való csökkentése. A szegregáció felszámolása érdekében tett erőfeszítések a szegregált általános iskolákba járó roma gyermekek számának legalább felére való csökkentése révén.
5. A fizetett és fenntartható foglalkoztatáshoz való ténylegesen egyenlő hozzáférés növelése	A foglalkoztatási különbség legalább felére csökkentése. A nemek közötti foglalkoztatási különbség legalább felére csökkentése a romák körében. A NEET-arány legalább felére csökkentése.
6. A romák egészségének javítása és a színvonalas egészségügyi ellátáshoz és szociális szolgáltatásokhoz való tényleges, egyenlő hozzáférés javítása	A várható élettartam terén tapasztalható különbség legalább felére csökkentése.
7. A megfelelő deszegregált lakhatáshoz és alapvető szolgáltatásokhoz való tényleges, egyenlő hozzáférés növelése	Az elégtelen lakáskörülmények terén meglévő különbség legalább harmadával csökkentése. A szűk lakásban élők aránya terén meglévő különbség legalább felére csökkentése. Annak biztosítása, hogy a romák legalább 95%-a hozzáférjen vezetékes vízhez.

Forrás: Európai Bizottság 2020 alapján a szerző szerkesztése

A roma stratégiai keret alapján a tagállamoknak nemzeti roma stratégiai kereteket kell elfogadniuk, amelyek tartalmazzák a minden tagállamra alkalmazandó közös vonásokat és minimális kötelezettségvállalásokat a nemzeti helyzettől függően, így az ambiciózusabb kötelezettségvállalásokat is. Utóbbi azokra a tagállamokra vonatkozik, ahol jelentős számú roma közösségek élnek, tehát Bulgáriára, Romániára, Szlovákiára és Magyarországra. A magyar kormány 2021. szeptember 3-án fogadta el a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 végrehajtásának a 2021–2024. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét.²⁴

Az uniós roma politikában rejlő lehetőségek és kihívások

Az uniós jog és politika a romák védelmére szociális, integrációs és felzárkóztatási célként tekint, ahogy ez kitűnik az EU Roma Keretstratégiájából, valamint a romák védelmének másodlagos uniós jogalapjaként azonosítható a faji egyenlőség irányelv-ből is, és nem a kulturális sokféleség szempontjából közelíti meg a kérdést. A romák identitásának, nyelvének és kultúrájának megőrzése nem képezi részét az uniós célkitűzéseknek, ez pedig jelentős hiányosságnak tekinthető. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikk (3) bekezdés értelmében azonban „az unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”. Ebbe nyilvánvalóan beletartozik a roma kultúra, nyelv, identitás is (csakúgy, mint bármely más nemzeti kisebbség nyelve és kultúrája), ám ez a szempont az eddig elfogadott dokumentumokból mégis hiányzik.

Különösen fontos a romák inklúziója a romaprogramokba és a roma politika formálásába, ideértve a kulturális programokat, kutatásokat, stratégiák alkotását és a végrehajtásuk ellenőrzését is. Ez a megközelítés egyértelműen megjelenik az európai roma mozgalom szlogenjében is: „Nothing About Us, Without Us”. Ez számos esetben sem tagállami, sem európai uniós szinten nem történik meg. Uniós szinten fontos lenne a romákkal foglalkozó civil szervezetek és szakértők hatékonyabb bevonása az európai uniós döntéshozatali folyamatokba, így különösen az Európai Bizottság részéről a konzultációkba roma szakértők, érdekvédelmi és kulturális szervezetek bevonása. Az inklúzió magyarországi viszonylatban is különösen fontos lenne.²⁵

A civil társadalom, így különösen a roma érdekvédelmi szervezetek, roma származású szakértők, valamint a romák helyzetével és jogaival foglalkozó egyéb érdekvédelmi szervezetek aktív szerepvállalása a különböző érdekérvényesítési folyamatokban továbbra is egy alig kiaknázott lehetőség. Egy speciális lehetőség, hogy a roma civil szervezetek részt vehetnek a tagállamok által benyújtott nemzeti roma stratégiák végrehajtásának ellenőrzésében. A tagállamoknak 2023-tól kezdve kétfévente tagállami jelentést kell benyújtaniuk a nemzeti roma stratégia végrehajtásáról. A végrehajtási mechanizmusban

²⁴ Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030.

²⁵ RIXER 2023.

szerepet kapnak a civil szervezetek is, hiszen a civil társadalom képviselői is véleménynyilváníthatnak a nemzeti stratégiák megvalósulásáról a tagállami jelentések nyomán készített jelentések (árnyékjelentések) formájában.

Továbbra is számottevő mértékben van jelen Magyarországon és az Európai Unió többi tagállamában is a romákkal szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés. Ez kiterjed az olyan fogalmak használatára, mint a „cigánybűnözés”, vagy a romákkal szemben a munkaerőpiacon és a lakhatással kapcsolatban alkalmazott diszkriminációra. Külön figyelmet érdemes szentelni a romákkal szembeni gyűlölet-bűncselekmények elleni hatékony fellépésnek.

Európai szintű, Magyarországot is jelentős mértékben érintő aktuális kihívás az orosz–ukrán háború elől menekülő romák ellátása a fogadó államokban. Civil szervezetek becslése szerint Ukrajna orosz megszállása óta mintegy 100 ezer ukrain roma menekült szomszédos európai országokba, Magyarországra elsősorban kárpátaljai magyar ajkú romák érkeztek.²⁶ E roma menekültek egy része ukránul, más részük kisebbségi nyelveken, így magyarul is, vagy azok sajátos nyelvjárásában beszél, ami szintén kihívások és feladatok elé állítja a fogadó államokat az ukrain roma menekültek lakhatásának és foglalkoztatásának kezelése terén. Ezenfelül e személyek halmozottan hátrányos helyzetben vannak, ugyanis menekült helyzetükön túl életüket az etnikai diszkrimináció is jelentősen nehezíti.

A romák társadalmi és gazdasági helyzete Magyarországon

Az Európa Tanács több mint tíz évvel ezelőtti becslése szerint az Európai Unió területén 6,2 millió roma élt. Négy EU-tagállamban volt jelentős a roma kisebbség aránya: Bulgária 9,94% (750 ezer), Románia 9,02% (1800 ezer), Szlovákia 8,63% (500 ezer), Magyarország: 7,49% (750 ezer).²⁷ Az EU roma lakosságának tehát több mint fele négy tagállamban, Romániában, Bulgáriában, Magyarországon és Szlovákiában koncentrálódik, ami azt is jelenti, hogy Közép-Európa ezen része, így Magyarország számára kiemelkedő fontosságú a roma kérdés. A romák tényleges számát illetően erre a becslésre érdemes támaszkodni, és nem a hivatalos népszámlálási adatokra. Magyarországon a 2011-es népszámlálás adatai szerint összesen 315 583-an vallották magukat roma nemzetiségűnek,²⁸ 2022-ben pedig csupán 209 909 fő,²⁹ ezzel szemben az ET becslése szerint tíz éve hozzávetőleg 750 ezer roma élt az országban. Az Európai Bizottság a 2020-ban elfogadott második uniós Roma Keretstratégiában maga is az Európa Tanács 2012-es becslésére hivatkozik. Egy 2017-ben végzett kutatás szerint a magyarországi romák száma 876 ezerre tehető.³⁰

²⁶ Romaveritas Alapítvány 2023.

²⁷ Council of Europe 2012.

²⁸ KSH 2014.

²⁹ KSH 2023.

³⁰ PÉNZES–TÁTRAI–PÁSZTOR 2018: 21.

Magyarországon az elmúlt évtizedben a romák helyzete több területen némileg javult, más területeken stagnálást vagy éppen romlást is láthatunk, a romák felzárkóztatása általában véve pedig továbbra is jelentős kihívásokkal néz szembe.

Amíg 2009 és 2013 között a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők aránya nőtt (2009 – 29,6%, 2013 – 34,8%), addig 2013-tól egyfajta javulás mutatkozik a folyamatokban.³¹ A Covid–19-világjárvány okozta helyzet – ahogy európai uniós szinten, úgy Magyarországon is – szemléltette a romák felzárkóztatása terén elért előrehaladás sérülékenységet, különösen az oktatás és a foglalkoztatás területén.

Magyarországon továbbra is jelentős probléma a korai iskolai lemorzsolódás. Amíg az Európai Bizottság szerint uniós viszonylatban történt előrelépés a korai iskolaelhagyás területén,³² addig Magyarországon ez továbbra is kiemelt probléma.³³ A lemorzsolódás a szak(közép)iskolákban a legmagasabb.³⁴ Az Európai Bizottság megbízásából a kormányzati felzárkóztatási stratégiáról készült roma civil monitoring jelentés megállapításai szerint a roma diákok fele lemorzsolódik az oktatási rendszerből, alig 24% fejezi be a középiskolát, valamint mindössze 5% jut el egyetemre, míg a nem romák esetében ez a szám 35%, és a középiskolát is közel 75% fejezi be a nem roma tanulók közül.³⁵

Az oktatás terén ugyanakkor előremutató a roma felsőoktatási szakkollégiumok száma, ahol a roma hallgatók külön segítséget kapnak szakmai előmenetelükhöz. Ez azonban nem érinti a szakiskolák lemorzsolódását, holott Bernát Anikó szerint „a szegénységből való kivezetés hosszú távon tehát csakis az iskolai végzettség szintjének növelésével, és a munkaerőpiacon értékes szakmák megszerzésével érhető el”.³⁶

Ezenfelül a szegregált oktatás továbbra is jelentős probléma az országban. Az ország egyes területein a többségi társadalomhoz tartozó gyermekeket átíratják nagyobb településen található központi iskolába, így a kisebb településeken csak roma gyermekek maradnak, ténylegesen szegregált iskolák alakulnak ki (*white flight* jelenség)³⁷

Az egyik legnagyobb előrelépés a romák foglalkoztatása területén azonosítható, hiszen a 2014-es 34%-os arányról 2020-ig 45% fölé emelkedett a romák foglalkoztatása.³⁸ Kérdés azonban, hogy ezen foglalkoztatási emelkedés mennyiben piacképes és értékálló. A 2010-es években számos uniós és hazai támogatású program zajlott a roma munkavállalás, készségfejlesztés és vállalkozóvá válás javítása érdekében, a Covid–19-világjárvány nyomán ez a javulás is megtorpant.³⁹

Külön érdemes foglalkozni a roma nők mint halmozottan hátrányos helyzetű személyek kérdésével. Ez a problémakör jórészt láthatatlan maradt a szakértők szignifikáns köre

³¹ LAKNER 2023.

³² Európai Bizottság 2020.

³³ BERNÁT 2019: 207–209.

³⁴ LAKNER 2023: 8.

³⁵ KIRÁLY–BERNÁTH–SETÉT 2021: 5.

³⁶ BERNÁT 2014: 263.

³⁷ GAÁL 2018; HOLLE 2023.

³⁸ LAKNER 2023: 10.

³⁹ KARDOS 2023.

számára is,⁴⁰ holott jelentős mértékben van hatással az ország társadalmi és gazdasági fejlődésére. A roma nők foglalkoztatása terén továbbra is jelentős problémák mutatkoznak.

A lakhatási viszonyok vonatkozásában is mérhető javulás az elmúlt tíz évben, azonban továbbra is közel négyszer annyi roma nemzetiségű él túlszűfolt lakásban, mint nem roma.⁴¹ Magyarországon a romák lakóhelyi szegregációja az Európai Unióban az egyik legmagasabb.⁴² Továbbra is komoly gondot jelent a romák egészségi állapota és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük.⁴³

A felzárkóztatás egyik fontos stratégiai eleme a jó példák bemutatása. Ez úgy valósulhat meg, hogy a tehetséges roma fiataloknak tudományos és művészeti kiválósági ösztöndíjakat tesz elérhetővé az EU, ezzel nem csupán az adott személyeket hozzásegítve a sikeres előmenetelhez, de ezen jó példákkal motiválva a tehetséges roma fiatalokat.

A következő években szükséges lesz előrelépést elérni a korai iskolai lemorzsolódás terén, különösen a szakiskolákban, amelyek értékes szakmákat adhatnak a roma fiataloknak, ezzel segítve társadalmi felzárkózásukat, továbbá erősítve az ország versenyképességét és termelékenységét. Hasonlóképpen szükséges javítani a romák foglalkoztatásán, különös tekintettel a roma nők foglalkoztatására. Ennek keretén belül kiemelt figyelmet kellene fordítani a roma vállalkozások ösztönzésére, ami elősegíthetné a romák foglalkoztatásának növelését is, hiszen a romák vezette vállalkozások vélhetően több romát vonnának be a munkafolyamatokba.

Magyarország számára különösen fontos lenne a helyi roma közösségek erősítése az országban, hogy e közösségek helyi szinten tudják hatékonyabban kezelni a regionális típusú problémákat a szubszidiaritás elve alapján. Ha a helyi roma közösségek megerősödnek, akkor a romák felzárkóztatására elkülönített források hatékonyabban lennének felhasználhatók, az erős roma közösségek pedig olyan támogatást tudnak nyújtani a helyi romáknak a foglalkoztatás, lakhatás és egészségügyi hozzáférés terén, amely központi intézkedésekkel kevésbé hatékonyan megvalósítható.

Magyar szempontból szintén nem szabad figyelmen kívül hagyni a Magyarország határain túl élő magyar anyanyelvű romákat, akiknek száma folyamatosan nő.⁴⁴ A határon túli magyar romák helyzete fontos kérdése és kihívása a magyar nemzetpolitikának, ami érinti a határon túli magyar nyelvű oktatás ügyét is, emiatt szintén nem hagyható figyelmen kívül a jövőben.

A 2024-es magyar EU-elnökség lehetőségei a Roma Stratégia vonatkozásában

Az Európai Unióban 2020-ban elfogadták a 2020–2030 közti időszakra vonatkozó második roma stratégiai keretrendszert, 2024 júliusától, a magyar EU-elnökség kezdetétől pedig jelentős intézményi ciklusváltás fog végbemenni az uniós intézményekben, ami

⁴⁰ BALOGH 2013.

⁴¹ KOLLÁR 2021: 13.

⁴² SAMU NAGY 2023.

⁴³ KOVÁCS 2013.

⁴⁴ MANZINGER 2023.

megnehezíti a magyar elnökség számára a jogalkotási dossziék és nem jogalkotási stratégiai dokumentumok előmozdítását a roma politika terén. Ez viszont nem jelenti azt, hogy a roma kérdést figyelmen kívül kellene hagyni az elnökség vonatkozásában. Hazánkban a nemzetiségi csoportok közül egyértelműen a roma kisebbség néz szembe a legtöbb társadalmi problémával és hátrányos megkülönböztetéssel. A magyar elnökségnek tehát foglalkoznia kell a kérdéssel, azonban a fenti, hatékony fellépést korlátozó fejlemények miatt a puha eszközök alkalmazására kell összpontosítania. A magyar EU-elnökség jelentős figyelmet irányít majd Magyarországra, ami elősegítheti a hazánk számára fontos roma politikai kérdések hatékonyabb európai szintű tematizálását.

Ennek keretén belül különösen fontos lenne a magyar EU-elnökség ideje alatt egy informális miniszteri szintű találkozó szervezése, amelynek témája a roma politika és az EU Roma Stratégiájának hatékonysága lehetne, a romákat érintő legaktuálisabb horizontális és ágazati kihívások megvitatása, és az ezekre adott közös európai uniós válaszok lehetősége. A magyar EU-elnökség ideje alatt hasonlóan fontos volna egy roma kulturális találkozó szervezése Magyarországon, amelynek célja az EU-ban élő romák eltérő kultúrájának, nyelvének, hagyományainak bemutatása lenne, felhívva a figyelmet arra, hogy ezek megőrzéséhez jelenleg az EU nem nyújt hatékony segítséget, holott a kulturális sokféleség megőrzése az EU szerződéses kötelezettsége. Ezenfelül szintén érdemes lenne megfontolni az alapvetően nem roma kultúráról szóló rendezvények során a roma kulturális örökség megjelenítését is, hiszen ez hasznos információt nyújthat a hazai és nemzetközi közönségnek, és pozitív színben tüntetheti fel hazánkat az uniós elnökség keretei között.

A magyar elnökség lehetőséget ad arra, hogy szakértői szinten élénküljön a diskurzus az uniós roma politikáról, a horizontális és ágazati kihívások lehetséges kezeléséről, valamint az EU Roma Stratégiájának hatékonyabb megvalósításáról. A szakértői találkozások tárgya az uniós Roma Stratégia, a romák által nagyobb számban lakott régiók és tagállamok sajátos igényei és megoldási javaslatai lehetnének. Az ilyen jellegű szakértői szintű együttműködés alkalmat adhat a különböző regionális és tagállami jó gyakorlatok megosztására, valamint a régióban a roma kérdés hatékonyabb uniós képviselésére. A szakértői típusú rendezvények mellett különösen fontos lenne a roma ifjúságot európai szinten megmozgató rendezvények megvalósítása európai roma ifjúsági szervezetek részvételével, amely lehetőséget nyújtana a magyarországi roma fiataloknak a kapcsolatépítésre, az európai roma hálózatokban való megjelenésre.

Fontos lenne továbbá a magyar elnökség ideje alatt a magyar tudományos világ aktív szerepvállalása is, elsősorban olyan tudományos konferenciák szervezése útján, amelyek rávilágítanak az európai és hazai roma politika kihívásaira, valamint az EU második Roma Keretstratégiájának eddigi végrehajtási tapasztalataira. Hasonlóan fontos téma lenne az ukrainai roma menekültek helyzetének kezelése az érintett tagállamok tudományos műhelyeinek, a hazai és európai roma civil szervezeteknek a bevonásával. Az ilyen események lehetőséget adnak a magyar tudományos világ megjelenésére és európai kapcsolatainak építésére.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Lídia (2013): A roma nőkkel kapcsolatos szakpolitikai megközelítések. In VIZI Balázs (szerk.): *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 17–28. Online: http://real.mtak.hu/16483/1/tanulmanykotet_roma.pdf
- BERNÁT Anikó (2014): Leszakadóban: a romák társadalmi helyzete a mai Magyarországon. In KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 246–264. Online: <https://tarki.hu/sites/default/files/adatbank-h/kutjel/pdf/b333.pdf>
- BERNÁT, Anikó (2019): Integration of the Roma in Hungary in the 2010s. In TÓTH, István György (szerk.): *Hungarian Social Report 2019*. Budapest: TÁRKI, 195–214. Online: www.tarki.hu/sites/default/files/2019-02/196_214_Bernat.pdf
- DE WITTE, Bruno (2000): *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Florence: European University Institute.
- GAÁL Gabriella (2018): White flight. *Romológia*, 6(1), 68–92. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02473/00012/pdf/EPA02473_romologia_2018_01_068-092.pdf
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- HOLLE Alexandra (2023): Európai romapolitika: a romák oktatási helyzete. *Infojegyzet*, 2023. február 17. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_1_EU_romapolitika_oktatas.pdf/a46dbd06-fd56-25fb-b7e1-64fe2e44b387?t=1676474510075
- KARDOS Krisztina (2023): Európai romapolitika: a romák oktatási helyzete. *Infojegyzet*, 2023. február 17. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_2_EU_romapolitika_foglalkoztatas.pdf/1cf219ac-e438-7252-7544-a0f105a46d89?t=1676474500152
- KIRÁLY Kinga Júlia – BERNÁTH Gábor – SETÉT Jenő (2021): *Romák Magyarországon: A diszkrimináció kihívásai*. Budapest: Minority Rights Group Europe (MRGE). Online: https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2021/03/MRG_Rep_RomaHung_HU_Mar21_E.pdf
- KOLLÁR Krisztina (2021): Szegénység – jövedelem – egyenlőtlenség. A koronavírus-járvány árnyékában. *Szociálpolitikai Tükör*, 3(3–4), 7–25. Online: <https://irf.fhnw.ch/server/api/core/bitstreams/a1bf011b-5fe1-412b-be32-cf88e4e5ddaa/content>
- KOVÁCS Ádám (2013): A romák egészségi állapota és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésük. In VIZI Balázs (szerk.): *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 37–45. Online: http://real.mtak.hu/16483/1/tanulmanykotet_roma.pdf
- LAKNER Zoltán Lehel (2023): Modernizációs jelek és szempontok a roma felzárkózás kérdéseire. *Kapocs*, (1), 3–16. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00091/pdf/EPA02943_kapocs_2023_1_003-016.pdf
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-elnökség%20prioritásai.pdf>
- MALLOY, Tove H. – VIZI, Balázs szerk. (2022): *Research Handbook on Minority Politics in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MANZINGER Krisztián (2023): Romák a külföldi magyar tömbterületeken. *Glossa Iuridica*, 10(4), 67–94. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_067-094.pdf

- PAP András László (2023): Kik és mik a romák? Klasszifikációs és identifikációs nehézségek és tévelygések. *Glossa Iuridica*, 10(4), 31–60. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_031-065.pdf
- PÉNZES János – TÁTRAI Patrik – PÁSZTOR István Zoltán (2018): A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben. *Területi Statisztika*, 58(1), 3–26. Online: http://real.mtak.hu/85799/1/Penzes_Tatrai_Pasztor_Terstat_u.pdf
- RIXER Ádám (2023): Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre. *Glossa Iuridica*, 10(4), 161–205. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_161-210.pdf
- Romaveritas Alapítvány (2023): *A roma menekültek helyzete Magyarországon*. Online: https://romaversitas.hu/Roma_menekultek_helyzete_Magyarorszagon_final.pdf?t=1684398694
- SAMU NAGY Dániel (2023): A romák lakhatása, lakáskörülményei. *Infójegyzet*, 2023. február 17. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infójegyzet_2023_3_EU_romapolitika_lakhatas.pdf/c1514b57-ddf3-f828-2cde-7c1d15087755?t=1676474486492
- TÁRNOK Balázs (2022): Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *Eustrat Műhelytanulmányok, 2021. I. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 16–23. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/18401/02_Tarnok_Balazs.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- TÁRNOK Balázs (2023): A roma érdekvédelem lehetőségei az Európai Unióban és az EU roma stratégiája. *Glossa Iuridica*, 10(4), 95–111. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_095-111.pdf
- TOGGENBURG, Gabriel N. (2006): A Remaining Share or a New Part? The Union’s Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. *EUI LAW Working Papers*, (15).
- VARGA, Péter (2014): “Racial or Ethnic Origin” vs. “Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, 17(1), 135–145.
- VÍZI Balázs (2011): The Hungarian Presidency of the Council of the European Union: Focus on the Neighbourhood and on a European Roma Strategy. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 10(1), 123–134. Online: www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2011/Vizi.pdf
- VÍZI Balázs (2013): *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L’Harmattan.

Egyéb források

- A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (faji egyenlőség irányelv). HL L 180., 2000. július 19., 22–26.
- A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről. HL C 378., 2013. december 24., 1–7.
- A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről. HL C 93., 2021. március 19., 1–14.

- Council of Europe (2012): *Document Prepared by the Support Team of the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe for Roma Issues*. Online: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2FCoERMPublicCommonSearchServices%2FDisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D0900001680088ea9&w-dOrigin=BROWSELINK>
- Európai Bizottság (2011): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig*. COM(2011) 173 végleges. 2011. április 5. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52011DC0173>
- Európai Bizottság (2012): *Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése*. COM(2012) 226 végleges. 2012. május 21. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52012DC0226>
- Európai Bizottság (2013): *Előrelépések a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásában*. COM(2013) 454 végleges. 2013. június 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52013DC0454>
- Európai Bizottság (2014): *Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretének végrehajtásáról*. COM(2014) 0209 végleges. 2014. április 2. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52014DC0209>
- Európai Bizottság (2015): *Jelentés a 2015. évi nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretének végrehajtásáról*. COM(2015) 0299 végleges. 2015. június 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0299>
- Európai Bizottság (2016): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere és a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről szóló tanácsi ajánlás végrehajtásának értékeléséről*. COM(2016) 0424 végleges. 2016. június 27. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52016DC0424>
- Európai Bizottság (2017): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének féléves értékelése*. COM(2017) 0458 végleges. 2017. augusztus 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52017DC0458>
- Európai Bizottság (2018): *Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének féléves értékeléséből levont tanulságokról*. COM(2018) 785 végleges. 2018. december 4. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52018DC0785>
- Európai Bizottság (2019): *A nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásáról szóló 2019. évi jelentés*. COM(2019) 406 végleges. 2019. szeptember 5. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52019DC0406>
- Európai Bizottság (2020): *Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer*. COM(2020) 620 végleges. 2020. október 7. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9a007e7e-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Parlament (2011a): *Jelentés a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról*. 2010/2276(INI). 2011. február 18. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0043_HU.html
- Európai Parlament (2011b): *Az Európai Parlament 2011. március 9-i állásfoglalása a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról*. 2010/2276(INI). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0092_HU.html

- Európai Parlament (2015): *Az Európai Parlament 2015. április 15-i állásfoglalása a nemzetközi roma nap alkalmából – cigányellenesség Európában és a második világháború alatti roma népiertás Unió általi elismerése*. P8_TA(2015)0095. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095_HU.html
- Európai Parlament (2017): *Az Európai Parlament 2017. október 25-i állásfoglalása a romák unióbeli integrációjának alapjogi szempontjairól és a cigányellenességgel szembeni küzdelemről*. P8_TA(2017)0413. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_HU.html
- Európai Parlament (2022): *Az Európai Parlament 2022. október 5-i állásfoglalása az EU-ban telepeken élő roma közösségek helyzetéről*. P9_TA(2022)0343. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0343&from=EN>
- Európai Parlament (2023): *Az Európai Parlament 2023. október 4-i állásfoglalása az oktatásban részt vevő roma gyermekek szegregációjáról és megkülönböztetéséről*. 2023/2840(RSP). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0342_HU.html
- European Union Agency for Fundamental Rights (2010): *Respect and Protection of Persons Belonging to Minorities 2008–2010*. Bécs. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf
- KSH (2023): *Népszámlálás 2022 – Végleges adatok. A népesség főbb jellemzői (országos és területi adatok)*. Online: https://nepeszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf
- KSH (2014): *2011. évi népszámlálás – 9. Nemzetiségi adatok*. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf
- Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030. Online: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/mntfs2030.pdf>

A kötet szerzői

Bólya Boglárka az Európai Unió Tanácsának 2024. második félévi magyar elnöksége (EU-elnökség) személyzeti képzésért, személyzetpolitikai feladatainak összehangolásáért és társadalmi kapcsolatokért felelős miniszteri biztosaként a magyar EU-elnökség előkészítésén dolgozik. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerzett jogi diplomát summa cum laude minősítéssel. Ezt követően Európa-tanulmányokat hallgatott, majd európai jogból szerzett mesterdiplomát Brüsszelben. Pályafutását ügyvédjelöltként kezdte, majd a Külügyminisztérium Európai Uniós Ügyekért Felelős Államtitkárságán folytatta. 2003-tól 2019-ig az Európai Parlamentben dolgozott, kezdetben az Európai Néppárt politikai tanácsadójaként a petíciós, majd jogi bizottságban, majd az Európai Néppárt jogi tanácsadójaként, végül az Európai Néppárt jogi és belügyi munkacsoportjának főosztályvezetőjeként. Karrierjét 2017–2019 között az Európai Parlament elnökének, Antonio Tajaninak a tanácsadójaként folytatta. A 2011-es magyar EU-elnökség alatt a Horvátország európai uniós csatlakozási szerződését szövegező munkacsoport elnöke volt a Tanácsban. 2019-től az Igazságügyi Minisztérium európai uniós kapcsolatokért felelős helyettes államtitkára, majd az európai uniós ügyekért felelős államtitkár politikai főtanácsadója volt. Beszél angolul, spanyolul, franciául és németül, olaszul ért. A Nemzeti Közszerződési Egyetem címzetes oktatója, a Nemzetek Európája Karrierprogram kialakításában és működtetésében miniszteri megbízott, oktató. Férjezett, három gyermek édesanyja.

Czecezi Vivien a Nemzeti Közszerződési Egyetem adjunktusa és az NKE Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézetének kutatója, továbbá a Pázmány Péter Katolikus Egyetem óraadó oktatója. Doktori fokozatát a Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában szerezte 2022-ben, gazdaságtudományok képzési területen. Alap- és mesterdiplomáját a Pannon Egyetemen szerezte Nemzetközi Gazdálkodás, valamint Nemzetközi Gazdaság és Gazdálkodás szakokon. Fő kutatási területei közé a makrogazdasági pénzügyek, monetáris politikai folyamatok tartoznak.

Csiki Varga Tamás az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet tudományos főmunkatársa. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem biztonság- és védelempolitika, majd a Közép-európai Egyetem kisebbségpolitika szakjain szerzett diplomát, végül doktori (PhD-) fokozatot hadtudomány tudományterületen a Nemzeti Közszerződési Egyetemen kapott. Értekezése a közép-európai államok védelmi együttműködésével foglalkozott. 2009 óta készít biztonság- és védelempolitikai elemzéseket az SVKI számára, amely a Honvédelmi Minisztérium háttérintézeteként működik. Kutatási területe az európai védelem, beleértve a magyar biztonság- és védelempolitikát is.

Farkasné Cseh Zsuzsanna jogász, az Európai Unió Ügyek Minisztériumában az Európai Unió Ágazati Politikák Koordinációjáért Felelős Főosztály (Coreper I.) vezetője. Már az Eötvös Loránd Tudományegyetemen folytatott tanulmányai során is kiemelten érdeklődött az európai uniós ügyek iránt. Minisztériumi szakmai pályafutása több mint hét évre nyúlik vissza: kezdetben az Európai Unió intézményeiben tárgyalt digitális témákkal foglalkozott mélyrehatóan, majd folyamatosan bővítve a szakterületi palettát, ma már valamennyi Coreper I-es ágazati politika koordinációjában részt vesz.

Fűrész Tünde a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért elnöke. Jogi szakokleveles közgazdász, házas, három lánygyermek édesanyja. 2010 óta tevékeny résztvevője és alakítója a magyar családpolitikának, először a szakterületért felelős főosztályvezetőként, majd 2014–2016 között család- és népesedéspolitikáért felelős helyettes államtitkárként dolgozott. 2016–2017-ben miniszteri biztosként felügyelte a bölcsődei rendszer átalakítását. 2018 óta a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) elnöke. 2018-ban Brunszvik Teréz-díjjal ismerték el, 2021-ben pedig a Magyar Érdemrend Lovagkeresztje kitüntetésben részesült.

Gát Ákos Bence az NKE Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, valamint a Mathias Corvinus Collegium (MCC) brüsszeli irodájának európai uniós ügyekért felelős vezetője. Diplomáit a Sciences Po Paris-n, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ÉNA-n (École nationale d'administration) szerezte. Korábban az Igazságügyi Minisztériumban miniszteri politikai tanácsadóként és főosztályvezetőként dolgozott, valamint tanácsadó volt az Európai Parlament elnöki kabinetében. 2022 és 2024 között a Danube Institute kommunikációs és külkapcsolati vezetőjeként dolgozott. Könyvet írt az uniós jogállamiság-politikáról, PhD-disszertációját 2022-ben védte meg a témában.

Gazdag Ferenc a Nemzeti Közszerológati Egyetem professor emeritusa. Szakterületei: európai integráció, francia és magyar külpolitika. Az MTA doktora (2005). 1991-től 2000-ig a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet igazgatója. 2000–2003 között a Külügyminisztérium Fegyverzetellenőrzési és Biztonságpolitikai Főosztályának vezetője. 2007-től a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Kar Biztonságpolitika Tanszékén egyetemi tanár, tanszékvezető. A Magyar Akkreditációs Bizottság Plénúmának tagja, a Társadalomtudományi Bizottság társelnöke. 2006–2016 között az European Security and Defence College magyar tagja.

Gombos Katalin a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára. Tanít a Magyar Diplomáciai Akadémián. Jogi tanulmányait a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte, ahol Európa-jogi szakjogász diplomát és PhD-fokozatot is szerzett. A European Law Institute (ELI) és a Fédération Internationale pour le Droit Européen (FIDE, International Federation of European Law) Magyar Tagozat Egyesület tagja, a European Law Institute (ELI) Hungarian Hub társelnöke. A Magyar Tudományos Akadémia Európai Jogi Albizottságának tagja. Több európai jogi tárgyú folyóirat szerkesztőbizottságában tevékenykedik, 2020-ban elnyerte az NKE Publikációs Nívódíját.

Győri Enikő közgazdász, diplomata, politikus. Doktori fokozatát a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerezte. 2019 óta az Európai Parlament tagja, a Fidesz EP-delegációjának szakmai koordinátora. A Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságának rendes, valamint a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság póttagja. Karrierje elején az Országgyűlés frissen alakult Európai Uniós Ügyek Bizottságának tanácsadója, majd főtanácsadója, egyben a hazánk uniós csatlakozását előkészítő EU–Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság társtíkára. Később az Országgyűlés Hivatalában a Fidesz frakció EU-munkacsoportjának stábfőnöke, s ezzel párhuzamosan a Szabad Európa Központ ügyvezetőjeként tevékenykedik. 2009-ben a Fidesz listáján választják meg európai parlamenti képviselőnek, majd egy év után Martonyi János kérésére visszatér Magyarországra, hogy a Külügyminisztérium EU-ügyekért

felelős államtitkára legyen 2010 és 2014 között. Ő vezényli le Magyarország első európai uniós elnökségét 2011 első félévében. Olaszországban 1999–2003 között, Spanyolországban pedig 2014–2019 között képviseli Magyarországot nagykövetségként.

Kalas Vivien az NKE Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársa. 2019-ben szerzett diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának politológia alapszakán. 2021-ben fejezte be tanulmányait az ELTE ÁJK politikatudomány mesterszakán. 2021 szeptemberétől az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója. 2022-től a Budapesti Metropolitan Egyetem Nemzetközi Tanulmányok és Politikatudományi Intézetének óraadója. 2020 januárjától a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) munkatársa. Főbb kutatási területei közé tartozik az Európai Tanács döntéshozatala, az európai uniós demokrácia, a jogállamisági kérdések, illetve az Európai Unió oktatáspolitikája.

Koller Boglárka egyetemi tanár, Jean Monnet professzor, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék vezetője. 1998-ban a Corvinus Egyetemen végzett közgazdászként; emellett a Közép-európai Egyetemen és a London School of Economics-on is szerzett mesterfokozatot. PhD-fokozatát a Corvinus Egyetemen szerezte nemzetközi kapcsolatokról. 2016-tól habilitált egyetemi docens, 2020-tól egyetemi tanár. Számos európai témájú publikáció szerzője, nyertes kutatási és innovációs projektek szakmai vezetője. Legutóbbi társszerkesztett (Arató Krisztina – Koller Boglárka – Pelle Anita) kötete az eurózónáról a Routledge kiadó gondozásában jelent meg az Egyesült Királyságban *The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe. Why In, Why Out?* címen. Több mint huszonöt éves oktatási tapasztalattal rendelkezik az Európa-tanulmányok területén, a felsőoktatás valamennyi szintjén, Magyarországon és világszerte. Az NKE Közigazgatástudományi Doktori Iskolájában kutatásiterület-vezető, törzstag és témakiíró, az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolában témakiíró és oktató. A Nemzetközi és Európai Szakkollégium vezető mentora. Tagja a Magyar ENSZ Társaság elnökségének, a Magyar Akkreditációs Bizottság Társadalomtudományi Bizottságának és a Magyar Tudományos Akadémia Köztestülete Politikatudományi Bizottságának, valamint az *Európai Tükör* tudományos folyóirat szerkesztőbizottságának elnöke. A *Journal of Comparative Politics*, *Polish Political Science Yearbook*, *Frontiers in Political Science* szerkesztőbizottsági tagja. A Fédération Internationale pour le Droit Européen, a University Association for Contemporary European Studies, a Center for European Studies és az American Political Science Association tagja. Az Országos Tudományos Diákköri Tanács Társadalomtudományi Szakmai Bizottságának elnökhelyettese. 2018 óta a Central European Political Science Association alelnöke.

Kovács Zoltán a Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért felelős államtitkára, a 2024. második félévi magyar EU-elnökség operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztos. Felsőfokú tanulmányait a debreceni Kossuth Lajos Tudományegyetem történelem szakán, valamint a Közép-európai Egyetemen végezte. Később doktori címet is ebben a két intézményben szerzett. Az egyetemi éveket követően belföldön és külföldön egyaránt végzett kutatómunkát a közvélemény és nyilvánosság története, a kommunikációelmélet, továbbá a kora újkor és a hidegháború diplomácia-története területén. Volt a Miskolci Egyetem, a Debreceni Egyetem, valamint a McDaniel College Budapest oktatója is. Több mint húszéves kommunikációs tapasztalattal rendelkezik.

A 2000-es évek elején részt vett Debrecen online felületének kialakításában, valamint a városi intézmények honlapjainak irányításában. 2006-tól önkormányzati képviselőként és a város kommunikációs tanácsnokaként tevékenykedett. 2010-től dolgozik a kormányzatban, volt kormányzati kommunikációért, társadalmi kapcsolatokért, társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár, valamint kormányzóvivő is. Kormánybiztosként felügyelte a 2021-es „Egy a Természettel” Vadászati és Természeti Világkiállítás előkészítését és lebonyolítását. Jelenleg a nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért a Miniszterelnöki Kabinetiroda államtitkáráként, a 2024-ben esedékes magyar EU-elnökség operatív feladatainak előkészítéséért pedig kormánybiztosként felel.

Kutasi Gábor a közgazdaságtan habilitált doktora, az NKE Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézetének vezetője és az ÁNTK tanszékvezető docense. Korábban a Budapesti Corvinus Egyetem docense volt. Főbb kutatási területei: fiskális politika, külső egyensúly, gazdaságpolitikai ösztönzők és a bankrendszer. Korábban a Magyar Nemzeti Bank, az ICEG Európai Központ és a Századvég Gazdaságkutató csapatának volt kutatója. Vendégoktató volt a Prágai Közgazdaságtudományi Egyetemen, valamint vendégoktató és kutató a Zeppelin Egyetemen.

Lovász László Gábor 2022 óta a Miniszterelnökséget vezető miniszter miniszteri főtanácsadója. 2000-ben szerzett jogi diplomát, 2008-ban pedig jogi doktori (PhD-) fokozatot a Szegedi Tudományegyetemen. Az Európa Tanácsban a Fogyatékos-sággal Élők Rehabilitációs és Integrációs Bizottságának (CD-P-RR) magyar delegáltja volt, miközben 2001 és 2009 között munkaügyi, szociális és európai uniós tervezési területen dolgozott a kormányzatban Magyarországon. 2009 és 2018 között az első fogyatékos-sággal élő, PhD-vel rendelkező tanácsadója volt az Európai Parlament egyik képviselőjének. Lovász az ENSZ Közgyűlése által megválasztott első hallássérült szakértő lett 2012-ben az ENSZ Fogyatékos-sággal Élő Személyek Jogainak Bizottságában (UNCRPD), 2016-ban újraválasztották, és mandátuma 2021-ben járt le. Ezalatt nyolc alkalommal volt országjelentés-tevő. Lovász 2019–2021 között az UNCRPD bizottságban a technológia és a fogyatékos-ság téma jelentéstevője is volt. 2018 és 2022 között a Miniszterelnökség stratégiai kormányzati kutatásokért felelős miniszteri biztosa volt. Mindennapi munkája mellett 2019 óta tudományos főmunkatársként a Nemzeti Közszerzői Egyetemen tart önálló kurzusokat. Több egyetemi kötet, fejezet szerzője, számos tanulmánya, írása jelent meg a technológia és a társadalompolitika kapcsolatáról. Tagja a Magyar ENSZ Társaság elnökségének, valamint az *Európai Jog – az Európai Jogakadémia* folyóirat (ORAC-HVG) szerkesztőbizottságának. Legfrissebb (2023) megjelenése – szerkesztőként és társ-, illetve önálló fejezetszerzőként – a *Japán: társadalom 5.0* című kötete (Pallas Athéné Könyvkiadó).

Marsai Viktor a Migrációkutató Intézet igazgatója és a Nemzeti Közszerzői Egyetem docense. 2008-ban diplomázott az ELTE BTK történelem–esztétika szakpárján, majd 2010-ben másoddiplomát szerzett a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen biztonság- és védelempolitikából. A szomáliai államépítéssel foglalkozó disszertációját 2014 tavaszán védte meg. 2010–2011 között a Honvédelmi Minisztérium munkatársa. 2012-től a Nemzeti Közszerzői Egyetem főállású munkatársa először tanársegédként, majd egyetemi adjunktusként és docensként. 2017 tavaszán elnyerte az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíját. 2017 szeptemberétől a Migrációkutató Intézet részmunkaidős munkatársa, 2022-től igazgatója. Marsai Viktor fő kutatási területe az afrikai migrációs folyamatok vizsgálata, illetve a migráció biztonságpolitikai vonatkozásai.

Marton Ádám a Nemzeti Közszerológáti Egyetem adjunktusa és az NKE Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézetének kutatója. Doktori fokozatát a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában szerezte 2023-ban, gazdaságtudományok képzési területen. Alap- és mesterdiplomáját a Pannon Egyetemen szerezte Nemzetközi Gazdálkodás BA-, valamint Nemzetközi Gazdaság és Gazdálkodás MA-szakokon. Fő kutatási területei közé tartozik a makrogazdasági folyamatok ökonometriaí modellezése, a big data elemzés, a technológiai fejlődés makrogazdasági hatásai, a fiskális politika és az államadós-ság, valamint az idősödő társadalom.

Máthé Réka Zsuzsánna a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) tudományos munkatársa, a Mathias Corvinus Collegium szenior kutatója és a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem adjunktusa. Doktori fokozatát a Nemzeti Közszerológáti Egyetemen szerezte, summa cum laude minősítéssel. A PhD-képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a prágai Károly Egyetemen, és doktori tanulmányaíval egy időben ösztöndíjasként tanult a College of Europe, Brugge mesterképzésén, ahol európai politika-tudomány és közigazgatás mesterszakon végzett. Ezt megelőzően okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babeş–Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett kolozsvári mesterképzésén. Felsőfokú tanulmányait román, német, angol és francia nyelven végezte.

Mernyei Ákos Péter a Nemzeti Közszerológáti Egyetem nemzetközi főigazgatója. 2009-ben summa cum laude minősítéssel diplomázott az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Tanulmányait kiemelkedő eredménnyel – három alkalommal köztársasági ösztöndíjasként, két alkalommal évfolyamelsőként – végezte el. Az egyetem elvégzését követően nemzetközi ügyvédi irodáknál dolgozott. Ösztöndíjjal tanult, illetve dolgozott a Genti és az Innsbrucki Egyetemen, illetve az Európai Bizottságnál, Brüsszelben. PhD-hallgatóként 2016-ban abszolvált. Brüsszelből való hazatérte után a kormányzatban dolgozott, többek között európai és nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkárként, majd a Miniszterelnökség miniszteri biztosa-ként, illetve a miniszterhelyettes kabinetfőnökeként. Kutatási területe az Európai Unió joga, valamint a nemzetközi jogvitarendezés szabályozása. Oktat az ELTE ÁJK-n, a Nemzeti Közszerológáti Egyetemen és a Mathias Corvinus Collegiumban. Emellett európai uniós jog tantárgyból az igazságügyért felelős minisztérium szakvizsgacenzora. Angolul és németül felsőfokon, franciául alapfokon beszél.

Mészáros Árpád József a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért stratégiai és koordinációs elnökhelyettese. Házas, egy gyermek édesapja, jogász. 2022–2023 között igazgató, 2019–2022 között igazgatóhelyettes a Budapesti Műszaki Egyetem Kancellária Jogi és Nemzetközi Igazgatóságán. 2017–2019 között az Emberi Erőforrások Minisztériuma nemzetközi kapcsolatokért és európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkáráként dolgozott, 2016–2017 között a tárca EU és Nemzetközi Szervezetek Főosztályának főosztály-vezetőjeként, 2014–2016 között főosztályvezető-helyetteseként vett részt az európai uniós ügyek minisztériumi feladatai ellátásának szervezésében, különös figyelemmel a családpolitikai terület feladataira. Ezt megelőzően a tárca és annak jogelőd minisztériumaiban nemzetközi és európai uniós ügyekért felelős főosztályon látott el főosztályvezetői, illetve főosztály-vezető-helyettesi feladatokat 2000–2014 között.

Miszlivetz Áron James 2023 júliusától a Külgazdasági és Külügyminisztérium multilaterális diplomáciával és emberi jogokkal foglalkozó Nemzetközi Szervezetek Főosztályát vezeti. 2020 márciusa óta az Európa Stratégia Kutatóintézet megbízott kutatójaként számos publikációt ír az uniós biztonság- és védelempolitikáról, valamint az EU bővítéspolitikájáról, a Nyugat-Balkánról. Miszlivetz Áron a College of Europe egyetemen szerzett mesterszakos diplomát EU nemzetközi kapcsolatok és diplomácia szakon. Korábban az Európai Unió Államtitkárság főosztályvezető-helyetteseként, később az államtitkári kabinetben szerzett vezetői tapasztalatot. 2021-ben fél évre az Európai Bizottságnál volt nemzeti szakértő, ahol az EU szomszédság- és bővítéspolitikájával foglalkozott. 2022–2023 között a Blue Door Consulting tanácsadó cég szakmai igazgatója volt.

Molnár Balázs Péter jogász, diplomata. Diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2002-ben. Számos tanulmány és cikk szerzője, az ELTE és a Debreceni Egyetem vendégelőadója. Házas, három gyermek édesapja. 2023. november 1-jétől az Európai Unió Ügyek Minisztériumának Európa-politikáért felelős helyettes államtitkára / európai igazgató. 2023 áprilisától az EU Tanácsának 2024. év második félévi magyar elnöksége operatív feladataiért felelős helyettes államtitkár az igazságügyi tárcánál, majd az Európai Unió Ügyek Minisztériumában. 2018–2023 között a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és Családokért stratégiai és koordinációs elnökhelyettese. 2016–2018 között a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára. 2012–2016 között az Európai Unió melletti brüsszeli Magyar Állandó Képviselet család- és szociális ügyekért felelős diplomatája. 2010–2011-ben az ENSZ melletti Állandó Képviselet elnökségi diplomatája Bécsben. 2001–2010 között kábítószer-megelőzésért felelős köztisztviselő.

Navracsics Tibor közigazgatási és területfejlesztési miniszter, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, a Nemzeti Közszerződési Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense, valamint a Veszprém–Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa Program kormánybiztos. 1990-ben szerzett diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1999-ben doktorált az ELTE ÁJK-n politikatudományból. 2006-tól 2014-ig a Fidesz országgyűlési képviselője és frakcióvezetője volt. 2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Ódor Bálint nagykövet, 2022 óta vezeti Magyarország EU melletti Állandó Képviseletét, ellátja Magyarország képviseletét az Állandó Képviselők Bizottságában (Coreper II.). Egyetemi tanulmányait a Fribourgi Egyetemen folytatta Svájcban 1994–1999 között, ahol közgazdász-diplomát szerzett. 2013-ban doktori fokozatot (PhD) szerzett a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Szakán. Doktori disszertációját Magyarország uniós érdekvégyne-sítési lehetőségeiről írta. Szakmai pályafutását a Külügyminisztériumban kezdte 2000-ben. 2010 és 2014 között európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár, európai igazgató és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság titkára volt a Külügyminisztériumban. Aktív szerepet játszott a 2011. évi magyar EU-elnökségben. 2014 és 2020 között Magyarország kanadai nagykövete. 2020 és 2022 között az EU Kül- és Biztonságpolitikai Bizottságában (Political and Security Committee, PSC) képviselte hazánkat kül- és biztonságpolitikai nagy-követként Magyarország EU melletti Állandó Képviseletén Brüsszelben.

Oroszi Viktor György okleveles geográfus, valamint környezetkutató (természetvédelem szakirányon). A Szegedi Tudományegyetemen 2010-ben szerzett doktori fokozatot földtudományok terén, a Maros hullámtérfejlődése kapcsán végzett kutatásai eredményeként. A Duna Környezetvédelmi Fórum zöld civil hálózat projekt koordinátoraként kezdte karrierjét 2007-ben. 2012–2016 között a Pécsi Tudományegyetem oktatója és vendégoktató külföldi egyetemeken. Ezt követően a Budapesti Gazdasági Egyetem óraadó oktatója. 2016-tól a Külgazdasági és Külügyminisztériumban az Európai Unió Duna Régió Stratégia (EUSDR) vezető szakértője lett a környezeti kockázatok területén, 2019 óta pedig az EUSDR nemzeti koordinátori feladatokat látja el. A Magyar Földrajzi Társaság Duna-völgyi Területi Osztályának titkára, tevékenységét 2019-ben a társaság Pro Geographia oklevéllel jutalmazta. 2022-ben a Víz tudományi Kar javaslatára a Nemzeti Közzolgálati Egyetem címzetes egyetemi docens elismerésében részesült.

Ördögh Tibor egyetemi docens, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszékének oktatója. Doktori fokozatát az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerezte politikatudományok területén. Kutatási területe a Balkán politikai rendszerei és az Európai Unió szakpolitikái. A témában több kutatócsoport munkájában működött közre, amelyek a Balkán elmúlt évtizedeinek politikai viszonyait tárták fel, és amelyek eredményeit számos szerkesztett kötetben adták ki.

Pálvölgyi Tamás a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Víz tudományi Kar dékánhelyettese. Pályafutását klímakutatóként kezdte, majd az 1990-es években a Környezetvédelmi Minisztériumban dolgozott különböző beosztásokban. 2000-től a BME Környezetgazdaságtan Tanszék oktatója volt. 2016–2020 között a Környezetgazdaságtan Tanszék vezetőjeként tevékenykedett. 2013–2017 között a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet vezető kutatója, majd igazgatóhelyettese, a Nemzeti Alkalmazkodási Központ egyik alapítója, majd vezetője volt. 2017-től a Klímabarát Települések Szövetsége munkáját önkéntesként segíti, elsősorban a tudományos profil erősítése, valamint a szakmai, módszertani és éghajlatpolitikai támogatás területein. 2022-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetem docense, 2023-tól a Víz tudományi Kar nemzetközi és stratégiai dékánhelyettese és a Víz- és Környezetpolitikái Tanszék vezetője.

Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. A Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél 2012-ben. 2022-ben pszichológia szakon szerzett alapidiplomát a Pécsi Tudományegyetemen. A jogi szakvizsga megszerzése után Budapesten, majd Brüsszelben folytatta szakmai tevékenységét, gazdasági jogi, szellemi alkotások joga, nemzetközi jogi és társasági jogi területen angol, német és francia nyelven. Az Európai Parlament Schuman gyakornoki programja keretében került az uniós intézményekhez. 2014-től szakmai tanácsadó az Európai Parlamentben jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős. Ezt követően az Európai Bizottságnál Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa. Jelenleg a Magyar Fejlesztésösztönző Iroda ügyvezetője és a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium közvetlen uniós forrásokért felelős miniszteri biztosa.

Reich Gyula okleveles építőmérnök (Budapesti Műszaki Egyetem, 1969) tervezőként kezdte a pályáját, majd az Országos Vízügyi Hivatalban különböző beosztásokban dolgozott. Szakterülete a vízgazdálkodás intézményrendszere, makrovezetékrendszerei, a nagyterületi vízgazdálkodási rendszerek, az integrált vízgazdálkodás szerkezeti kérdései. Tevékenysége főként a Tisza-völgyre és a fővárosra terjedt ki. A Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv, 2017) megalkotását főszervezőként irányította. 1970 óta szinte minden jelentős árvízvédekezésben irányító pozícióban vett részt. Hetven nagyobb tanulmány készítője, harminc nagyobb szakmai cikk és könyv szerzője, illetve társszerzője. A Global Water Partnership (GWP) világhálózat hazai alapítványának alapítója. Számos szakmai elismerésben részesült, köztük Vásárhelyi Pál-díjban is. A Magyar Mérnöki Kamara alelnöke, 2014 óta a Vízügyi Tudományos Tanács titkára.

Reinitz Katalin az Európai Unió Ügyek Minisztériumának intézményi szakértője. A Budapesti Corvinus Egyetemen folytatott nemzetközi kapcsolatok mesterszakos tanulmányai alatt elnyerte a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjat, amelynek keretében a Miniszterelnökség Európai Unió Ügyek Koordinációjáért Felelős Helyettes Államtitkárságán kezdte meg szakmai pályafutását. Ennek során elsősorban a brexit hazai koordinációjával foglalkozott, majd három hónapos brüsszeli kiküldetése során a brexit tanácsi tárgyalásait követte nyomon. 2020-tól az Igazságügyi Minisztérium, majd az Európai Unió Ügyek Minisztériuma EU Koordinációs Főosztályának munkatársa, 2021 óta pedig az intézményi ügyekkel foglalkozó terület vezetője.

Réti Mária az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán több évtizede oktat, jelenleg tanszékvezető egyetemi docens az Agrárjogi Tanszéken, az Igazságügyi Igazgatási BA képzés szakfelelőse. Kutatásai jellemzően az agrárjogra, az élelmiszerjogra, a szövetkezeti jogra, a társasági és cégjogra, az ingatlanjogra, valamint a környezetjogra, azon belül elsősorban az agrárkörnyezetvédelem jogára koncentrálnak. Kutatási tevékenysége az említett jogterületeken nemzetközi viszonylatú is, felöleli egyes európai, illetve Európán kívüli országok vonatkozó joganyagát és az azokhoz kapcsolódó releváns nemzetközi tendenciákat, továbbá az Európai Unió közösségi jogát, kiemelten kezelve a közös agrárpolitika szabályozási rendszerét. Számos tananyag, magyar és idegen nyelvű publikáció szerzője, társszerzője, tudományos kötetek szerkesztője, tudományos folyóirat szerkesztőbizottságának elnöke. Tudományos folyóiratok publikációinak lektora. Több egyetem doktori programjában a doktori eljárásoknál a védési, szigorlati bizottságokban elnök, tag, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán témavezető is. Tagja több magyar és nemzetközi tudományos testületnek. Szakértőként rendszeresen vesz részt a jogalkotásban.

Robák Ferenc közgazdász, nagykövet, címzetes egyetemi docens, az első magyar EU-elnökség kormánybiztosa. Negyvenéves diplomáciai tapasztalata van, ebből huszonkét év külszolgálaton: Algériában, Franciaországban, Belgiumban és Tunéziában konzulként, gazdasági tanácsosként, nagykövetként, Európa Tanács melletti misszióvezetőként. A Külügyminisztériumban a köztisztviselői hierarchia lépcsőfokai után főosztályvezető, állami és külügyi protokollfőnök. A vatikáni tárgyalások delegációs titkára, az OECD-kapcsolatok felvételének felelőse, számos elnöki és miniszterelnöki látogatás tartalmi és formai előkészítője. Mediterrán tapasztalatai felhasználásával az első magyar euromediterrán főtisztviselő. Kormánybiztosként irányította a magyar EU-elnökség megszervezését, ezzel a tevékenységével a Magyar Érdemrend tisztikeresztjét érdemelte ki. Külügyi pályafutása befejeztével több egyetem

óraadója diplomáciával összefüggő témákban, az NKE címzetes egyetemi docense, diplomáciai akadémiák előadója. Társszerzője a *Diplomáciai lexikon*nak, a *Közigazgatási protokoll* és a *Gazdaságdiplomácia* tankönyvnek. Részt vett az NKE két – a magyar–francia kapcsolatokkal foglalkozó – tanulmánykötetének megírásában. Számos magas szintű külföldi kitüntetés tulajdonosa.

Sinka László az Európai Ügyek Minisztériumában az EU Általános Ügyek, Gazdaságpolitikai és Migrációs Főosztály vezetője. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem elvégzése után pályáját az Országgyűlésben kezdte, ahol a Külügyi Hivatal Európai Unióval foglalkozó osztályán volt referens, majd osztályvezető. Magyarországon EU-csatlakozása után, 2004–2009 között az Országgyűlés brüsszeli irodáját vezette. 2011-ben a Külügyminisztérium Bel- és Igazságügyi és Bővítési Főosztályának vezetőjeként aktívan részt vett a magyar EU-elnökség munkájában, amelynek egyik kiemelkedő eredménye a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása volt. 2013-tól az európai igazgató titkárságvezetője volt, 2014-ben pedig az igazságügyi miniszter külügyi titkárságának vezetője lett. 2015–2019 között Magyarország ottawai nagykövetségének helyettes vezetője. 2019–2022 között a Külgazdasági és Külügyminisztérium EU Főosztályát vezette.

Tárnok Balázs a Nemzeti Közszerződési Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) tudományos munkatársa, 2022. június 1-jétől megbízott intézetvezetője. Emellett a Kisebbségi Jogvédő Intézet kisebbségi jogi tanácsadója, valamint a Károli Interdiszciplináris Akadémia „Határtalanul” képzési műhelyének műhelyvezető-helyettese. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerzett jogi diplomát, majd ugyanitt PhD-fokozatot. 2021-ben a Hungary Foundation ösztöndíjas vendégkutatójaként tizenkét hónapot töltött az amerikai University of Notre Dame-en. 2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke, 2022-ben a határon túli magyarok jog- és érdekvédelmével kapcsolatos tudományos-közéleti munkásságáért Lőrincz Csaba-díjjal tüntették ki. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, kisebbségi és emberi jogok, a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési lehetőségei, európai uniós közvetlen demokrácia és visegrádi együttműködés.

Tóth Bettina az NKE Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója, emellett az Energiastratégia Intézetben a Nemzeti Alkalmazkodási Szakterületnél junior klímapolitikai szakértő. A Nemzeti Közszerződési Egyetemen szerzett alap- és mesterszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika, valamint nemzetközi közszerződési kapcsolatok szakon. Az Európa Stratégia Kutatóintézetnél kezdetben gyakornokként, jelenleg munkatársként az Európai Unió zöldszerződésével foglalkozik.

Zalai Csaba korábbi helyettes államtitkár, elméleti közgazdász, diplomata. Házass, négy gyermek édesapja. 2022–2023 között az Igazságügyi Minisztérium, majd az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Európa-politikáért felelős helyettes államtitkáráként (európai igazgatóként) az európai uniós ügyek kormányzati koordinációja keretében elnökölt az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot. Ezen túlmenően felelős volt az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségi felkészüléssel, annak kormányzati előkészítésével, végrehajtásával kapcsolatos feladatok koordinálásáért, beleértve az elnökségi felkészülés tartalmi és személyügyi szervezeti feltételeit. 2018–2022 között a miniszterelnök Európa-politikai főtanácsadójának (sherpa) helyettese. 2015–2018 között nagykövet, a macedón kormányhoz kihelyezett EU-főtanácsadó Szkopjében. 2013–2015 között a külügyminiszter

kabinetfőnök-helyettese a Külügyminisztériumban. 2007–2012 között, beleértve a 2011. első félévi magyar EU-elnökség idejét, Antici-diplomata Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletén Brüsszelben. 2005–2007 között főosztályvezető az Európai Ügyek Hivatalában, majd a Külügyminisztériumban. 1999–2004 között referens, osztályvezető, majd főosztályvezető-helyettes a Külügyminisztériumban. 1998-ban szerzett diplomát a Budapesti Corvinus Egyetemen. 2011-ben a Magyar Arany Érdemkereszt kitüntetésben részesült.

2024. július 1-jén hazánk második alkalommal tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. Magyarország már tapasztaltabban vág neki a feladatnak, ugyanakkor a lényegesen bonyolultabb viszonyok – az orosz–ukrán háború, a közel-keleti helyzet, az infláció, a súlyosbodó migrációs helyzet – következtében a tapasztalat önmagában nem elégséges egy sikeres elnökségi időszakhoz. Kreativitás, innováció és a hazánkhoz fűződő bizalom erősödése szükséges ahhoz, hogy sikerrel vegyük 2024 második félévében az akadályokat.

A tanulmánykötet célja egy átfogó helyzetjelentést nyújtani a 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatairól, a 2024-es elnökségre való felkészülésről, a várható kihívásokról és lehetőségekről, valamint átfogóan bemutatni a magyar szempontból legfontosabb szakpolitikai kérdéseket. A tudományos igényvel, ám közérthető nyelven íródott tanulmánykötet érthetőbbé teszi a soros elnökség intézményének szerepét, illetve betekintést nyújt az egyes szakpolitikai területeken végbemenő folyamatokba.

ISBN 978-963-653-058-7



9 789636 530587