

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 előrevitale, 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-közügyülés 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 szakdiplomáinak 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 Tanácsban 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 tolmáccsoport, 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